РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
УНИВЕРЗИТЕТ „Св. КИРИЛ И МЕТОДИЈ”-СКОПЈЕ
ЕКОНОМСКИ ИНСТИТУТ – СКОПЈЕ

ХАРМОНИЗАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ

Скопје 2018

СОДРЖИНА

Вовед.....2

1. Ретроспективен преглед на развојот на јавната администрација во РМ од осамостојувањето, до денес.....7
   1.1.Затекнати состојби и определба за изградба на нов и ефикасен систем на јавна администрација по осамостојувањето на Република Македонија.....8
   1.2. Општествена и стратешка рамка за воспоставување на нов систем на јавна администрација во самостојна Република Македонија.....11
   1.3.Фаза на европеизација на јавната администрација во Република Македонија.15

2. Реформата на јавната администрација во Извештаите на Европската комисија за напредок на Република Македонија.....25
3. Тековни мерки и политики за јавната администрација во РМ.....29
4. Сосојби и трендови со јавната администрација во ЕУ.....32
   4.1. Еволуција на јавниот сектор во земјите членки на ЕУ.....34
   4.2. Европските стандарди и принципи за организацијата и работењето на органите на јавната администрација.....41
   4.3. Реформите во јавната администрација во новите земји членки на ЕУ.....54
   4.4. Големина и структура на јавниот сектор во ЕУ и земјите кандидати.....60
5. Состојби и потреба од унапредување на клучни области во јавната администрација во РМ.....67
   5.1. Организација и големина на јавниот сектор во РМ.....68
   5.2.Техничка и финансиска помош за реформа на јавната администрација.....75
   5.3. Новата стратешка рамка за реформа на јавната администрација во РМ.....80

   5.4. Состојби и потреба од унапредување на Јавно-финансиски менаџмент во Република Македонија.....84
      5.4.1. Буџетски менаџмент.....87
      5.4.2. Досегашни преземени активности и мерки за унапредување на управувањето со јавни пари во Република Македонија.....100
      5.4.3. Идни насоки и мерки за подобрување на управувањето со јавните пари во Република Македонија.....105
   5.5. Состојби и потреба за унапредување на Јавните сервиси во РМ и управувањето со човечките ресурси во јавната администрација на РМ.....108
      5.5.1. Состојби и потреба од унапредување на Снабдување со јавни добра и услуги на граѓаните.....111
      5.5.2. Состојби и потреба од унапредување на менаџментот со човечките ресурси на јавната администрација на РМ.....116
      5.5.3. Обука и стручно усовршување на службеници на јавната администрација на Република Македонија.....129
      5.5.4. Потреба за унапредување на снабдувањето со јавни добра и услуги во Република Македонија.....136

Заклучок.....142

Вовед

Функционална јавна администрација е предуслов за транспарентно и ефективно демократско владеење. Како основа на функционирањето на државата, таа ја одредува способноста на Владата да обезбедува јавни услуги и да ги поттикнува конкурентноста и растот на земјата. Таа, исто така, игра значајна улога во евроинтеграцикиот процес, овозможувајќи спроведување на клучните реформи и ефекасен пристапен дијалог со Европската унија. Оттука, критериумите за проширување на ЕУ препознаваат и нагласуваат потреба од градење на силни национални јавни администрации во земјите кандидати со капацитети за следење на принципите на добра јавна администрација и ефикасно транспонирање и имплементирање на ЕУ acquis.

Во оваа смисла, во Република Македонија повеќе од две децении постојано се дебатира за состојбите во јавната администрација и се спроведуваат некакви реформи. Имено, уште со Уставот од 1991 година се воведува парламентарен систем со јасно одредување на правата, должностите и одговорностите на сите кои учествуваат во процесот на формулирањето на политиката и задачите на државната администрација. Оттука, врз основа на сопствено определување, самостојна, суверена и независна Македонија се заложи да ги направи неопходните напори да се остварат суштинските цели за создавање професионална, деполитизирана, ефективна, ефикасна и граѓански ориентирана јавна администрација, во согласност со начелото на парламентарна демократија и одоговорност. Процесот на менување и редефинирање на улогата на државата во самостојна Македонија беше особено нагласен поради предимензионираните, а, пред се, командните и контролните функции на државата, кои требаше да се заменат со регулаторни функции на следење, кои се поконзистентни во пазарната економија, предизвик, којшто по се изгледа, Република Македонија не успеа да ги совлада ниту до денес.

Заложбата за реформа на јавната администрација, започна веднаш со стекнувањето на независноста на РМ и потребата за нејзино меѓународно признавање и интегирарање, дополнително доби на значење со потпишување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација на Република Македонија во 2001 година и добивањето на кандидатскиот статус во 2005 година. Во овој долгогодишен период на односи со ЕУ се

демонстрирани волја и капацитети, но, сепак, ефектот од прогресот беше загрозен со серија вонредни настани, како што беше последната политичка криза од 2015 година, предходно Косовската криза, па воениот конфликт од 2001, по што следуваше потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, кој, потоа во неколку етапи (ќе) се преточи во уставни амандмани и значајно ја редефинира државата.

Споредено со останатите земји од ЈИЕ, Република Македонија имала најразвиен административен систем[1] на кој требаше да се изгради модерна демократија и пазарна економија и да се подобрат европските амбиции, првично преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ. Јавната администрација во РМ, како и сите други поранешни југословенски републики, е базирана на Австрискиот модел, модифициран и поклопен од силна централизирана партиска контрола. Тоа резултираше со силна хиерархиска организација на јавната администрација, со мали пренесувања на овластувања во министерствата или подредените институции. Слично на тоа, сите други крупни зафати, како што беа приватизацијата, либерализацијата, правичната застапеност и слично, се одвиваа под силен притисок на надворешни сили, како што беа ММФ и Светска банка. Тие имаа силен импакт врз јавната администрација на централно ниво, како и на разни водечки агенции-задолжени за спроведување на договорените политики.

Процесот на европеизација на јавната администрација се интензивираше покасно, во однос на другите земји во транзиција, слично на другите земји од југоисточна Европа, односно на т.н. западен Балкан. При усвојувањето на европските стандарди јавната администрација значајно се менува. Со оглед на одолговлекувањето на членството (заради вонредниот критериум за промена на името на барање на Р Грција), од 2005 година наваму, условите и стандардите се менуваа и стануваа се посложени и покомплицирани. Европската унија наметна политика и механизми за условеност и обезбеди значајни финансиски средства, проекти и стучна помош за реформата во јавната администрација.

Условеноста произлегува од фактот што јавната администација има фундаментална улога во процесот на европската интеграција, преку овозможување на спроведувањето на клучните реформи и организирање на ефикасен пристапен дијалог со Европската унија (ЕУ). Според тоа, со критериумите за проширување на ЕУ се

[1] BALKANS PUBLIC ADMINISTRATION REFORM ASSESSMENT, Former Yugoslav Republic of Macedonia, SIGMA, 2004.

препознава и истакнува потребата на секоја земја да изгради национална јавна администрација со капацитет да ги следи начелата на добрата администрација и ефективно да го транспонира и спроведе законодавството на Европската Унија (acquis communautaire). Степенот до којшто одредена земја-кандидатка или потенцијална кандидатка ги применува овие начела во практика укажува на капацитетот на нејзината национална јавна администрација за ефективно спроведување на законодавството на ЕУ, во согласност со критериумите дефинирани од страна на Европскиот совет во Копенхаген (1993)[2] и Мадрид (1995)[3].

Инаку, поимот на јавната администрација е често нејасен и определен според јавните функции, кои во различни земји имаат различен обем и опфат. Па така, за разлика од поразвиените економии, во земјите во развој, државата е вклучена во сите сектори од општеството: економски, културни, социјални, регулаторни, производни и други. Оттука произлегува дека јавната администрација е систем на организација и акција насочена кон извршување на овие активности или како инструмент што се користи за постигнување на владините цели. Вообичеано ги вклучува државната управа, локалната самоуправа и јавните служби, потоа односите на администрацијата и граѓаните/системот на правна заштита на граѓаните од администрацијата и односот на политиката наспроти администрацијата и т.н. И како што општествата имаат свои политички системи и економски системи, тие, исто така, имаат свои административни системи.

Бројните дебати, аналализи, разни документи и извештаи главно се водат на општо ниво и парцијално, без сеопфатност и да се навлегува во детали и стручно. Вообичаено се користи флоскулата дека реформите во јавната администрација се нужни, дека сите гарнитури од власта се залагаат за темелни реформи, дека ќе ја намалат администрацијата, дека ќе ја направат поефикасна, дека ќе ги намалат административните бариери и слично. Наместо тоа, таа станува се побројна, комплицирана, речиси нерешлива, обременета со традиционалните елементи и остатоци од предходниот систем.

Оттука, целта на овој проект е, прво да се дефинираат клучните поими и да се одреди за што се расправа, а тоа е јавната администрација и нејзините реформи на патот

[2]European Council in Copenhagen-Conclusions of the Presidency-Copenhagen, June 21-22.1993. http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/co_en.pdf-присатапено септември, 2017.
[3]Madrid European Council-Presidency Conclusions-Madrid, 15 and 16 December 1995. http://www2.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf-пристапено септември, 2017.

кон ЕУ. Пота да се направат анализите за главните карактеристики. Најзначајни се структурата, состојбите, досегашниот развој, клучните проблеми, темелните реформски процеси и други важни димензии на македонската јавна администрација, за да се оцени нивниот степен на усогласеност со европските стандарди, односно што треба да се направи во однос на нејзината трансформација и промена на основната парадигма за македонската јавна администрација.

За таа цел, проектот е стуктуриран во четири дела.

Во првиот дел се разработува ретроспективниот преглед на развојот на јавната администрација во РМ од осамостојувањето, до денес. Притоа детално се анализираат затекнатите состојби и определбата за изградба на нов и ефикасен систем на јавна администрација по осамостојувањето на Република Македонија, потоа општествената и стратешка рамка за воспоставување на нов систем на јавна администрација во самостојна Република Македонија и фазата на европеизација на јавната администрација во Република Македонија.

Во вториот дел се разработени наодите за реформата на јавната администрација во Извештаите на Европската комисија за напредок на Република Македонија и тековните мерки и политики за јавната администрација во РМ.

Во третиот дел се анализирани и претставени сосојбите и трендовите со јавната администрација во ЕУ. Па така, анализата започнува со разработка на еволуцијата на јавниот сектор во земјите членки на ЕУ, па продолжува со презентирање на европските стандарди и принципи за организацијата и работењето на органите на јавната администрација, со компарација и студија на случаи за реформите во јавната администрација во новите земји членки на ЕУ, за да заврши со анализа за големината и структурата на јавниот сектор во ЕУ и земјите кандидати, во кои е вклучена и Република Македонија.

Во четвртиот дел е разработена состојбата и потребата од унапредување на клучните области во јавната администрација во РМ, њсо соодветни препораки за секоја област поединечо и во целина. Па така, анализата започнува со организацијата и големината на јавниот сектор во РМ, продолжува со приказ за техничката и финансиската помош за реформа на јавната администрација. Клучен дел од проектот и најопсежен е разработката на новата стратешка рамка за реформа на јавната администрација во РМ, во која посебно и најтемелно се разработуват принципот за јавнофинансискиот менаџмент и снабдувањето со јавните услуги. Па така, во тој контекст се разработени состојбите и потребата од унапредување на Јавно-финансиски

менаџмент во РМ (Буџетскиот менаџмент) и состојбата и потребата за унапредување на јавните сервиси во РМ и управувањето со човечките ресурси во јавната администрација на РМ.

Методолошкиот пристап при изработката на овој проект ги вклучува класичните методи на анализа, синтеза, индукција и дедукција кои се засновани на користење на расположивите податоци за јавната администрација во ЕУ и РМ, како и за средства на одредени фондови во однос на јавната администрација за земјите членки и кандидати за членство. За таа цел од тимот е консултирана обемна релевантна литература од оваа област, како и богатата правна рамка и документи за однос на јавната администрација: договорите и регулативите на Советот и на Комисијата, Годишните извештаи на Комисијата за напредокот на земјите членки, други евалуациони извештаи (Сигма, ММФ, Светска банка), Годишните извештаи на Комисијата за напредокот на РМ и националните стратешки документи, како Националната програма за усвојување на ЕУ правото, Стратегии за реформа на јавната администрација, бројни закони.

Притоа, истражувањето е побогато заради фактот што поодделни членови на тимот имаа непосредно учество во иницијалните фази од процесот на преговори со ЕУ и учествуваа во непосредно практицирање и реформирање на структурите и документите во земјава.

1. Ретроспективен преглед на развојот на јавната администрација во Република Македонија од осамостојувањето, до денес

Заради поголема прегледност, ретроспективниот преглед на реформите и развојот на јавната администрација во Република Македонија од осамостојувањето, до денес е структуриран во три сегменти. Најнапред е даден преглед на општествената рамка која беше затекната со и непосредно по осамостојувањето на Република Македонија. Потоа, следува периодот на воспоставување нова стратешка рамка заради материјализирање на определбата за изградба на нов и ефикасен систем на јавна администрација по осамостојувањето на Република Македонија. Во него се прави детален приказ на интензивните активности превземени за функционирање на систем на јавна администрација во самостојна Република Македонија, до и по 2001 година. Во третата фаза се опфатени активностите по овој период, откако започнува процесот на европеизација, по поднесувањето на барањето за членство во Европската унија, по 2004 година. Во овие делови се дава приказ на фазите низ кои помина организацијата на државната управа до промената на власта, која се случи по трогодишната политичка криза во земјата, која во најголем обем резултираше заради зарабоените институции, односно пресилното политичко влијание врз институциите на системот, особено во безбедносните служби и правосудниот систем.

Она што може да се резимира е дека одредени организациски, нормативни и други административни институции се задржани од предходниот систем, додека други нови се создадени под притисок на новите околности, условеноста на ЕУ, домашни политички идеи за развојот на администрацијата и некои други причини (не се занамеравување волунтаристичките политички апетити за креирање на што поголем број на функции, тела, органи и места во нив). Вистински реформи речиси и да немало, а, интересно е дека и по скоро тридецениско транзициско преструктурирање, темелната административна парадигма останува иста.

1.1. Затекнати состојби и определба за изградба на нов и ефикасен систем на јавна администрација по осамостојувањето на Република Македонија

Независноста на РМ нужно доведе до потреба од воспоставување на нов и целосен административен систем, типичен за сите независни и модерни држави. Едновремено, Македонија мораше да се соочи со општите трендови на сите современи административни системи, како што беа глобализацијата, регионализацијата и индивидуализацијата. Затоа, развојот на македонската администрација мораше да се движи во правец на отворање кон светот, зголемена оперативна независност, подобрување на карактеристиките на функционерите и вработените во јавната администрација, деконцентрација на власта и децентрализација на политичкиот и административниот систем.

Наспроти тоа, во целокупниот период административниот систем се карактеризира со придржување кон институционалните правила и навики од предходниот систем и нејзина зависност од силна централна власт и прекумерен интензитет на концентрација. Последиците од централизацијата беа и сеуште се видливи во секој сегмент и делување на јавниот сектор, особено таа доведе до атрофија на локалната самоуправа, која сеуште не може да заживее вистински и со полн капацитет. Централизацијата на многу административни дејности ги остави голем дел од населението во внатрешноста без некои важни јавни услуги и ја направи локалната самоуправа неефикасна.

Затоа, реформата на јавната администрација требаше да биде интегрален дел од вкупниот процес на транзиција и да ги опфати новите тенденции во јавното управување развиени во западните економии, особено во услови на силен фискален сензибилитет/во услови на ограничени финансиски ресурси да се обезбедува растечката побарувачка за квалитетни и евтини јавни услуги. Обидите за вакви реформи се најавуваат повеќе од три децении, уште пред стекнување на независноста. Уште тогаш и во тогашниот општествено - политички систем, постојано се укажувало на опасноста од бирократизација, на неефикасност на државната администрација, на превработеност, биле донесувани бројни ставови, заклучоци, препораки, мерки.

Инаку, републичката администрација во тоа време ја сочинувале републичките органи на управа (републичките секретаријати, комитети и управата), шест вонбуџетски фонда (за пензиско и инвалидско осигурување, за здравствено осигурување, за магистрални и регионални патишта, за животна средина, за водите, за земјоделство), потоа републичките организации/заводи (за вработување и локална самоуправа). До

1996 година функционирале 34 општини, потоа, РМ е поделена на 123 општини и градот Скопје како посебна единица, со крајно рестриктивни овластувања и функции, кои, се до 1990 година имале многу широки овластувања, не само од локален делокруг, туку и многу државни функции на локално ниво[4]. Клучните функции, како што беа образованието, здравството, културата и спортот, социјалната заштита и сигурност, беа преземени од страна на централната управа со серија одлуки на извршните власти за преземање на работите од општинските органи. Со тоа, од екстремна децентрализација се отиде во екстремна централизација, со тоа што се зајакнаа позициите на централната власт, додека локалните власти ги изгубија своите функции и ресурси. Ова воедно доведе и до голема регионална нерамномерност и концентација на сите активности и функции во главниот град, по што РМ стана моноцентрична држава.

Од 1990 година дотагашните републички органи се преименувани во министерства[5], се создадоа нови државни органи (одбрана, царина, дипломатија), некои министерства значително се зголемуваат (организациски и по број на вработени), овие административни тела се во значајно друга положба во однос на политичките тела од предходно. За одбележување е дека овие уставни промени се оставени да се регулираат со соодветен закон, во случајов на РМ тоа беше стариот Закон за органите на управата од 1990 година, донесен пред Уставот, кој дејствуваше две декади потоа, со низа противречности и уставни неусогласености се до 2010 година, кога се донесе Законот за организација и работа на органите на државната управа. Воедно, регулативата ја опфаќаше и Законот за Владата на Република Македонија од 1990 година, донесен пред Уставот, како и 318 закони донесени во таа година или од порано (сојузни закони донесени пред 20-30 години, како што беше Законот за општата управна постапка, Законот за управните спорови и сл.)[6]. Ова значи дека новиот административен систем на РМ е воспоставен со извесни организациски модификицаии, а во правна рамка од поранешниот социјалистички федеративен систем која требаше да одговара на други темелни вредности на новиот уставен систем.

По воспоставувањето на новиот систем на управа и самоуправа, значајно расте бројот на администрацијата, професионализација започнува да се руинира со вработувања без некоја стручност, започнува политизација. Демократските стандарди се толкувале редуцирано, јавните политики беа слаби и нејасни, владеењето на правото се

[4] Снежана К.М., Локалните финансии во РМ, Економски институт-Скопје, 2004 година, стр. ????????????
[5] Амандмани на Уставот на СРМ, Службен весник на СРМ, бр. 28/1990.
[6] Наум Г., Борче Д., Симеон Г., Ана П.Д., Административно право, УКИМ Св. Кирил и Методиј, Правен факултет, Скопје, 2011,стр. 382.

руинираше. Јавното управување го одбележуваше тајност, дискреција и бирократизација, кусок на нормални управни механизми, без координација, со арбитрарни ад хок политички интервенции.

Без сериозни анализи за бројот вработени во јавната администрација, за нивната ефикасност, за потребните извршители по гранки и области од јавниот сектор и слично, а под притисок на меѓународните финансиски институции, во мај 1999 година е донесена Стратегијата за реформа на јавната администрација.Таа предвидуваше структурно и функционално приспособување на јавната администрација во следниве области:

1. Системот на државна администрација
2. Системот на јавната администрација во поширока смисла
3. Системот на локална самоуправа
4. Редефинирање на улогата на државата
5. Остварување и заштита на правата на граѓаните
6. Преструктурирање на јавните финансии
7. Развој на информатичкиот систем

За приоритетна цел на реформата е утврдена државната администрација (управата). Акцискиот план, усвоен наредната 2000 година, содржел 19 проектни планови, со конкретно утврдени цели, резултати и активности по одделните компоненти на Стратегијата. Притоа, спроведени се следниве проекти: зајакнување на Генералниот секретаријат на Владата (заради развивање на стратешкиот капацитет за планирање и координација на политиките за процесот на Европската интеграција), јавнофинансискиот менаџмент (реформи на буџетскиот процес и трезорското работење во Министерството за финансии), формирање на Агенцијата за државни службеници, подготовка на правна рамка за реформа на јавната администрација (Закон за државни службеници, Закон за организација и органите на државната управа, Закон за Владата на РМ, Закон за спречување на корупцијата). Со реформите било предвидено постепено и големо намалување на вработените во сите сектори на државната администрација.

Со компонентата за редефинирање на улогата на државата предвидено било да се:

1. Преиспита можноста за пренесување на одредени функции од јавниот на приватниот сектор или можност за воведување пазарни елементи во работата на јавниот сектор;

2. Поедноставување на легислативата заради поефикасно остварување на регулативната функција на државата;
3. Деконцентрација на надлежностите на државата;

Од овој корпус на реформи, најзначајно било редефинирањето на улогата и положбата на јавните претпријатија, односно определување на дејностите од посебен јавен интерес и на дејностите во кои може да се воведат пазарни елементи, врз основа на слободна конкуренција на пазарот. Прашање што посебно заслужува внимание е укинувањето на монополската положба на јавните институции врз речиси сите јавни услуги, како на општествено поле (образованието, културата, науката, здравството, пензиското и инвалидското осигурување), така и во економската сфера (електричната енергија, управувањето со водните ресурси, шумарството, железниците и патиштата). Тоа се направи со процес на приватизација (за постоечките претпријатија/служби) и со законски можности за отварање на нови, приватни и конкуретни институции. Со тоа се сметаше дека се создаваат услови за подобрување на ефикасноста и намалување на трошоците, а со тоа и можностите за зголемување на квантитетот и квалитетот на услугите што ги дава/обезбедува јавниот сектор[7].

Независно од реформите на државната администрација, на реформата на локалната самоуправа и се посветува посебно внимание. Но, иако реформите на системот на локална самоуправа беа дел од Стратегијата за реформа на јавната администрација, тие доцнеа или се конципираа под силен меѓународен притисок по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор и уставните измени кон крајот на 2001 година индуцирани од овој договор, а практично започнаа да се спроведуваат по локалните избори во 2005 година.

1.2. Општествена и стратешка рамка за воспоставување на нов систем на јавна администрација во самостојна Република Македонија

Уште од осамостојување на Република Македонија, задачата за создавање на стручна, професионална, отчетна, политички неутрална, транспарентна и сервисно-ориентирана администрација, претставува императив за развој на демократско и

[7] Според современите методи на јавно управување треба да се прави разлика помеѓу јавно обезбедување и јавно финансирање и дека постојат многу можности за комбинации, како на пример BOT и BOO аранжманите, јавно-приватно партнерство, други пазарни шеми, франшизи, други договорни аранжмани во кои јавниот сектор, на централно и/или пониски нивоа од власта ангажира приватни компании и/или непрофитни организации во вршење на одредени (се поголем број) на јавни функции.

пазарно-ориентирано општество. Истовремено, ваквата јавна администрација треба да претставува и најсилна поддршка на аспирациите за пристапување на Република Македонија кон Европската унија. Во оваа смисла, ретроспективно набљудувано, на самиот почеток од самостојноста, приоритет беше да се демонстрира јасна политичка и административна подготвеност за градење ефикасна, модерна и транспарентна администрација што ќе обезбеди висок квалитет во работењето и подобрување на услугите за граѓаните на Република Македонија. Во поширокиот општествен контест, овој процес требаше да обезбеди јасно поставување на должностите и одговорностите на сите кои учествуваат во процесот на формулирањето на политиката и задачите на јавната администрација, како и воспоставување на соодветна институционална структура и процеси кои ќе овозможат развој на демократско општество и пазарна економија.

Првичните системски напори за реформа на јавната администрација во самостојна Македонија резултираа со првата Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија од 1999 година. Во неа беа зацртани основните начела и стремежите за градење демократско општество водено од начелата на владеење на правото, транспарентност, компетентност, одговорност, еднаков третман и етичност, кои се актуелни и ден денс. Согласно на тоа, Стратегијата определи дека државната администрација мора да покаже:

- политичка неутралност,
- одговорност,
- совесно, коректно и неподмитливо управување со јавните ресурси,
- фер односи при вршењето на нивната работа,
- отвореност за критики и предизвици,
- ефикасност во користењето на ресурсите при пружањето јавни услуги,
- висок квалитет на услугите со соодветен обем на за вистинските потреби на граѓаните,
- трајност на бенифициите и придобивките на општеството во целина.

Веќе беше споменато дека во мај 1999 година, Владата на Република Македонија усвои Стратегија за реформа на јавната администрација, во која државната администрација претставуваше централно јадро на јавната администрација. Ваквата определба подразбираше зацврстување на принципот на владеењето на правото и работењето според законот и претпоставуваше воспоставување на нова правна рамка за функционирање на јавната администрација, која ќе овозможи остварување на

самостојност и ефикасност на извршната власт во примената на правото и остварувањето на државните функции, придружено со поголем степен на сопствена одговорност и зајакната контрола врз управата и јавните служби како јавен сервис на граѓаните, стопанските субјекти и другите правни лица.

Имајќи предвид дека главната насока во процесот на реформа на државната администарција во Македонија во 1999 година беше создавање на професионална, деполитизирана, ефективна и ефикасна граѓански ориентирана државна администрација, во согласност со начелото на парламентарна демократија и одговорност, Стратегија беше поддржана со промена на правната рамка за функционирање на државната администрација. Така, после усвојувањето на првата Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија во 1999 година, следуваше донесување на пакет на реформски закони од страна на Собранието на Република Македонија во 2000 година, меѓу кои и Законот за државните службеници[8] со кој за првпат се регулираше службеничкиот однос и се основаше нов државен орган, одговорен за воведување и промовирање на единствен и конзистентен систем на државна служба во Република Македонија. Покрај Законот за државни службеници, во согласност со утврдените приоритети на Стратегијата од 1999 година, во различни фази се работеа и донесуваа следниве релевантни законски акти, кои јавната администрација на Република Македонија требаше да ја приспособат кон развојот на демократското општество и пазарната економија:

- Закон за организација и работа на органите на државната управа;
- Закон за установите;
- Закон за Владата на Република Македонија;
- Закон за општа управна постапка, Закон за управни спорови и Закон за управна инспекција;
- Закон за спречување на корупцијата;
- Закон за изменување и дополнување на законот за локална самоуправа, Закон за изменување и дополнување на законот за територијална поделба и Закон за финасирање на единиците на локалната самоуправа и Закон за изменување и дополнување на Законот за Град Скопје;
- Закон за изменување и дополнување на законот за извршна постапка и за законот за прекршоци;

[8]Службен весник на Република Македонија бр. 59/2000.

- Закон за изменување и дополнување на Законот за кривична постапка, за стечај, за хипотека, за вонпарнична постапка и за арбитража.

Законската рамка воспоставена во 1999 година главно се бавеше со државните службеници, односно вработените во различни органи на извршната и на законодавната власт, и не успеа во потполност да го регулира статусот на останатите вработени во јавниот сектор кои во голем дел беа под капата на државата и чиј статус не беша третиран со некој посебен Закон, освен Законот за работни односи[9]. Преку спроведувањето на првата Стратегија за РЈА, донесена во 1999 година, иако временски недетерминирана, се поставија темелите на законската и институционалната рамка неопходни за отпочнување на процесот на реформа на јавната администрација.

Долгоочекуваниот Закон за организација и работа на органите на државната управа беше донесен во 2000 година. Со него се направени организациски измени во државната администрација на РМ. Така, бројот на министерствата од 21 беше намален на 14, некои органи во состав се здобија со статус на управни организации и беа предвидени некои нови (или преименувани старите) самостојни органи. Оценка[10] е дека со него не беше направен голем исчекор нанапред во поглед на определеувањето на местото и суштината на државната администрација во целокупниот правен и политички систем, во утврдување на нови современи надлежности на министерствата, во прочистување на преклопувањето на надлежностите кое се појавува во повеќе органи на државната управа. Согласно уставните и законските норми, државната администрација во РМ ја сочинуваат министерствата, други управни органи и управни организации. Другите органи на државната управа , според видот на организацијата и степенот на самостојноста, можат да се основаат како самостојни органи на државната управа (дирекции, агенции и комисии) или како органи во состав министерствата (управа, биро, служба, архив, инспекторат и капетанија). Дирекциите се основаат тогаш кога во една административна област за водење на работите, покрај вршење административни дејности, потребно е да извршат и стопански работи, а таквото работење е невозможно да се предаде на посебни стопански организации, поради протегнувањето на административните работи, како и поради поврзаноста со извршните органи. Агенциите се организациони облици кои вршат стручни и со нив поврзани административни

[9] Службен весник на Република Македонија бр. 62/05, 106/08, 161/08, 130/09, 114/09, 149/09).
[10] Наум Г., Борче Д., Симеон Г., Ана П.Д., Административно право, УКИМ Св. Кирил и Методиј, Правен факултет, Скопје, 2011,стр. 151.

работи, преку примена на пазарните принципи, односно принципите на пружање на услуги, а истовремено се задолжени да обезбедуваат унапредување и развој во врска со прашањата од нивниот делокруг. Комисиите се колегијални органи на администрацијата кои може да се основаат како самостојни органи или во состав на други органи на министерствата. Управите непосредно остваруваат административни задачи во една потесна област на администрацијата. Инспекторатите се основаат за вршење непосреден инспекциски надзор над извршувањето на законите и другите прописи и општи акти од страна на органите, претпријатијата, установите, организациите и здруженија на граѓани и граѓаните. Бироата се предвидени како органи во состав на министерствата. Управните организации се основаат заради вршење на определени стручни и други работи во рамките на правата и должностите на државата, но со примена на научни и стручни методи.

Јавните служби се служби кои задоволуваат некои заеднички потреби на општеството, а чие вршење е загарантирано и заштитено со правни прописи. Тие, до 2005 година, со донесувањето на Законот за установи, не беа правно регулирани, што значи во РМ за јавни служби се користи терминот установи. Установите се делат според два критериуми: субјектот (основачот) и според дејноста. Според првиот критериум можат да бидат: јавни, приватни и мешовити установи, а според дејноста можат да бидат: образовни, здравствени, социјални, културни, установи за детска заштита, за заштита на лица со интелектуална или телесна попреченост и во други дејности во закон определени како јавни услуги. Во поглед на начинот на управување со јавните служби во РМ се јавуваат три модалитети: јавна установа, режија и концесија.

1.3. Фаза на европеизација на јавната администрација во Република Македонија

Структурите и механизмите на процесот на интеграција се развивани веднаш по воспоставувањето на дипломатските односи и зачленувањето во ФАРЕ, од 1998 година. Во 1998 година е создаден Секторот за европска интеграција во рамките на Генералниот секретаријат на Владата за поддршка на процесот на интеграција во ЕУ, кој, со изменувањето и дополнувањето на Законот за Владата од 2005 година, прерасна во самостојна служба на Владата - Секретаријат за европски прашања, со задача, меѓу другото, да обезбеди координација и усогласување на работата на државните органи во

процесот на преговорите. Република Македонија подготвува Годишна програма за усогласување со законодавството на Унијата од 2000 година.

Напорите за придружување на Европската унија започнуваат во новиот милемиум, со парафирањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ, во ноември 2000 година. Заедно со процесот на придружување кон ЕУ, во 2001 година, по воениот конфликт и потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, кој, истата година, со амандмани се преточи во Уставот на РМ, се започна со процесот на децентрализација.

Фактичката имплементација на децентрализација започна по целосното заокружување на потребната нормативна рамка (Закон за територијална организација од 2004 година, со кој бројот на општините од 123 се намалува на 81, Законот за финансирање на ЕЛС од 2004, се применува од 1 јули 2005 година, Законот за локалните избори, низа секторски закони со кои се прераспределуваат надлежностите) и спроведувањето на локалните избори, од 1 јули 2005 година.

Покрај напред елаборираните првично формирани државни тела, за изградбата на институционалните капацитети за реформа на јавната администрација, во Македонија значаен момент е 29 август 2000 година, кога започна со работа Агенцијата за државни службеници, како орган на државната управа. За кратко време, поточно во 2001 година, таа се трансформираше во самостоен државен орган, каков што статус има има и денес.

Агенцијата за државни службеници во период на нејзиното воспоставување имаше 4 основни функции:

1. Независна заштита и грижа за законодавството наменето на државната служба и принципите на кои е засновано, вклучувајќи негова доследна примена;
2. Креирање единствена управувачка рамка за развој и управување на државните службеници, вклучувајќи дефинирање на услови за вработување, описи на работни места, оценување и одговорност на државните службеници, етички кодекс, плати и надоместоци, како и стручно усовршување и обука;
3. Развивање механизам за селекција и вработување на државни службеници;
4. Заштита на правата на државните службеници, преку одлучување во втор степен по жалби и приговори на државните службеници.

Фазата на европеизација во РМ започна од 2004 година, со ратификацијата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација од страна на сите земји-членки и нејзино стапување во сила и поднесувањето на барањето за членство во ЕУ, на 22 март 2004

година. Потоа се интензивираат односите со ЕУ (есента, истата година, се усвојува Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија, се добива и одговара на Прашалникот од Европската комисија), по што, во 2005 година на РМ и се доделува кандидатскиот статус за членство во ЕУ. Почнувајќи од октомври 2009 година, согласно остварениот напредокот на Република Македонија во усогласување со Спогодбата за стабилизација и асоцијација, напредокот во исполнување на политичките критериуми, усогласување со европското законодавство, како и напредокот во однос на сите области опфатени во дијалогот за визна либерализација, Европската комисија препорача почеток на преговорите за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија.

Согласно националната стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија како основни цели на реформата се наведуваат: сообразување и оспособување на јавната администрација во РМ за континуиран процес на транспонирање и спроведување на европското законодавство; оспособување на јавната администрација за креирање и имплементација на севкупните реформи на економскиот, политичкиот и правниот систем и изградба на институции неопходни за обезбедувањето на слободниот протек на добра, капитал, услуги и луѓе во ЕУ.[11]

Со донесувањето на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија во 2007 година, Владата на Република Македонија, со поддршка на Собранието на Република Македонија, ги утврди краткорочните и среднорочните приоритети во процесот на пристапување, истовремено наведувајќи ги ресурсите кои ќе му ги посвети на процесот до 2010 година.

Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА):

- утврдува детален план и распоред за усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ (acquis communautaire[12]) и ги определува надлежните институции и органи за негова подготовка и спроведување;

[11] Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија, Влада на РМ, Скопје, 2004, стр.16.

[12] Acquis communautaire ги содржи: содржината, принципите и политичките цели на договорите на кои е заснована Унијата; законодавството на Европските заедници и одлуките донесени во согласност со договорите; соодветното законодавство за имплементација и управните практики во државите членки, како и јуриспруденцијата на Судот на правдата.

- става посебен акцент на административните структури за спроведување на законодавството во насока на формирање нови или реформирање на постојните институции, како и за обезбедување на соодветен обучен кадар;
- опфаќа средства од буџетот и од фондовите за странска поддршка потребни за спроведување на предвидените задачи, како основа за натамошното стратегиско планирање и за планирањето на Буџетот на Република Македонија и
- јасно ги утврдува временските рокови за усвојување на правото на ЕУ.

НПАА ја следи структурата на копенхашките и на мадридските критериуми, односно ги опфаќа: политичките критериуми, економските критериуми, способноста да се преземат обврските од членството, административниот капацитет, подготовката на Националната верзија на правото на ЕУ и информирањето и комуникацијата со јавноста. Впрочем, целиот процес на приближување е главно усогласување на законодавството со зеадничкото европско правно наследство (acquis communautaire). За исполнувањето на предвидените цели во овие акти, во законодавството се донесени бројни нови законски решенија, а постојните се изменети и дополнети, предвидувајќи ги во нив европските стандарди.

Напредокот на земјата во однос на усогласувањето со европските административни стандарди и изградба на адекватни капацитети беше внимателно следен од страна на Европската комисија и ОЕЦД-СИГМА. Реформските задачи беа поставени во шест редовно контролирани сектори: демократија и владеење на правото, јавни служби и управно право, системот на јавниот интегритет, управување и контрола на јавните расходи, јавните набавки и обликување на јавните политики и координацијата, кои се утврдени како европски стандарди за јавната администрација, а кои ќе бидат објаснети во натамошниот текст.

Во овој контекст ги истакнуваме клучните забелешки во однос на администрацијата во првиот Извештај на ЕУ од 2006 година, во кој се нотира дека: „Законот за државни службеници од 2000 година и понатаму се спроведува, а првата евалуација на работењето на државните службеници беше спроведена во 2005 година. Во јануари беше донесен Акциски план за утврдување на функционален систем за раководење со човечки ресурси. Во април се воведе нов систем за плати на државните службеници..... Преземени се чекори за зголемување на транспарентноста во јавната администрација..... Состојбата во однос на обуката на државните службеници постојано се подобрува..... Пренесувањето на надлежностите на општините оди по нагорна

линија.... Меѓутоа, механизмите за подобрување на професионализмот и одговорноста, како и гарантирањето на независноста и политичката неутралност треба целосно да се спроведат..... Севкупно, реформите во организирањето на јавната администрација постепено се одвиваат и имаат за цел да го подобрат управувањето и да ја зголемат транспарентноста. Сепак, спроведувањето на реформите во администрацијата и реформите во полицијата сè уште претставува сериозен предизвик[13].

Втората „Стратегија за реформа на јавната администрација (2010-2015)"[14] е усвоена од Владата на Република Македонија во 2010 година, заедно со „Акциски план за реформа на јавната администрација"[15], кој е ревидиран во октомври 2012 година. Стратегијата за реформа на јавната администрација, во сила од 2010 година требаше да обезбеди сеопфатна стратешка рамка за реформи во јавната администрација. Нејзина главна цел беше да ја подобри законската и административната рамка, и со тоа да го зголеми капацитетот, ефикасноста и транспарентноста на јавната администрација и да се подобри услугата што се обезбедува за широката јавност. Мерките и активностите преку кои требаше да се постигнат целите зададени во Стратегијата за реформа на јавната администрација од 2010 година беа групирани во шест широки области:

(1) Административни процедури и услуги.
(2) Стратешко планирање, координација, креирање политики и добро управување.
(3) Систем на јавна служба и човечки ресурси.
(4) Систем на јавни финансии.
(5) Е-влада и Е-администрација.
(6) Политики за борба против корупцијата.

Стратегијата за реформа на јавната администрација од 2010 година и на неа соодветниот Акциски план, беа конзистентни со останатите клучни стратешки документи како што се: Европското партнерство[16], Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (2014-2016)[17] и Фискалната стратегија 2015-2017[18]. Па така, со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (2014-2016) особено акцент

[13] РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, Извештај за напредокот на Република Македонија* за 2006 година (COM (2006) 649 final).
[14] http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf-пристапено август, 2017.
[15] http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/RevidiranAP_SRJA_mioagov.pdf-пристапено август, 2017.
[16]http://www.sep.gov.mk/data/file/Pristapuvanje/ODLUKA%20Na%20Sovetot%20_final%281%29.pdf-пристапено август, 2017.
[17] http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/00npaa2014narativenobjavuvanje.pdf -пристапено август, 2017.
[18]http://www.finance.gov.mk/files/u6/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202015-2017_mak.pdf- пристапено август, 2017.

се става на продолжување на координација на процесот на реформа на јавната администрација, обезбедување и развој на стручна, професионална, ефикасна, одговорна, транспарентна и сервисно ориентирана државна и јавна служба, подобрување на квалитетот на администрацијата според стандардот ИСО 9001 и спроведување на генерички и специјализирани обуки на државните и јавните службеници. А, посебно внимание треба да се посвети и на координацијата на помошта од Европската унија и земјите членки, како и координацијата на другата странска помош, вклучително и јакнењето на капацитетите, со цел да се обезбеди поддршка на реформите комплементарни на процесот на интегрирање на Република Македонија во ЕУ.[19]

Со спроведувањето на овие документи се донесоа значајни законски новини. Па така, 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[20] со кој требаше да се регулира статусот на сите вработени во јавниот сектор, особено во: јавните установи, јавните претпријатија, фондови, регулаторни тела, итн. Иако овој Законот беше многу значаен за исполнување на стратешките определби за реформа на јавната администрација во Република Македонија, треба да се каже дека неговото донесување не беше засновано врз темелна проценка на влијанието на регулативата. Тој, исто така, не беше плод на широк, отворен и конструктивен консултативен процес. Така, уште од самиот почеток на негова примена се воочија бројни недостатоци, што резултираше со 21 законски измени и дополнувања и 6 укинувачки одлуки на Уставниот суд. Согласно овој закон, Агенцијата за државни службеници постоеше сè до крајот на 2010 година, а од јануари 2011 година продолжи да работи како Агенција за администрација.

Надлежностите на Агенцијата се проширија со нејзино вклучување во:

- постапката за селекција и вработување на јавен службеник, и
- обезбедување заштита и одлучување за правата и обврските на јавните службеници.

Набргу потоа, се случи најзначајната новина од аспект на организацијата на државната управа во нашата земја во доменот на јавната администрација. Со изменувањата и дополнувањата на Законот за организација и работа на органите на

[19] НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА УСВОЈУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА, РЕВИЗИЈА 2014 - 2016 Декември, 2013, http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/00npaa2014narativenobjavuvanje.pdf

[20] Службен весник на Република Македонија, бр. 52/2010.

државната управа[21], Министерството за информатичко општество, прераснувајќи во Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА), доби проширена надлежност, а со тоа и поголема одговорност. Задачите и обврските, освен со Законот за организација и работа на органите на државната управа, се утврдени и со Законот за изменување и дополнување на Законот за државни службеници[22], Правилникот за внатрешна организација на МИОА и Стратегијата за реформа на јавната администрација и се однесуваат на:

- Развојот и промоцијата на информатичкото општество,
- реформата во јавната администрација,
- креирањето и водењето на регистар на информационите и комуникациските системи и информатичката опрема во рамките на органите на државната управа,
- интегрираната информатичка и комуникациска мрежа, базите на податоци, меѓусебното поврзување и размена на информациите, безбедносните аспекти и развојот на инфраструктурата на државните органи, правните и другите лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања,
- следењето на состојбите со информациските и телекомуникациските технологии и воведување на меѓународни стандарди,
- телекомуникации и телекомуникациска инфраструктура, радиодифузија и радиодифузна инфраструктура,
- надзорот и обезбедувањето на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници,
- развивањето на политиката поврзана со правата, обврските, одговорностите и оценувањето на државните и јавните службеници,
- класификацијата и описот на работните места, платите и надоместоците на плати на државните и јавните службеници,
- водењето Регистар за државните и јавните службеници,
- подготвувањето стратешки документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници,
- организирање и спроведување на обуката,
- развојот и координацијата на политиките во врска со управувањето со човечките ресурси.

[21] Службен весник на Република Македонија бр.167/10
[22] Службен весник на Република Македонија бр.167/10

По донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа, како орган во состав на Министерството за информатичко општество и администрација е Државниот управен инспекторат, преземен од Министерството за правда. Надлежноста на Државниот управен инспекторат се однесуваа на надзор на примената на Законот за општата управна постапка и другите закони што содржат одредби за управната постапка, како и надзор над извршувањето на прописите за канцеларско работење. Исто така, согласно Законот за измени и дополнувања на Законот за организација и работа на органите на државната управа и Стратегијата за реформа на јавната администрација, од 01.01.2012, Одделението за електронски комуникации и аудио визуелни политики од Министерство за транспорт и врски, преминува во надлежност на Министерството за информатичко општество и администрација.

Друг значаен процес, во рамките на стратешките определби за реформи на македонската јавна администрација е процесот за Проценка на влијанието на регулативата (ПВР), воведен во 2009 година. ПВР има за цел да го помогне процесот на креирање јавни политики и закони, да ја поттикне администрацијата да размислува низ призма на последиците од определени одлуки, и да поттикне јавна дебата за определени решенија. Во рамките на ова, секој закон, вклучително и самата ПВР оценка, треба да бидат поставени на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР)[23], заради поширока консултација со јавноста, а механизмот за постојан мониторинг е воведен со цел да обезбеди јавност и инклузивност во процесот на носење одлуки, но и да го подобри квалитетот на донесените одлуки. Воведувањето на ПВР требаше да ги засили капацитетите на македонската администрацијата за: анализа на тековните состојби и за приближување на националното законодавството кон законодавството на ЕУ; приоретизирање на подрачјата и на поглавјата во имплементацијата на acquis; во подготовката на позициите на државата преку дефинирање на транзициски период неопходен за приспособување кон новините; оценувањето на влијанијата на новите закони врз државниот буџет, бидејќи секоја транспозиција има свое чинење од политички, од социјален и од економски карактер; поддршка на деловната заедница и на останатите релевантни актери, за да се подготват

[23] https://ener.gov.mk

за процесот на пристапување и во засилување на процесот на консултации со социјалните партнери, како исклучително важен сегмент во пристапниот процес.

Поради очигледните недостатоци на постоечката регулатива, од почетокот на 2015 година, во сила влегоа нови закони чија цел повторно беше да придонесат за понатамошна реформа и модернизација на администрацијата во Република Македонија, се разбира базирана (повторно) врз основните принципи на транспарентност, на заслуги и на правична застапеност. Станува збор за Законот за административни службеници[24] и Законот за вработените во јавниот сектор[25]. Со Законот за вработените во јавниот сектор се прошири опфатот на административни службеници на лицата вработени во јавниот сектор кои извршуваат административни работи. Со него се воспоставија и уредија општи начела за вработените во јавниот сектор, класификацијата на работните места, евиденцијата, видовите на вработувања, општите права, должности и одговорности, мобилноста, како и други општи прашања за вработените во јавниот сектор.

Законот за административните службеници, кој стапи на сила во февруари 2015 година ги регулира статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници, со намера да воспостави политички независна и професионална служба врз основа на компетентност (за влез во служба) и на заслуги (за мандат и за напредување во кариерата). Со овој Закон се направи обид да се воспостават единствени норми за регулирање на прием во служба, услови за работа, права и обврски на вработените, лично однесување, напредување во кариерата и професионален развој на вработените во администрацијата, професионализам во областа на управувањето и раководењето, оптимизација на трошоците, подобрување на квалитетот на услугите, достапност до граѓаните.

Законот за административни службеници, покрај системот на вработување врз основа на заслуги, ги потцртува планирањето на кариерата и на развојот на вработените во администрацијата во Република Македонија и ги одредува условите според кои административните службеници можат да напредуваат и да бидат успешни во остварување на работата во институциите. Клучните правила се утврдени во Рамката на општи работни компетенции[26], која ги поставува основните вештини што секој вработен

[24] Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014 .
[25] Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014.
[26]Правилник за рамката на општи работни компетенции за административните службеници, Службен весник на Република Македонија бр. 142/2014).

треба да ги поседува и е поврзана со воведување минимални стандарди за секое работно место.

Од аспект на соодветна законска рамка за воспоставување на функционален систем на јавна администрација, во Република Македонија во изминатиов период усвоени се уште неколку значајни законски решенија. Имено, заради потребата од воведување на стандарди за управување со квалитет во јавната администрација, во 2013 година се усвои Законот за воведување систем за управување со квалитет и заедничка рамка за проценка за испорака на работа и на услуга во јавните служби[27]. Притоа, признати стандарди за управување со квалитет се Барометарот за квалитет и Заедничката рамка за проценка (CAF). Во таа насока беше донесена и Методологија која помага да се постават стандарди и да се промовираат услови за фер конкуренција[28]. Исто така, во изминатите години во администрацијата во Република Македонија, направени се обиди да се воведе размена на документи по службена должност, како и користење на предностите кои ги нудат современите информатичко-комуникациските технологии (ИКТ). Во таа насока, во согласност со измените во Законот за општа управна постапка[29] за воведување едношалтерски систем, секоја установа до која ќе се обратат граѓаните е должна по административен пат да ги обезбеди сите документи потребни за одредена административна услуга, без да се бара тие да бидат приложени од страна на граѓанинот. Уште повеќе, Законот за електронско управување[30], предвиде дека сите институции во државата треба да се усогласат во своето работење и да користат соодветна инфраструктура. Досега, во рамките на овој систем се вклучени повеќе институции.

За жал, периодот за реализација на втората Стратегија и Акциски план за реформа на македонската јавна администрација истече на крајот на 2015 година, а во меѓувреме сè уште не беше започнат процесот за подготовка на иден план/стратегија, со што би се предвидела натамошната модернизација на јавната администрација во Република Македонија. Наместо валиден стратешки документ, општестената определба за реформа на јавната администрација во тој период беше претставена во „Програмата за работа на Владата на Република Македонија“ (2014-2018 година)[31], во која реформата на јавната администрација беше наведена како еден од столбовите на демократијата и како приоритет во следниот долгорочен период. Како стратешка определба на Владата на

[27]Службен весник на Република Македонија, бр.69/2013.
[28]Методологија „Барометар за квалитет на институциите”, http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/ Metodologija_Barometar.pdf
[29]Службен весник на Република Македонија бр.124/2015.
[30]Службен весник на Република Македонија, бр.105/2009.
[31] http://www.vlada.mk/sites/default/files/GPVRM-2015-godina.pdf- пристапено август, 2017.

Република Македонија, во овој документ, за приоритети во реформата на јавната администрација беа истакнати: потребата да се изгради високо квалификувана и професионална јавна администрација; воведување стандарди за управување со квалитет; инвестиции во обука и во стручно усовршување; воспоставување на централно координативно тело за ИКТ проекти во јавната администрација; надградба на националниот портал за е-услуги, итн. На политично ниво, формална одговорност за реализација на ваквата стрешка определба на тогашната Влада на Република Македонија се обезбеди преку воспоставување на Комитетот за реформи во државната администрација[32].

Уште еден значаен обид во засилување на политичкиот дијалог за важни стратешки прашања и за клучни предизвици е Пристапниот дијалог на високо ниво (ХЛАД), меѓу Европската комисија и Република Македонија, воспоставен во 2012 година, а ги следи следниве пет области: заштита на слободата на изразување во медиумите; зајакнување на владеењето на правото; реформи на јавната администрација; подобрување на изборниот процес; развој на пазарната економија.[33]

2. Реформата на јавната администрација во Извештаите на Европската комисија за напредок на Република Македонија

Како што може да се заклучи од напред кажаното, повеќе од две децении, во Република Македонија, речиси, постојано се дебатира за состојбите во јавната администрација и се превземаат мерки за нејзинаа реформа, развој и унапредување. Во исто време, редовна (годишна) квалитативна оценка и евалуација на работењето на јавната администрација на Република Македонија прави Европската Комисија во нејзините годишни извештаи за напредокот на Република Македонија во евроинтеграцискиот процес. Во продолжение е даден ретроспективен преглед на извештаи на Европската Комисија, со фокус на оценките и забелешките кои се однесуваат на реформите на јавната администрација во Република Македоија во последниве 8 години (од 2010 до 2016):

[32] Одлука за формирање на Комитет за реформа на јавната администрација, Службен весник на Република Македонија бр. 112/2011.
[33]http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Registar-na-dokumenti/PR2012_MK3(2).pdf-пристапено август, 2017.

- Во 2010: **постигнат е делумен напредок кој се однесува најмногу на законската рамка.** Политичката и функционалната одговорност за управување со јавната администрација останува фрагментирана. Беше донесен Законот за јавни службеници со цел воведување на одредби слични на одредбите во Законот за државни службеници. Планот за обука на државните службеници за 2010 година не можеше да се спроведе поради буџетски ограничувања.[34]
- Во 2011 година: **Остварен е напредок на правната рамка за јавната администрација, но има само ограничен напредок** во сферата на нејзината имплементација. Имено, законските измени не обезбедија стратешкки решенија за сите постојни предизвици. Владата донесе нова стратегија за реформи во јавната администрација за периодот 2010-2015 година.[35]
- Во 2012 година: **Постигнат е одреден напредок во областа на јавната администрација.** Потребни се дополнителни напори и ресурси за понатамошно подобрување на административниот капацитет на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) и управната инспекција заради ефективно извршување на задачите во земјата. Мобилноста на државните и јавните службеници беше делумно подобрена. Регистарот на јавните службеници сега функционира, иако со нецелосни податоци од некои институции. Областа на државната и јавната служба останува фрагментирана. За да се консолидира регулирањето на оваа област и за да се разрешат недостатоците, особено во поглед на вработувањето, унапредувањето и прекинувањето на работниот однос, започнати се подготовки за нов сеопфатен Закон за администрација. Особено, треба да се обезбеди почитување на начелото за вработување врз основа на заслуги заедно со начелото за правична застапеност.[36]
- Во 2013 година: **Правната рамка за јавна администрација продолжува да биде фрагментирана, што влијае на нејзиното единство, транспарентност и отчетност**. Продолжена е работата на новата законска рамка за

[34]Извештај за напредокот на Република Македонија за 2010, Брисел, 09.11. 2010, стр. 7-8 https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/EKizvestaj2010.pdf-пристапено октомври, 2017
[35]Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011, Брисел, 12.10.2010, стр. https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/PR2011mk.pdf-пристапено октомври, 2017
[36] Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012, Брисел, 10.10. 2012, стр. 10-13 https://www.sobranie.mk/dokumenti-rm-eu-cbb3490c-fe7d-4750-82f4-67c619c46a6a.nspx-пристапено октомври, 2017

унифицирање на правилата и вградување на принципите на транспарентност и наградување и унапредување според заслуги. Транспарентноста и пристапот до информациите од јавен карактер останува на ниско ниво, не се достапни официјалните бројки за вкупниот број на вработени во јавниот сектор, постојано и привремено, што го прави тешко мерењето на напредокот во постигнување на транспарентност и целите на реформите. Сè уште се потребни подобрувања на политиката, на централно и на локално ниво, за борба против политизацијата. Потребни се дополнителни напори за унапредување на професионалноста и независноста на јавната администрација, како и правичната застапеност.[37]

- Во 2014 година: **Македонската јавна администрација изгради стручен кадар кој треба да биде задржан**. Сепак, политизацијата на централно и на локално ниво останува сериозна загриженост. Покрај извесни унапредувања на законската рамка, наместо создавање професионална администрација темелена на заслуги („merit“), вработувањето во јавниот сектор претставува социјална мерка, а јавниот сектор и понатаму е партизиран. Јавната администрација е фрагментирана и предмет на политичко влијание и покрај напредокот во нормативното уредување на областа. Постапките за развој на политики и координација низ секторите се добро дефинирани, но не секогаш ефикасно спроведени. Често недостасува темелна анализа и проценка на политиките. Рамката за интероперабилност треба да се заврши. 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.[38]
- Во 2015 година: **Постигнат е напредок во текот на изминатата година, но останува уште многу да се направи.** Останува целосно да се одговори на правилното функционирање и стабилноста на основните институции кои гарантираат демократија. Реформата на јавната администрација е клучна во овој поглед, вклучително и професионализација и деполитизација на државната служба. Реформата на јавната администрација, заедно со

[37] Извештај за напредокот на Република Македонија за 2013, Брисел, 16.10.2013, стр. 9-11 https://www.sobranie.mk/dokumenti-rm-eu-cbb3490c-fe7d-4750-82f4-67c619c46a6a.nspx-пристапено октомври, 2017

[38] Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014, Брисел, 8.10.2014, стр. 9-11 https://www.sobranie.mk/dokumenti-rm-eu-cbb3490c-fe7d-4750-82f4-67c619c46a6a.nspx-пристапено октомври 2017.

владеењето на правото и економското управување се меѓусекторски прашања од фундаментално значење за успех во политичките и економски реформи и градење на основа за спроведување на правилата и стандардите на ЕУ. Треба да се подобри квалитетот на администрацијата, и со тоа директно да се влијае на способноста на владата да обезбеди јавни услуги, да ја спречи и да се боро против корупцијата и да ги поттикнува конкурентноста и растот. Исто така, потребно е вградување на принципите на заслуга во управување на државната служба и обезбедување на соодветни административни постапки.[39]

- Во 2016 година: **Земјата е умерено подготвена во однос на реформата на нејзината јавна администрација**. Започна спроведувањето на новата правна рамка за управување со човечки ресурси, но, сепак, нема доволна посветеност за спроведување на препораките на Комисијата од 2015 година. Неефикасните линии на одговорност, користењето на јавниот сектор како политички инструмент, наводите за притисоци врз вработените во јавниот сектор и наводната политизација на администрацијата во изборна година, продолжуваат да бидат предмет на загриженост. Потребна е силна политичка посветеност за да се гарантира независноста на јавната администрација и почитување на начелата на транспарентност, заслуги и правична застапеност.[40]

Како што може да се заклучи од извадоците од годишните извештаи, согласно наодите на Европската комисија, во реформата на јавната администрација во Република Македонија, јасно и очигледно е дека во повеќе аспекти, наместо подобрување, има дури и назадување. Сумирано, критиките упатувани во извештаите за напредокот на земјата, испорачувани од органите на Европската унија, се однесуваат на евидентирани недостатоци во однос на транспарентноста, на професионалноста и на независноста на администрацијата. Начелата за вработување и за унапредување засновано на заслуги, според извештаите, се сериозно загрозени. Во извештаите на ЕУ се укажува на непостоење јасни и транспарентни критериуми за вработување, за наградување и за

[39]Извештај за напредокот на Република Македонија за 2015, Брисел, 10.11.2015, стр 9. https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/PR2015_All_CK_FF_MK_16.11.2015.pdf-пристапено октомври, 2017

[40]Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година, Брисел, 9 ноември 2016, стр. 15 https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf-пристапено октомври, 2017

развој на кариерата, но и воопшто, укажуваат на недоволно ефикасни системи за управување со човечките ресурси.

Кон европските извештаи треба да се додадат и препораките од Вишата експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото во однос на следењето на комуникациите, откриено пролетта 2015 година[41]. Нивните наоди за контрола од страна на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) врз највисоките функционери во јавната администрација или, пак, за употребата на јавни средства и јавна администрација за партиски активности, јасно говорат за тоа дека дека реформата на јавната администрација во Република Македонија е актуелна повеќе од било кога во историјата на самостојна Македонија.

3. Тековни мерки и политики за јавната администрација во РМ

И покрај долгиот период на европеизирање на јавната администрација во РМ се наметнува заклучок дека повторно сме на почеток. Со и без стратешките планови, кои се донесуваа про форма и под притисок, РМ во изминатите години се соочи со политичка и институционална криза, која започна во 2015 година со објавувањето на незаконски прислушкуваните разговори и траеше три години. Кризата покажа дека целосно се нарушени принципите на владеењето на правото и правната држава, а силната партизација на државните и јавните институции сериозно го нарушија нивниот интегритет. Не можноста државата и институциите брзо да да се справат со политичката криза, доведе до состојба во која РМ, со Извештајот за РМ за 2016 година на Европската комисија да биде оквалификувана како "заробена држава,, на заробени институции "[42].

За разрешување на оваа состојба, летото во 2015 година, Комисијата формира група од врвни правни експерти да подготват извештај со конкретни препораки, наречени како Итни реформски приоритети[43], т.н. Извештај на Прибе. Врз основа на нив, по долги и

[41]Препораки на Вишата експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото во однос на следењето на комуникациите откриено пролетта 2015 година, стр. 7 и стр. 21. https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf-пристапено август, 2017.

[42]Европска Комисија: Извештај за Република Македонија за 2016 година. Види:https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

[43]Итните реформскии приорите покриваат владеење на право и судство, деполитизација на јавната администрација, изборни реформи, препораки на групата за рсчистување со настаните од 24 декември

тешки преговори, се постигна т.н. Пржински договор, кој изнуди неколку клучни политички решенија, кои требаше да ја ослободат заробената држава. Па така, се договорија, па се пролонгираа за 6 месеци предвремени избори, повлекување на Претседателот на Владата и воведување на техничка влада неколку месеци пред избори, воспоставување на Специјално обвинителство за истражување на криминалот од прислушкуваните разговори, промени во изборниот законик со поголема контрола на работата на владата пред изборите и т.н. Како резултат на овој договор, по спроведените предвремени избори во декмври 2016 година, дојде до промена на власта и во јуни 2017 година се формира нова влада која нашироко декларираше воља за реформи, демократизација и европеизација на земјата.

Во септември 2017 година, правните експерти на ЕУ подготвија и втор извештај, оценувајќи ја имплементацијата на нивните предходни препораки како практично стопирана, со насоки за новата власт за ослободување на институциите, враќање на довербата на граѓаните и на евроатланскиот пат. За таа цел наложи да се справиме со тешките прашања за реформа на судството и јавната администрација, борбата против корупцијата, реформите во медиумите и решавањето на скандалот со прислушувањето.

Како одговор на ваквата оценка, Владата на РМ во Програмата за нејзина работа (2017-2020), за главен стратешки приоритет ја определи и утврди: „Владата на РМ ќе работи на создавање стручна и ефикасна, отчетна и транспарентна администрација која ќе обезбеди квалитетни услуги за граѓаните и бизнисите и ќе ги заштите нивните права„. Притоа, се заложи за почитување на принципите на праведност и стручност при вработувањето и објективност при унапредувањето и наградувањето на вработените во јавната администрација и создавање на администрација која ќе се ослободи од партиските стеги и ќе се посвети на решавање на проблемите на граѓаните и деловните субјекти, почитувајќи ги начелата на законитост и непристрасност при вршење на должноста[44].

Така, реформата на јавната администрација е повторно високо на агедата и на новата Влада. Според т.н „План 3-6-9”[45], кој новата Влада го усвои на 04.07.2017 година, реформата на јавната администрација, на краток, среден и долг рок е еден од нејзините

2012 година и медиуми: слобода на изразување. Види: http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm.

[44]Програма за работа на Владата 2017-2020, страна 35. Види на: http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada20172020_08062017.pdf.

[45] Влада на РМ, План 3-6-9, 04.07.2017. http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Plan%203-6-9%20MK.pdf-пристапено ноември, 2017

клучни приоритети, при што првиот чекор кој се решија да го превземат беше да се тргне од дефинирање на квалитетна и сеприфатена (нова) Стратегија за реформа на јавната администрација, во насока на целосна деполитизација и професионализација на администрацијата, и градење на квалитетна и сервисно ориентирана администрација која ќе функционира и работи во подобрени работни услови, користејќи ги сите можности на современ пристап преку е-влада, е-услуги и интероперабилност. За таа цел беа формирани тематски работни групи и се започна со ревизија на нацрт Стратегијата за реформа на јавната администрација и нацрт Акцискиот план, со претставници од институциите и граѓанскиот сектор и согласно коментарите на СИГМА. Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022[46] и Акцискиот план за Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022[47] се усвоени во февруари 2018 година. Воедно, заложба на сегашната Влада на Република Македонија е да се продолжи со процесот на ажурирање на Регистарот на вработени во јавниот сектор, со цел да се објави вкупната бројка на вработени по сектори.

Во таа насока се започна и со подготовка на Стратегијата за реформи во судството, се усвоија и донесоа измени во одредени закони врзани за судството, се направија измени во Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) и нејзиниот пристап до следење на комуникациите со воспоставување на ново посредно тело за оваа намена. Исто така, беа преземени чекори за зајакнување на интерната контрола, но и цивилниот и парламентарниот надзорен механизам над УБК. За таа цел се подготвуваат законски решенија со дефинирана автономија на независните регулаторни, супервизорски и надзорни тела, а на Специјалното јавно обвинителство му се даде големо значење во однос на борбата против високо ниво на корупција, со тоа што беше усвоен Закон за заштита на свиркачите.

Децентрализацијата остана на истото рамниште, со тоа што продолжува дијалогот меѓу властите за подфинансирањето и унапредување на локалните услуги со зголемени трансфери од централните фондови. Усвоен е нов Акциски план за децентрализацијата и регионален развој. Но, нема стратегија како натаму ќе се одвива децентрализацијата, ниту стратегија за развој на службите од општо значење и општо, нема целосно стратешкото планирање, освен тоа поврзано со евроинтеграцискиот процес, што воедно не го обезбедува квалитетот на долгорочните јавни политики.

[46] http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija%20RJA_Draft_2017-22_MK.pdf-пристапено ноември, 2017.

[47] http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Action%20plan_RJA_Draft_2017-22.pdf-пристапено ноември, 2017.

Јавните политики се сеуште под влојание на променливите политички констелации, сеуште е недоволно учеството на граѓаните, цивилното општество, експертите, академската заедница. Недостасуваат јавни политики базирани на докази и евалуациски студии. Треба да се подобри квалитетот на правните прописи. Потребна е натамошна дерегулација.

Сеуште е присутна длабока политизација на јавните служби, управен професионализам, авторитарна и бирократска свест за јавниот сектор. Соработката на јавната управа со академската и стручната заедница е релативно слаба.

4. Состојби и трендови со јавната администрација во ЕУ

Административните реформи, почнувајќи од 80-те години на минатиот век, се спроведуваа долг временски период и во Европската унија. Тие започнаа со воведувањето на Новиот јавен менаџмент, за да по последната светска финансиска и европска криза продолжат главно како иницијативи за кратење на буџетските расходи и обезбедување на поефикасни, поквалитетни и поефтини јавни услуги. Во најново време, владината ефикасност се става високо на агендата во сите земји.

Конвергенција или дивергенција е резимето за досегашните административни реформи во Европа[48]. Ова произлегува од фактот што сите административни реформи во секоја земја се спроведувани на различен начин и во различно време. Класичните реформи во новиот јавен менаџмент (НЈМ/NPM) опфаќаат мерки, како перформансен менаџмент, потрошувачки ориентиран, склучување договори, приватизација или флексибилизација на вработувањата, додека другите се од погенерички карактер и имаат за цел зголемување на транспарентноста, граѓанското учество и намалување на бирократијата. Па така, некои земји во овој поглед се гледаат како пионери и имаат високо респектиран и ефикасен јавен сектор, други се сметаат за провизорни, со ноторно неефикасна јавна администрација, заробена во разни шеми на патронажа и политизација. Истовремено, во едни земји административните реформи биле интензивно јасно анализирани и истражувани, во други помалку. Во едни се уште се дискутира за примена на нов јавен менаџмент (НЈМ), во други се прифатени разни форми на пост НЈМ идеи.

[48]Steven Van de Walle, Gerhard Hammerschmid, Rhys Andrews and Philippe Bezes, Introduction: Public administration reforms in Europe, Јуне 2016, p. 5. Available from: https://www.researchgate.net/publication/304624416_Introduction_Public_Administration_Reforms_in_Europe [accessed Mar 13 2018].

Варијациите во административните реформи се високи, и не зависат само од административната култура, туку и од различните појдовни точки на владини системи. Реформската терминологија широко се употребува. Разновидноста на реформи, во интеракција со разновидните административни системи и административни култури во Европа, доведе до значителна хетерогеност во реформската практика низ цела Европа. Теоретските обиди да се групираат системите или да се бара сличности во реформските трендови не дале резултати[49]. Во таа смисла дебатата за тоа дали се одвива процес на конвергенција во траекторијата на националните јавносекторски реформи во насока на создавање на т.н. "Европски административен простор,, или дивергенција, добива на значење.

Инаку, Концептот за добра администрација прогресивно е дефиниран од ЕУ земјите и ја вклучува и Европската повелба за фундаментални права[50]. Поимот Европски административен простор е поставен од СИГМА во 1993 година[51]. Тој вклучува компоненти како што се: реалност, предвидливост, отчетност и транспарентност, како и технички и менаџерски способности, организациони капацитети, финансиска одржливост и граѓанско учество

Во процесот на проширување на ЕУ, заради централна улога на јавната администрација во националниот економски развој, таа доаѓа високо на агендата. Па така, ефикасната и ефективна администрација се гледа како клучна за економскиот раст. Оттука, интересот за реформата на јавната администрација значително расте, особено во меѓународните организации. Па така, во 2014 година, Европската комисија, за прв пат, како тематска цел во развојната стратегија на ЕУ за 2020 година, за периодот 2014-2020

[49] Pollitt, C. (2007), 'Convergence or divergence: what has been happening in Europe?' in C. Pollitt, S. van Thiel and V. Homburg (eds), New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, Basingstoke: Palgrave, pp. 10–25.
Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011), Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo- Weberian State, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
Sager, F. and P. Overeem (eds) (2015), The European Public Servant. A Shared Administrative Identity? ,Colchester: ECPR Studies.

[50]Article 41, Right to good administration: 1) every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union. 2) This right includes: the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken; the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy; the obligation of the administration to give reasons for its decisions. 3) Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States. 4) Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language

[51]OECD (1999), European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en. СИГМА е кратенка од англискиот назив на зедничката иницијатива на ЕУ и ОЕЦД од Support for Improvement in Governance and Management (Подршка за унапредување во управување и раководење со државната администрација).

година, го вклучува „зајакнувањето на институционалните капацитети и ефикасната јавна администрација„[52]. Затоа, реформите во јавната администрација се дел од политичките критериуми за акцесија во ЕУ на земјите кандидати. Со други зборови, тоа е еден вид гаранција за демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитување и заштита на малцинствата.

Меѓу другото, сите земји кандидати мора да воспостават професионални јавни сервиси способни за носење политички одлуки и обезбедување на јавни сервиси. Јавната администрација мора да се извршува на централно, регионално и локално ниво. Таа мора да биде ефикасна, базирана на заслуги/merit-based, транспарентна и отчетна на сите нивоа. Граѓаните имаат право на вистински административни тела. Ефективната реформа на јавната администрација треба да ја редуцира корупцијата. Таа треба да има хоризонтални капацитети за спроведување и зајакнување на правото на ЕУ во сите сектори.

Во тој поглед инструментот за претпристапна помош на ЕУ-ИПА ги поддржува реформите на јавната администрација и им помага на земјите во процесот на проширување да ја прегледаат нивната легислатива и и да ја приспособат на европските стандарди и добри практики. Поддршката, исто така, е со цел да се направи јавната администрација трошковно што поефективна и да ги унапреди условите за странски инвестиции.

4.1. Еволуција на јавниот сектор во земјите членки на ЕУ

Јавните администрации низ цела Европа, повеќе од кога било, се наоѓаат пред предизвикот на општеството да ја покажат и подобрат својата додадена вредност заради одржување и понатамошен развој на социјалната држава. Во време на социо-економска криза и штедење, ефективноста на политиките, оперативното работење и квалитетот на јавните услуги претставуваат главни фактори за исполнување на потребите и очекувањата на граѓаните и претпријатијата.

Европската мрежа за јавна администрација, местото на кое што се состануваат државните службеници од земјите-членки на Европската унија, во мај 2000 г., го означи

[52] Европската комисија, во 2015 година, го објавува ‘Quality of Public Administration Toolbox for Practitioners’, како водич за модернизација на јавната администрација на земјите-членки и со кој се поставува стандардизиран сет за база на податоци за секоја земја врз основа на кој ќе се следат реформите во јавната администрација и нејзините ефекти со точно определени перформанси.

почетокот на Заедничката рамка за проценка (ЗРП) како прв европски инструмент за управување со квалитетот скроен за и развиен од самата јавна администрација. Таа претставува општ, едноставен, достапен и лесно употреблив модел за сите организации од јавниот сектор низ Европа, и истата се осврнува на сите аспекти на организациска извонредност. Над 3000 организации се регистрираа да го употребуваат моделот на ЗРП уште од својот почеток, а илјадници други во и надвор од Европа веќе го применуваат за свои конкретни развојни цели.

Анализирајќи ја еволуцијата на регулативата на Европската заедница ќе забележиме дека Договорот од Рим во 1957 година, се однесува на изградба на општиот пазар и фаворизирање на комерцијална трговија, а проблемите на јавните услуги се опфатени на површен начин, така што, членот 77 од Договорот се однесува на идејата за јавни услуги, само кога станува збор за област од транспортот", услугите се компатибилни со овој договор, додека членот 90 се однесува на правилата за конкуренција во услови специфицирани за услуги од општ економски интерес. Следната европската регулатива која ги опфаќа јавните услуги е Single Act in January 1986 - "Единствен документ" од 1986 година, со кој најпрвин се извршени измена на Уставот од 1951 год., а воедно, која ги поставува задачите на Европската заедница во делот на создавање на заеднички внатрешен пазар во рамките на Заедницата. Во овој документ се опфатени одредби за промена во делот на институциите, во делот на создавање заеднички пазар, за монетарната политика, социјалните услуги, а воедно се опфатени и секторите за електрична енергија, природен гас и телекомуникациите, кои се сметаат како услуги од општ интерес.[53]

Јавниот сектор има главна улога во исполнувањето на целите на Европската стратегија за развој и вработување (Лисабонска стратегија) заради најмалку две причини: јавниот сектор има значителна важност за националната економија, второ: јавниот сектор е креатор на предуслови и рамка за функционирање на остатокот од општеството: легислатива, инфраструктура, здравствено и социјално згрижување, образование, наука и развој.[54] Од таа гледна точка, во Извештајот на Европската Комисија за 2016 година, слично како и за предходните години, сите земји-членки (со исклучок на Белгија, Данска, Шпанија, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Полска, Шведска и Велика Британија) добиваат препораки во однос на недоследностите

[53] http://www.historiasiglo20.org/europe/acta.htm#Acta%20%C3%9Anica Single European Act, 1986.
[54] LEADERSHIP AND THE LISBON STRATEGY – A Missing Link in the Public Sector? EUPAN, 2006, стр.3.

на реформите во јавната администрација, а за најлоши реформатори се определуваат Бугарија, Италија, Грција и Естонија, која има статус на топ економски реформатор во ЕУ.

Реформите во управувањето со јавниот сектор подразбираат промена на барањата на корисниците и прилагодување на системот за одговор кон овие барања, односно промена на начинот на одговарање на ваквите предизвици. Од 1973 година, Европската комисија го следи развојот на јавното мислење во земјите-членки, со што помага во подготовката на текстовите, донесување одлуки и евалуација на својата работа. Европската комисија го претставува општиот интерес на ЕУ и е движечката сила во предлагање на закони (до Парламентот и Советот), администрирање и спроведување на политиките на ЕУ, спроведување на правото на ЕУ (заедно со Судот за правда) и преговарање на меѓународната сцена.

Јавната администрација отсекогаш била внатрешно прашање на државните членки на Европската унија, зошта таа нема директни ингеренции врз структурата, организацијата и функционирањето на јавната администрација на државите-членки. Но, сепак јавната управа на државите членки е задолжена да ги имплементира директивите и препораките на Европската унија, како и сите други административни стандарди кои на одреден начин се поставуваат на територијата на Европа. Посебно важна улога во нивното настанување има Советот на Европа. Па отука и грижата на ЕУ да осигура секоја национална администрација да има добар степен на квалитет и професионализам, односно се интересира за административните капацитети на своите држави членки. Во таа смисла, има разни буџетски инструменти што нудат директна и индиректна помошм за реформите во јавната администрација. Базичната разлика треба да се прави меѓу Европските стуктурни и инвестицики фондови за тематската цел 11[55] , со која, за периодот 2014-2020, за земјите членки се алоцираат 4,7 милијарди, од кои 4,1 милијарда евра се наменети за модернизирање на јавните администрации на земјите-членки[56] и другите буџетски програми. Првите се наменети за поддршка на дизајнирање и спроведување на севкупни стретегии за реформа на јавната администрација од врвот,

[55]Зајакнување на институционални капацитети на јавните органи и засегнати страни и ефикасна јавна администрациј, Regulation 1303/2013, Art. 9.

[56] Тука не се вклучени средствата на Европските структурни фондови наменети за другата цел ТО11-зајакнување на капацитетите на засегнатите страни што обезбедуваат образование, доживотно учење, обуки, вработување и социјални политики и на Европскиот развоен фонд –финансиски интервенции за зајакнување институционални капацитети за проекти за територијална соработка (INTERREG проекти).

другите програми, како што се: CEF Telecom[57], Horizon2020[58] или EU Justice Programme[59], обезбедуваат финансиска поддршка за реформите насочени кон европска додадена вредност преку подобра соработка и интероперабилност меѓу националните јавни администрации или зајакнување на административните капацитети за примена на ЕУ законодавството. Европскиот буџет обезбедува значајни средства за финансирање на дигитализацијата на јавната администрација.

Почетните критериуми на ЕУ за проширување биле политичките и економските, формулирани од Европскиот совет во Копенхаген 1993 година, а вклучувале стабилност на демократските институции, владеење на правото, заштита на човековите и малцинските права, прифаќање на политичките цели на ЕУ, постоење на функционална пазарна економија, прифаќање на заедничкото европско правно наследство и прифаќање на целите на политичката, економската и монетарната унија.

Критериумот за административен капацитет (институционални критериум), ЕУ го воведува како трет критериум за проценка на подготвеноста за влез и членство во 1995 година на состанокот на Европскиот совет во Мадрид. Посебно значење добива во мислењата на Европската комисија од 1997 година, за кандидатурата на транзиските земји, кои седум години подоцна, се приклучуваат како нови земји членки. Причината за воведување на овој критериум била недовербата за способноста на јавните управи на постсоцијалистичките земји да се носат со барањата за европска интеграција и заедничкото европско функционирање. Под административен капацитет на ЕУ се мисли на способноста на јавните управи да:

а) учествуваат во обликувањето на и спроведување на европската јавна политика;

---

[57]CEF обезбедува средства за развој на трансевропска мрежа и инфраструктура дефинирана како „проекти од заеднички интерес„ во секторите транспорт, телекомуникации и енергија. Телекомуникацискиот дел (CEF Telecom) има буџет од околу 1 милијарда евра, од кои 870 милиони се наменети за финансирање развој на прекугранична и интероператибилна дигитална сервисна инфраструктура (DSIs). Остатокот од CEF Telecom буџетот ќе се користи за финансирање широкопојасна мрежа.

[58]Програмата има буџет од скоро 80 милијарди евра за периодот 2014-2020 за следниве три структурни приоритети: „извонредна наука„ (промовирање на извонредност на базичните истражувања во ЕУ), „индустриско лидерство„ (поддршка на бизнис ориентирани истражувања и иновации) и „општествени предизвици„ (подршка на истражувања и иновации во поглед на седумте социјални приоритети на ЕУ). Ова се средства само за директно финансирање на иновации во јавниот сектор. Има обезбедено други средства за академски истражувања на реформите во јавната администрација. Покрај тоа, Horizon2020, исто така, обезбедува финансиска поддршка за Опсерваторијата на ОЕЦД за Иновации во јавниот сектор/OPSI: https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/.

[59] Целта на Програмата е да придонесе за развој на Европската зона на правдата со поддршка на судска соработка, унапредување знаење на Европското право и регулативата на земјите-членки, гарантирање пристап до правда и обезбедување коректна, кохерентна и конзистентна имплементација на ЕУ регулативата низ Унијата.

б) спроведување на заедничкото европско правно наследство (acquis communautaire);

в) усвојување одредени стандарди, кои главно се однесуваат на службеничкиот систем, сосема одреден тип на негова правна регулација на административниот кадар, така да: статусот на јавните службеници се уреди со посебни закони различно од статусот на другите вработени, да се обликува кариерни службенички систем (систем на класификација на службениците и автоматско напредување, одредување на платите спрема степенот на личното разместување на службеникот); да се деполитизира и обезбеди политичка неутралност на службениците и јавната управа во целина; да се обезбедат плати на службениците во споредба со платите во приватниот сектор; создаде посебен систем за оспособување на јавните службеници.

„Критериумите од Копенхаген и Мадрид, всушност, бараат професионална државна администрација, ослободена од несоодветна политизација, заснована на заслуги, која работи во согласност со прифатливи стандарди на интегритет. Тие бараат јасна поделба помеѓу политиката и администрацијата“.[60] А, тоа може да се оствари преку непристрасност, одговорност и инегритет на административните службеници.

Техниката на водење на преговарачкиот процес и овозможува на Европската комисија да ја оценува состојбата на јавната администрација на земјата кандидат, врз основа на темелната секторска и општа оценка за состојбата на јавната администрација што ја прави Сигма/ SIGMA. Сигма, до сега има објавено над шеесет документи, како и многу други пишани материјали кои служат како некој вид вид упатство за следење и оценка на пооделни административни сектори или прашања. Меѓу нив, по значење се издвојуваат документите бр.23-Припрема на јавната управа за европскиот административен простор од 1997 година, број 26-Одржливи институции за членство во ЕУ од 1998 година, број 27-Европски начела на јавната управа од 1999 година, и други. Досега утврдените стандарди и критериуми за оценување на напредокот во административните реформи на Сигма се однесуваат на содржината на уставот (6 стандарди), службиничкото законодавство (8 стандарди), законска регулација на административната постапка (10 стандарди), финансиската контрола во јавниот сектор (9 стандарди), надворешната ревизија (4 стандарди), управување со буџетот и јавните расходи (13 стандарди), обликување на јавната политика и координација во централната влада (9 стандарди). Врз основа на нив, Сигма ги објавува оценките за состојбата во

[60] Francisco Cardona, Integrisanje nacionalnih administracija u Evropski administrativni proctor, SIGMA, Konferencija o reformi javne uprave I evropskim integracijama, Budva, Crna Gora, 26-27 mart, 2009, str.6;

пооделни земји, по што ЕУ ги подготвува извештаите за напредок на земјите кандидати или потенцијални кандидати (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Косово, Македонија и Турција), а предходно тоа го правеше за 11 земји кои станаа членки на ЕУ во 2004 година (Чешка, Естонија, Латвија, Летонија, Унгарија, Словачка, Полска, Словенија), во 2007 година (Бугарија и Романија) и 2013 (Хрватска).

Од 2007 година, од страна на Советот на Европа е усвоена Препорака за добро управување, како моделски кодекс за добро управување, структуриран од следниве начела и правила: законитост, еднаквост, непристрасност, соодветност, правна сигурност, постапување во разумен временски рок, соучество, почитување на приватност и транспарентност.

Независните регулатори се важен дел од институционалната слика не само на ЕУ, туку и за земјите членки. Нивното појавување коинцидира со либерализацијата на секторите од општ економски интерес, како и слободната пазарна конкуренција. Европските независни регулаторни центри се транснационална мрежа за регулација, но и пошироко, неформална мрежа за координација која се протега и до стручната и општа јавност што се вклучува во обликувањето на регулацијата.

Кругот на јавните политики што се сметаат за важни во остварување на европските цели цело време се шири. Иако главна цел на Унијата е економска хармонизација, со неа се доведуваат во прашање и политиката на административниот развој, политиката за млади, политиката на регулација, информативната политика, и други. Со тоа се зафаќаат се повеќе административни ресори, за кои предходно постоело убедување дека се главно од национална важност и како такви не се предмет на евроинтеграциите. За легитимирање на јавните политики неопходно е широко учество на заинтересираните страни, вклучително и граѓаните. Затоа се повеќе се бара партиципација.

Европските политики се спроведуваат главно децентрализирано, преку јавните администрации на земјите- членки. Со тоа, тие стануваат функционално, организациски и хиеархиски дел од европскиот административен простор. Европската комисија, како тело кое иницира, осмислува и одговара за заедничката европска политика, нема сопствени административни тела за нејзино спроведување (како што е на пример, во однос на конкурентската политика или некои други). Нејзината улога е да обезбеди и го надгледува спроведувањето на европската политика на ниво на земји членки. **Па така, „извршниот федерализам„ во пракса се менува, се развиваат нови облици на**

административна соработка кои го создаваат европскиот административен простор, а општиот услов за тоа е обврската на секоја земја-членка нејзината администрација да ја спроведува зедничката политика усогласено и ефикасно.

Затоа, ЕУ влијае на јавната администрација на секоја земја членка на начин што: а) ја користи како механизам за спроведување на сопствената правна регулатива, б) ја условува и влијае на менување и отстапување од некои елементи и инструменти на јавната политика, структура и постапки, и в) ја вклучува во постапките на обликување на политиките и донесување на политички одлуки на ниво на ЕУ. За погодни се сметаат неколку услови за административна конвергенција, освен јакнење на европската интеграција во рамките на ЕУ и делувањето на нејзините тела. Покрај очекувањето на јавноста за административната хармонизација, делуваат и други фактори. Една од нив е Директивата 2006/123 ЕС за услугите (службите) на внатрешниот пазар, со кои се настојува да се отргнат бариерите за развој на услугите кои би се нуделе прекугранично (како дозволи, постапки и сл.), со нивно поедноставување и забрзување со цел поефикасно вршење на услугите од страна на малите и средните претпријатија низ цела Европа. Во тој контекст значајни се напорите за создавање на електронски административен простор, како и на образованието и усовршувањето на јавните службеници, односно професионализација и хармонизација на административната струка (како нова мултидисплинарна професија).

Потоа, Директивата за јавните набавки (2014/24/EU; 2014/25/EU), со која се дефинираат посакуваните процедури, барањата за електронски прием на тендерските понуди, други детално предвидени обврски, кои за земјите-членки треба да почнат да се применуваат од октомври 2018 година. Со Директивата за јавно секторски информации за (2013/37/EU) се дефинираат правилата за надоместоци (на ниво на маргинални трошоци), информационите барања и максималниот рок за добивање на информацијата. Бројни се специјалните закони што дефинираат специјални барања за посебни делови од администрацијата (како на пример, во однос на оданочувањето, обезбедувањето на податоци или правилата за трошењето на европските средства за сите видови европски политики).

За сега нема можност и потреба од целосна униформираност, еднообразност на институции, структури и организации на јавната управа во секоја земја членка, туку да се овозможи европскиот административен простор да функционира врз заедничките европски принципи, норми и регулативи.

4.2. Европските стандарди и принципи за организацијата и работењето на органите на јавната администрација

Стандардите ја чинат сржта на европскиот административен простор, како простор за административна конвегренција, т.е. приближување на административните модели, начела, правила, резултати и учинци кои административните институции на пооделни европски земји ги обезбедуваат за своите општествени заедници и граѓани. Се состојат не само од формално пропишани правила (hard law) и оние што ги наметнуваат европските судови (case law, judge-made law), туку и од други разни начела, стандарди и добри практики (soft law) кои се усвојуваат или затоа што се поставени како услов (kondicionalnost), или затоа што се сметаат за пожелни и соодветни за остварување на одредени цели (учење).

Европските административни стандарди не се одредени статично, како некој вид зададена ориентација и крајно дефинирана листа на критериуми за исполнување како посакувани мерки за административна европеизација, туку постојано се развиваат, доградуваат, менуваат и прошируваат. Во рамките на Советот на Европа и неговите тела постојано има настојувања околу утврдување на нови посакувани стандарди за делување на административните тела. Слично, можеби со побрзо темпо, се случува и во рамките на ЕУ. Европските судови, исто така, играат активна улога во толкување на правилата и стандардите, со тоа што наметнуваат нови ситуации за националните администрации. За секоја нова група на кандидати, некогаш и поединечно по земја, ЕУ утврдува се повеќе прецизни мерки и стандарди кои мора да се исполнат, со тоа што тие се побројни и поригидни, отколку за земјите членки. Па така, основите за овие стандарди, како што се: Договорите за ЕУ, целиот acquis communautaire, Лисабонскиот договор, се надоградуваат со Повелбата за основните права на ЕУ од 2009 година, Европскиот закон за управна постапка од 2013 година (врз основа на кој, во рамките на секое поглавје се преговара и за управните постапки, како и за капацитетот на пооделни административни органи) и т.н.

Како што можеше да се види од погореизложеното, Европската комисија не предлга одреден модел за организација и функционирање на државна администрација, меѓутоа Комисијата инсистира земјите да донесат закон кој ќе се однесува посебно на

државната служба; се залагаат за систем на кариера во државната служба; независност на државната администрација од политички овластувања; значење на обуките; подигнување на платата на државниот сектор на ниво од приватен сектор.[61]

Сите овие начела или стандарди за земјите-членки на ЕУ, а кои се однесуваат за работењето на јавната администрација го сочинуваат т.н. европски административен простор (ЕАП). Што значи дека ЕАП вклучува група заеднички стандарди за дејствување во рамки на јавната администарција кои се дефинирани со закон и се применуваат во практиката преку постапки и механизми за одговорност.[62] Пред се, тој се заснова на четири основни начела, и тоа начелото на владеење на право, доверливост и предвидливост, начело на отвореност и транспарентност, начелото на одговорност и начелата на ефикасност и ефективност.[63] Всушност, европските начела може да ги класифицираме во три групи и тоа, оние кои се однесуваат на административните службеници (професионалност, непристрасност, лојалност, спречување на судир на интерес, дискреционост), за јавните услуги и служби (независност, одговорност, постојаност, достапност, ефикасност, ефективност) и квалитетот на прописите (едноставност и јасност).[64] Во однос на службеничкиот систем е неопходен развој на поедпинечна одговорност на државниот службеник, доволна сигурност во поглед на вработувањето, стабилност и ниво на заработка, како и јасно дефинирани права и обврски, а вработувањето и напредувањето да се врши на основа на заслуги.“[65]

Поради тоа се смета дека „модерна, уставна државна служба во демократијата е можна само ако се задоволени следните услови: раздвојување на јавна од приватна сфера и раздвојување на политика од администрација – иако се меѓузависни, сепак имаат различен извор на легитимност. Политиката се заснова на јавна доверба изразена низ слободни политички избори и се утврдува после секој политички мандат. Администрацијата се заснова на заслуги, а професионалната способност на државните

[61] III del: Pripreme za ulazak u Evropski administrativni proctor, Poglavje 7: Žak Furnije, Administrativna reforma prema misljenjima Komisije o pristupanju zemalja srednje I istočne Evrope Evropskoj uniji, str.106;
[62] Г. Силјановска-Давкова, Т. Трендафилова, Р. Тренеска, Прирачник за полагање преоден испит, Скопје, 2001, стр.188;
[63] European Principles for Public Administration, OECD-Sigma paper no.27.
[64] N. Simac, Evropski upravni proctor i europska nacela javne uprave, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 351.-368, prevzemano od file:///C:/Users/User/Downloads/zb201202_351.pdf.
[65] Prevzemeno od Raadshelders I Rutgers, “The Evolution of Civil Service Systems”, vo Bekke, Perry I Toonen (urednici), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, 1996, SIGMA radovi: br.27 Evropski principi za drzavnu upravu, str.219;

службеници се проверува на јавни конкурси за влез во државна служба, во согласност со услови пропишани со закон.“[66]

Дел од овие принципи, се всушност принципи и на good governance, односно добрата управа. Кога станува збор за дефинирањето на поимот на добра управа во теоријата постојат различни сваќања. На пример, од тоа дека станува збор за апстрактен и крајно динамичен концепт, чија содржина и природа зависат и се определуваат од правните системи, политичкиот и општествениот амбиент во кој се применува, но и од субјективни сваќања на органите кои го толкуваат.[67] Друго мислење е дека станува збор за амалгам на различни правни и вонправи (стручни, морални и етички), процедурални и материјални начела кои се однесуваат на самата организација на јавната управа, така и на актите кои тие ги донесуваат во извршувањето на своите надлежности, процесни дејствија кои при тоа се превземаат, како и квалитет на односот спрема странката“. [68]

За зајакнување на фокусот кон реформите во јавната администрација, од 2014 година, Европската комисија утврдува шест клучни теми за реформи[69] и подобро интегрирање на реформите во акцесониот процес. Овие шест реформски области ги формираат основите на Принципите за јавната администрација, истовремено содржат добро управување во практика и ги утврдуваат главните барања што треба да ги следат земјите за време на процесот на пристапување. Тие, исто така, имаат функција на надгледна рамка која овозможува регуларна анализа на прогресот во однос на примената на Принципите и поставување одредници за секоја земја.

Иако општите критериуми за добро управување се универзални, Принципите се искреирани за земјите што бараат пристапување до ЕУ и добивање европска помош преку Претпристапниот инструмент. Основата на Принципите се барањата од acquis-то, како и меѓународните стандарди и барања и добрите практики на земјите членки на ЕУ и на ОЕЦД. Како минимум репер за добра администрација, земјите би требало да осигураат усогласеност со овие фундаментални принципи. Притоа, тие се однесуваат на

[66] SIGMA radovi: br.27 Evropski principi za drzavnu upravu, str.220;
[67] M. Davinic, Pojam dobre uprave – izmegu klasicnok i mekog prava, Pravni zivot, Beograd, 10/2010, str. 389-403, prevzemeno od http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Bojana_Todorovic1.pdf
[68] I.Kopric, A. Musa, G.Lalic Novak, Good administration as a Ticket to the Eoropean Administrative Space, Zbornik Pravnof fakulteta u Zagrebu, Zagreb 61/2011, str. 1515 -1521, prevzemeno od http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Bojana_Todorovic1.pdf
[69] EC (2014), Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2014) 700 final, 8 October 2014, EC, Brussels, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

државната администрација, особено на централното ниво од власта. Принципите се однесуваат и на независните уставни тела, парламентот и судството, во рамките на нивната надлежност за контрола и надзор над државната администрација.

Степенот до кој земјите кандидати или потенцијални кандидати ги применуваат овие Принципи е индикација за капацитетот на нивната национална јавна администрација за ефективно имплементирање на acquis-то, во согласност со критериумите дефинирани од Европскиот Совет од Копенхаген (1993) и Мадрид (1995). Рамката за мониторинг поставува сет од квантитативни и квалитативни индикатори, фокусирајќи се и на предусловите за успешни реформи (добри закони, политики, структури и процедури) и на примената на реформите и последователните резултати (како администрацијата ги извршува во практика). Анализата на прогресот за секоја земја се прави од примената на Принципите, а збирните индикатори се оценуваат со вредност од 0 (најниска) и 5 (највисока). Тоа во претпристапниот процес го прави СИГМА врз база на прибраните докази и неопходните податоци. Рамката може да биде користена од националните власти, локалните консултански центри или граѓанското општество.

Првиот Принцип е поставување стратешка рамка за реформа на јавната администрација. Тоа е подеднакво потребно и за земјите членки, кандидати или

КЛУЧНИ БАРАЊА И ПРИНЦИПИ

Клучно барање: Воспоставено е раководството на реформата на јавната администрација и одговорноста за нејзино спроведување, а стратегиската рамка претставува основа за спроведување на приоритетни и последователни реформски активности усогласени со финансиските услови на владата.

Принцип 1: Владата развиј и донесе ефективна агенда за реформа на јавната администрација која се справува со клучните предизвици.

Принцип 2: Реформата на јавната администрација се спроведува намерно; Целите на реформските резултати се поставени и редовно се следат.

Принцип 3: Обезбедена е финансиската одржливост на реформата на јавната администрација.

Принцип 4: Реформата на јавната администрација има силни и функционални структури за управување и координација на политичко и административно ниво за да го управува процесот на дизајнирање и имплементација на реформите.

Вториот принцип е развој на политики и координација. Тој во детали дефинира 4 клучни барања и 12 Принципи за обезбедување квалитетни политички резултати и подготовка за пристапување и членство во ЕУ. Овие барања треба да се зајакнуваат како што се движи по патот кон ЕУ интеграцијата. Оттука, неопходноста на Принципите се разликува според фазите на ЕУ интеграцијата[70].

ПЛАНИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА

Клучно барање: Центрите на владини институции ги исполнуваат сите функции кои се од клучно значење за добро организиран, конзистентен и компетентен систем за креирање политики. Планирањето на политиките е усогласено со финансиските околности на владата и гарантира дека владата може да ги оствари своите цели.

Принцип 1: Центрите на владини институции ги исполнуваат сите функции кои се од клучно значење за добро организиран, конзистентен и компетентен систем на креирање политики.

Принцип 2: Јасни хоризонтални процедури за регулирање на националниот процес на европска интеграција се воспоставуваат и се спроведуваат под координација на одговорното тело.

Принцип 3: Воспоставување на хармонизирано среднорочно планирање на политиките, со јасни цели на владата и е усогласено со финансиските околности на владата; секторските политики ги задоволуваат целите на владата и се во согласност со среднорочната буџетска рамка.

Принцип 4: Воспоставен е хармонизиран систем за среднорочно планирање за сите процеси релевантни за европската интеграција и е интегриран во планирањето на внатрешната политика.

Принцип 5: Редовното следење на работата на владата овозможува јавна контрола и ја поддржува владата во постигнувањето на нејзините цели.

Принцип 6: Владините одлуки се подготвуваат на транспарентен начин и се засноваат на професионалната проценка на администрацијата; се обезбедува законска усогласеност на одлуките.

Принцип 7: Парламентот го разгледува креирањето на владините политики.

[70] In order to differentiate between the degrees to which countries aspire to integrate with Europe and the scope and depth of their actual stage of EI and their commitment to it, this methodology has adopted a slightly altered categorisation of Lippert et al. (2001) to describe the different phases of integration. See Lippert, B., G. Umbach and W. Wessels (2001), Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power, Journal of European Public Policy, Volume 8, Issue 6, pp. 980-1012

Третиот принцип се однесува на јавните сервиси и менаџментот со човечките ресурси. Јавниот сервис се смета за една од клучните компоненти на јавната администрација. За добро правно креиран и раководен јавно сервисен систем се смета системот што на државата и овозможува достигнување адекватно ниво на професионализам, одржливост и квалитет на јавните сервиси во сите делови на администрацијата и во обезбедување подобри услуги на граѓаните и фирмите. За таков се смета кога се исполнети следниве услови:

- Се издвоени јавната и приватната сфера
- Се раздвоени политиката и администрацијата
- Кога постои индивидуална одговорност на јавните службеници
- Доволно заштита на работа, ниво на плаќање и стабилност и јасно дефинирани права и обврски на јавните службеници и
- Регрутирање и промоција врз основа на заслуги[71].

Земјите членки на ЕУ имаат усвоено различни пристапи кон јавните сервиси во зависност од историјата и промените со текот на времето, но скоро сите имаат двојство во однос на јавната администрација и останатите вработени. Општа тенденција е да се намалува бројот на јавната администрација и да се концентрира само околу основните области на администрацијата. Земајќи ги предвид принципите на европското административно право, сетот на услови за јавниот сервис што ги извршува основните функции на државата, во областа на управувањето со човечките ресурси во јавната служба, СИГМА го применува тесниот опсег на јавни услуги кои ги опфаќаат:

• министерствата и административните тела што директно одговараат на владата, премиерот или министрите (т.е. државната служба);

• администрацијата на парламентот, претседателот и премиерот;

• други административни тела на ниво на централната администрација, доколку се одговорни за заштита на општите интереси на државата или други јавни тела;

• независни уставни тела кои директно одговараат пред парламентот.

Што значи опсегот на јавните сервиси според Принципите не ги опфаќа институциите на поднационално ниво од администрацијата и другите типови на јавни

[71] OECD (1999), European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en.

сервиси, бирани или политички назначени, ниту помошниот персонал во административните тела.

Овој дел дефинира две клучни барања и седум Принципи кои го определуваат функционирањето на јавниот сервис.

ПОЛИТИЧКА, ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛАНА РАМКА ЗА ЈАВНИ УСЛУГИ

Клучно барање: Обемот на јавната услуга е јасно дефиниран и применет во пракса, така што се поставени политиките, правната рамка и институционалната поставеност за професионална јавна услуга.

Принцип 1: Обемот на јавната услуга е соодветен, јасно дефиниран и применлив во пракса.

Принцип 2: Политиката и правните рамки за професионална и кохерентна јавна услуга се воспоставуваат и се применуваат во пракса; институционалната поставеност овозможува конзистентни и ефективни практики за управување со човечките ресурси во јавната служба.

Клучно барање: Професионализмот на јавната услуга е обезбеден со добри менаџерски стандарди и практики за управување со човечките ресурси.

Принцип 3: Регрутирањето на јавни службеници се заснова на заслуги и еднаков третман во сите негови фази; критериумите за понижување и прекинување на работниот однос на јавните службеници се експлицитни.

Принцип 4: Се спречува директно или индиректно политичко влијание на високи раководни позиции во јавната служба.

Принцип 5: Системот на наградување на државните службеници се заснова на класификација на работни места; тоа е фер и транспарентно.

Принцип 6: Се обезбедува професионален развој на јавните службеници; ова вклучува редовна обука, оценување на перформансите на јавните службеници, мобилност и промоција врз основа на објективни и транспарентни критериуми и заслуги.

Принцип 7: Воспоставени се мерки за унапредување на интегритетот, спречување на корупцијата и обезбедување дисциплина во јавниот сервис.

Четвртиот принцип е одговорност. Општо е прифатено дека организацијата на јавната администрација има големо влијание врз нејзините перформанси и оттука, нејзиниот демократски легитимитет во однос на граѓанските очекувања. Барањето за ефикасност, потребата од натамошна специјализација, уставниот/правниот контекст и административната традиција, системот на контрола и политичката конјунктура влијаат

врз организацискиот модел усвоен од секоја земја. Како резултат на тоа, не постои единствен модел за тоа како јавната администрација е структурирана и работи во различни земји.

Меѓутоа, кога се работи за одговорност (вклучувајќи ја и организациската одговорност), некои услови се сметаат за неопходни за да се обезбеди јавната администрација правилно и ефикасно да ги извршува своите функции:

• Рационалност - со цел ефикасност и кохерентност; избегнување на преклопувања меѓу јавните институции; воспоставување на избалансиран систем на контрола.

• Транспарентност - обезбедување на широка достапност на информации до јавноста и јасност за владините правила, регулативи и одлуки.

• Одговорност - обврската на организациите и поединците во нив да ги објаснуваат своите активности, да ја прифатат одговорноста за нив и да ги објавуваат резултатите.

• Достапност - големината и трошоците за администрацијата се во согласност и се сразмерни со ресурсите, потребите и капацитетите на земјата.

• Одговорност - обезбедување дека секој дел од организацијата е внатрешно одговорна и дека институцијата како целина е одговорна надворешно на политичките, судските и социјалните системи и надзорните институции и обезбедуваат широк пристап до информации од јавен карактер.

Одговорните институции се, исто така, обврзани и треба да обезбедат фер решение во случаите на прекршоци. Одговорноста има поширок опфат, кој ја вклучува организацијата на администрацијата, отвореноста и транспарентноста, внатрешната и надворешната отчетност и надзорните институции.

Ова поглавје дефинира пет принципи кои ги опфаќаат сите овие димензии на отчетност.

КЛУЧНИ БАРАЊА И ПРИНЦИПИ

Клучно барање: Се воспоставуваат соодветни механизми за да се обезбеди одговорност на органите на државната управа, вклучувајќи одговорност и транспарентност.

Принцип 1: Севкупната организација на централната власт е рационална, следи соодветни политики и прописи и обезбедува соодветна внатрешна, политичка, судска, социјална и независна отчетност.

Принцип 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е донесено во законодавството и доследно се применува во пракса.

Принцип 3: Воспоставени се функционални механизми за заштита на правата на поединецот за добра администрација и јавен интерес.

Принцип 4: Праведниот третман во управните спорови е загарантиран со внатрешни административни жалби и судски прегледи.

Принцип 5: Јавните власти преземаат одговорност во случаи на прекршок и гарантираат надомест и/ или соодветна компензација.

Петиот принцип е сервисната испорака. Според правото на ЕУ земјите членки имаат широка автономија во однос на нивната административна правна рамка, организацијата на нивните јавни администрации и начинот на кој ги обезбедуваат повеќето услуги[72]. Не постои ЕУ acquis за стандарди поставување на хоризонтален систем на управување или национална јавна администрација. Сепак, мора да се обезбеди ефективна примена на европското право[73] и еднаков третман на граѓаните.

Со текот на времето, постигнат е широк консензус за клучните компоненти на доброто управување кое мора да се постави во земјите членки со различни политички системи и правни традиции. Концептот на добра администрација е прогресивно дефиниран според Европската повелба за основните права. Принципите на административното право што се заеднички за сите земји на ЕУ, поставуваат стандарди и инспирираат однесување на јавните службеници, што треба да бидат вградени во институциите и административните процедури на сите нивоа на администрацијата. Тие можат да се разликуваат според:

- сигурноста и предвидливоста (правната сигурност)

[72]Many countries use the European Code of Good of Administrative Behaviour as a source of inspiration, https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1.
[73] Article 197.1 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

• отвореност и транспарентност

• одговорност

• ефикасност и ефективност.

Граѓаните и бизнисите го гледаат јавниот сектор како давател на услуги, кој го плаќаат преку нивните даноци и сакаат да добиваат подобрени услуги. Зголемувањето на очекувањата на клиентите и менувањето на демографијата, често паралелно со буџетските ограничувања, значи дека ефикасните и ефикасните реформи во јавната администрација, со засилен фокус на клиентите, се повеќе се од суштинско значење во повеќето земји. Затоа, Принципите за јавната администрација во однос на ефективноста на сервисната испорака бараат истовремено обезбедување заштита на поединци за време на административната постапка. Испораката на услуги може да се дефинира во широка смисла како секој контакт на јавната администрација со клиентите, односно граѓаните, населението и претпријатијата кои бараат податоци, ги решаваат нивните работи или плаќаат даноци. Во овој контекст, **ориентацијата кон граѓаните треба да се сфати како опфаќање на сите контакти и сите задачи што ги извршува јавната администрација а ги засега граѓаните.** Оваа широка дефиниција ги опфаќа не само контактите помеѓу јавната администрација и клиентите, туку и правилата што ги регулираат тие контакти (т.е. административните постапки).

Една од главните надлежности на јавната администрација е да се справува со работите на граѓаните и да ги испорача услугите ефикасно и ефиктивно. Ефективноста во голема мера зависи од задоволството на клиентите, истовремено почитувајќи ги законските одредби. Ефективноста, исто така, подразбира обезбедување еднаков пристап до услугите на јавната администрација и ефикасно обезбедување на овие услуги, заштедувајќи ги парите и времето на граѓаните.

Фокусот на Принципите е на централната власт, но тие поставуваат суштински линкови до поднационалната јавна администрација (локалната самоуправа) и судството. Фокусот е на хоризонталните политики и на целосниот начин на кој јавната администрација овозможува граѓански ориентирана сервисна испорака. Принципите не се однесуваат на конкретни видови на јавни услуги, како што се образованието и здравствената заштита.

Принципите користат комбинација од законодавството на ЕУ и необврзувачките текстови за референтни одредници[74]. Повелба на ЕУ за основните права и Европскиот кодекс за добро административно однесување, принципите на јавната служба на државната служба на ЕУ и Европската конвенција за човекови права. Принципите, исто така, се потпираат на одредниците и добрите практики од земјите-членки на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД).

КЛУЧНИ БАРАЊА И ПРИНЦИПИ

Клучно барање: Јавната администрација е ориентирана кон граѓаните; обезбеден е квалитет и достапност на јавните услуги.

Принцип 1: Политиката на државна администрација ориентирана кон граѓаните е воспоставена и применета.

Принцип 2: Добрата администрација е клучна цел на политиката која ја поддржува

Шестиот принцип е јавно финансискиот менаџмент. Познато е дека буџетот ја поставува финансиската рамка во која власта ги испорачува нејзините економско и социјално политички цели за потребите на граѓаните. За да ги направат вистинските избори и да ги почитуваат трошовните ограничувања, силните јавно финансиски менаџмент системи (ЈФМ) се од суштинско значење за сите елементи на буџетскиот циклус - од формулација до извршување, вклучувајќи набавки, контрола и ревизија.

Земјите кандидати за членство во ЕУ и потенцијалните кандидати се очекува да имаат веродостојна и релевантна програма за подобрување на сите клучни аспекти на ЈФМ, со цел да имаат корист од Секторската буџетска поддршка, се почесто користен помошен механизам за овие земји. Доколку таквите земји постигнат ЈФМ системи насочени кон постигнување на резултати, реформите мора да се одвиваат последователно, на начин што ќе се прилагодуваат на уникатните околности во секоја земја. Не постои универзален пристап кој одговара на сите, но добрар ЈФМ систем се потпира на одредени основни принципи и практики, опишани во овој дел.

[74] Тие ги вклучуваат **EU Charter of Fundamental Rights and the European Code of Good Administrative Behaviour, the public service principles of the EU civil service and the European Convention on Human Rights. The Principles also rely on benchmarks and good practices from member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).**

Начелата првенствено се фокусираат на централната власт. Локалната самоуправа е покриена само во рамките на барањата на општите владини податоци за буџетирање и известување. Исто така, покрај предвидувањата за вкупните јавни приходи, Принципите се фокусираат на расходите. Сепак, собирањето и администрирањето на даночни и други ресурси се важни елементи на ЈФМ, а за стандарди се сметаат публикацијата на Европската комисија „Фискални шеми: пат кон стабилна, модерна и ефикасна даночна администрација[75]20 и Програмските барања за јавни расходи и финансиска отчетност (PEFA).

Освен тоа, Принципите земаат предвид неколку меѓународни стандарди, како што се:

- Рамката за економско управување на ЕУ (вклучително и правилата за буџетска рамка)[76];
- Хоризонталните критеримуми за секторска буџетска поддршка на Претпристапниот инструмент (ИПА);
- ЕУ директивите за јавни набавки;
- критериумите за отворање и затворање на поглавјата 5, 17 и 32 од преговорите за пристапување;
- Програмата PEFA;
- Принципи за буџетско управување на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД)[77];
- Кодексот за фискална транспарентност на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ);
- Меѓународните стандарди на врховните ревизорски институции (ISSAI) на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции.

Овој принцип дефинира 8 клучни барања и 16 Принципи во областа на јавниот финансиски менаџмент, кои се на линија на меѓународните стандарди и ЕУ acquis.

[75] EC (2007), Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/.../fiscal_blueprint_en.pdf.
[76] Council Directive 2011/85/EU. 22 http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm
[77] http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm

УПРАВУВАЊЕ СО БУЏЕТОТ

Клучно барање: Буџетот е формулиран во согласност со транспарентните законски одредби и во рамките на севкупната повеќегодишна рамка, притоа гарантирајќи дека вкупниот буџетски биланс на државата и односот на долгот кон бруто-домашниот производ се на одржлив пат.

Принцип 1: Владата објавува среднорочна буџетска рамка која се заснова на веродостојни предвидувања и опфаќа минимален период од три години; сите буџетски организации работат во него.

Принцип 2: Буџетот е формулиран во согласност со националната правна рамка, со сеопфатни трошења кои се во согласност со среднорочната буџетска рамка и се почитуваат.

Клучно барање: Практиките на сметководство и известување обезбедуваат транспарентност и јавен надзор над јавните финансии; паричните средства и долгот се управуваат централно, во согласност со законските одредби.

Принцип 3: Министерството за финансии (или овластено централно трезорско тело) централно го контролира повлекувањето на средствата од единствената сметка на државната каса и обезбедува ликвидност во пари.

Принцип 4: Постои јасна стратегија за управување со долгови и истата се имплементира така што целокупната цел на долгот на земјата се почитува и трошоците за сервисирање на долгот се под контрола.

Принцип 5: Обезбедено е транспарентно известување и надгледување на буџетот.

ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА И РЕВИЗИЈА

Клучно барање: Националната политика за внатрешна контрола е во согласност со барањата од Поглавјето 32 на преговорите за пристапување во Европската унија и систематски се спроведува низ јавниот сектор.

Принцип 6: Оперативната рамка за внатрешна контрола ги дефинира одговорностите и овластувањата, а нејзината примена од страна на буџетските организации е во согласност со законодавството со кое се регулира јавното финансиско управување и јавната администрација воопшто.

Принцип 7: Секоја јавна организација спроведува внатрешна контрола во согласност со целокупната политика на внатрешна контрола.

Клучно барање: Функцијата за внатрешна ревизија е воспоставена низ јавниот сектор и работата на внатрешната ревизија се спроведува според меѓународните стандарди.

Принцип 8: Оперативната рамка за внатрешна ревизија ги одразува меѓународните стандарди, а нејзината примена од страна на буџетските организации е во согласност со законодавството кое ја регулира јавната администрација и управувањето со јавните финансии воопшто.

Принцип 9: Секоја јавна организација спроведува внатрешна ревизија во согласност со целокупните документи за внатрешна ревизија, како што е соодветно на организацијата.

Консеквентно на тоа, во публикациите кои ги објавува SIGMA се наведуваат и петте клучни услови кои треба да се исполнат за успешна реформа, а тоа се: надворешен притисок, внатрешно незадоволство, стратегија за реформа, махенизми за управување со реформа и повратни информации и оценување.[78]

4.3. Реформите во јавната администрација во новите земји членки на ЕУ

Новите земји членки на Европската унија, главно од Централна и Источна Европа, се дел од земјите кои произлегоа од поранешните социјалистички федерации и кои од 1989 година се вклучени во фундаментална транзиција, која се состои од три дела, и тоа:

- Воведување демократија и демократски државни институции – (елиминирање на арбитрерно користење на јавни овластувања). Државната управа мора да претставува постојаност, континуитет и уреденост на државата, како и да ги спроведува јавната политика на моменталната власт. Управата не е само неутрално извршување на јавните политики, таа, исто така, ја претставува и уставната гаранција;
- потребен е премин во пазарен систем и
- движење кон интеграција во Европската Унија.[79]

Со влегувањето во новиот век, како дел од политичката и економската транзиција, понапредните земји од тој блок се подготвуваа за справување со перспективите од влезот во ЕУ. Процесот на придружувањето кон ЕУ ги зголеми барањата за јавните администрации во регионот. Предходно, во фазите на преддоговарање, договарање и членство беа потребни силни административни капацитети како дел од владата што пристапува кон Европската заедница. Хармонизацијата и спроведувањето на законодавството и политиките на Заедницата, способноста за претставување на националниот интерес пред неа, и способноста за пристап до финансиската помош за подигањето на домашните индикатори до европските стандарди се зависи од квалитетот на владините функции. Но, последните проширувања поминуваат поголеми административни предизвици отколку предходните.

Сега Унијата од овие земји бара да влегуваат во „движечки таргети„, со тековни и идни барања, а се уште се дебатира за бројни политички барања. Факт е дека административните капацитети на земјите во транзиција беа послаби во однос на

[78] SIGMA radovi: br.26, Poglavje 2:Les Metkalf, U susret izazovu pristupanja, str.51;
[79] SIGMA/PUMA (98)39, STR.113;

предходните замји пристапници, во поголем дел заради радикалното прекршување со мотивациските системи и политиката на човечките ресурси од комунистичкиот систем, кои беа неадекватни на новиот пазарен систем и демократија. Притоа, нема конкретна спецификација за тоа колкава и каква администрација е потребноа за процесот на пристапување .

Агендата 2000 ги изложува критериумите за подобност утврдени на самитот во Копенхаген од 1993 година: „Способноста за преземање обврски за членство, вклучително придржување до политичките и економските и целите на на монетарната унија, се клучни меѓу овие критериуми. Оваа способност е составена од капацитетот за усвојување на правната рамка на Acquis Communautaire и од административните и судските капацитети за за нивна примена. Барањето за административните капацитети беше засилено со мислењата на Европската комисија за секоја земја апликант за членство кое ја идентификува потребата за владините институционални способности и забрзување на реформите во јавната администрација како јасен услов за услов за пристапување.

Нема прецизно значење на ова барање во секој случај, туку само изведено на специфична основа. Па така, во литературата се прават напори за дефинирање на широките услови за потребните капацитети на јавната администрација. Генерално, се идентификуваат два типа на неопходни административни зајакнувања. Првото вклучува градење на јасни менаџерски барања во процесот на пристапување и директна членска одговорност на земјата што ќе се преземе во иднина. Другата е повеќе дифузна, но не полесна: јакнење на владината стабилност за функционирање со приближно еднаква компетентност и неутралност со тековните државни администрации на земјите членки.

Таргетите за постигнување на неопходното ниво на административен развој за членство во ЕУ и едновремено за глобална конкурентност се специфицирани во три области. Прво, како да се постигнат политички неутрални, професионални човечки ресурси во граѓанските сервиси? Второ, дали земјата има неопходна институционална инфраструктура во централната власт за формулирање и координирање политики на ефикасен и консултативен начин? Трето, колку вистински се посветени институционалните структури на специфичниот пат за интеграција (во смисла дали имаат доволно ресурси, добар кадар и адекватни механизми за добивање фидбек од

дисеминацијата на информациите до линиските министерства што работат на пристапувањето)?

Не постои acquis communautaire за воспоставување стандарди на хоризонталниот систем на владеење или националната јавна администрација, туку тоа се принципите кои предходно детално беа елаборирани. Прифатените принципи на јавната администрација меѓу државите - членки на Европската унија ги содржат условите на „Европскиот административен простор“(ЕАП). Иако ЕАП не претставува продолжување на acquis communautaire, сепак, може да послужи и како водич на реформите во јавната администрација во земјите што се кандидираат за членство. Во земјите- членки на Европската унија овие стандарди, заедно со уставните принципи, вообичаено се вградени или пренесени преку пакет од административни закони, како што се Законот за управна постапка, Законот за управен спор, Законот за слобода во информирањето и Законот за државните службеници.

Степенот до којшто земјата- кандидат за членство ги прифаќа овие принципи на јавната администрација и се придржува до стандардите на ЕАП ја покажува способноста на нејзината национална јавна администрација ефикасно да ги имплементира acquis communautaire во согласност со критериумите што Европскиот совет јасно ги истакна во Копенхаген и Мадрид. Во таа смисла, од надлежните тела се прават општи заклучоци. Меѓутоа, државната администрација е поставена во поширок контекст. Затоа, се прави опсежен преглед со цел подобро разбирање на врските меѓу работењето и менаџментот на службениците во државната служба, од една страна, како и општите принципи на доброто владеење и административните стандарди што го сочинуваат ЕАП, од друга страна.

Следната анализа за две земји, нови членки на ЕУ- Бугарија и Естонија, ја разјаснува големата улога на ЕУ што ја има надворешната условеност (т.е. условеноста што ЕУ ја наметнува како предуслов за пристапување) во промовирање на реформите во јавната администрација на национално ниво. Во двете источноевропски земји, реформите во јавната администрација се забрзаа и продлабочија во текот на 2000-те години, како резултат на процесот на пристапување во ЕУ. Истите овие реформи, во текот на 1990-те години беа спроведувани во некои од европските држави, како на пример, Италија и Грција, исто така како дел од нивниот пристапен процес кон Европската монетарна

унија, но тогаш тие беа порелаксирани[80]. Двете земји примија значителни средства од Европските структурни фондови за унапредување на административните капацитети, а сепак, во една од нив (Бугарија) не предизвикаа значајни поместувања во системот на јавна администрација. Се оценува дека нивото на политизација на администрацијата предизвикува голема инерција и корупција и ги блокира реформите. Иако постојат напори за забрзување на дигитализацијата, зголемување на ефикасноста на јавната администрација, зголемување на транспарентноста и борбата против корупцијата.

Естонија важи за најуспешен и најрадикален реформатор од земјите во транзиција, од стекнувањето на нејзината независност во 1991 година. Интересна студија на случај е бидејќи е многу мала земја, со 1,3 милиони население и со доход во 1995 година од 3.000 $ по жител, а беше способна да искреира администрација со одлични перформанси по бројни индикатори, иако имаше слична економска и евроинтеграциска траекторија со Република Македонија. Меѓутоа, таа добива членство во НАТО и ЕУ во 2004 година, по што таа влегува во третата фаза на реформите, но со силна финансиска и техничка поддршка од европските структурни фондови, по што за неколку години добива позитивни извештаи за нејзината јавна администрација. Состојбата се враќа назад со големата европска финансиска криза од 2008/09 година, за да со новата Владина програма "Естонија 2020[81]„, усвоена во 2011 година, влегува во нова реформа на јавната администрација, заради остварување на националните развојни цели се фокусира на намалување на административното оптоварување за деловните активности и подигање на административните капацитети на локалните власти.

На долната табела бр. се презентирани алокациите од европските структурни фондови за периодот 2014-2020 за спроведување на реформи во јавната администрација. Од неа се гледа дека за зајакнување на тематската цел- институционално зајакнување и ефикасна јавна администрација Естонија од последната финансиска перспектива на ЕУ ќе добие 119 милиони евра (2,74% од средствата за оваа цел обезбедени во среднорочниот европски буџет), а за техничка помош 143 милиони евра (3,28% од

[80]European Parlament, Directorate-General for Internal Policies, Policy department, Budgetary Affairs, Public Sector Reform: How the EU budget is used to encourage it, study, 2016, p. 11.

[81]Главна цел на Владина програма "Естонија 2020,, беше од 2015 до 2020 година да се зголеми продуктивноста и конкурентноста и намалување нивото на невработеност. Важен столб на реформската агенда, како за приватниот, така и за јавниот сектор е информационата и комуникациската технологија. За илустрација на ова доволно е да се има предвид примерот дека Естонскиот старт-ап - Skype - беше продаден во 2005 година за 2,5 милијарди евра на eBay (или за повеќе од една шестина од БДП на Естонија во тоа време).

средствата за оваа цел обезбедени во среднорочниот европски буџет) или вкупно, по двата основи 262 милиони евра.

Табела 1 Распределба на поддршка од ЕУ за секој фонд на ЕСИ во Естонија (милиони евра), 2014-2020

ТЕМАТСКИ ЦЕЛИ	ERDF	ESF	CF	EAFRD	EMFF	TOTAL	%
Подобрување на институционалните капацитет и ефикасна јавна администрација	89	30	0	0	0	119	2.74%
Техничка помош	69	0	40	28	6	143	3.28%
Вкупно	1,874	587	1,073	726	101	4,361	

Извор: Ministry of Finance of the Republic of Estonia: Partnership Agreement for the use of ESIF, 2014-2020

Во однос на Бугарија карактеристично е дека таа, од првите демократски избори во 1990 година и постанувањето на понова земја-членка на ЕУ, има огромни варијации во усвојувањето на реформите, општо и посебно во однос на реформите во јавната администрација. Во голем обем ова е управувано од чести промени во извршната власт, по што се вршени чести промени на природата и брзината на реформите, кои не само што не беа успешни, туку и во голем дел ги влошувале состојбите. Во таа смисла најилустративен е примерот со недавањето обврска на царинската и даночната администрација да го истражува нелегалниот бизнис. Еднаш оваа обврска е укината во 1996 година, реобновена во 2001 година, укината во 2006 година и повторно воведена во 2012 година. Сличен развој имала и пензиската реформа и иницијативите за приватизација[82], реструктурирањето на извршната власт, по што Министерството за државана администрација и административни реформи беше укинато и заменето со опретивни програми раководени од групи од 20 директори од Министерството за финансии.

По неповолните економски и фискални тенденции до и по последната светска финансиска криза, Бугарија го стабилизира јавниот долг на 26% од БДП во 2015 година и ја намалува невработеноста на 11,4% во 2014 година. Според индикаторите за ефикасноста на јавната администрација на Светска банка, Бугарија не покажува напредок во последната декада. На пример, по ефикасната на јавната администрација таа

[82] Simeon Djankov & Owen Hauck, 2016. "**The Divergent Postcommunist Paths to Democracy and Economic Freedom**," Working Paper Series WP16-10, Peterson Institute for International Economics.

покажа значајно подобрување во време на пристапувањето во ЕУ, но одтогаш стагнира. Проблемот со корупцијата е сеуште голем и се поставува во врвните приоритети за јавната администрација. Бугарија е на последно место од Светскиот индикатор за упрвување во однос на контролата на корупцијата во 1996 година, малку се подобрува во 1998 година и останува таква до сега без подобрување. Исто така, Бугарија експонира високо ниво на политизација кај јавните службеници. Назначувањето на административниот персонал не е врз основа на заслуги, туку врз основа на политичка припадност, лични односи и патронажа. Платите на јавните службеници се ниски, од што произлегува можноста за барање мито, со директни две последици по реформата на јавната администрација. Првата, да резултира со високо ниво на бирократизација во административните постапки и второ, секоја промена во извршната власт е проследена со далекусежни промени на административниот персонал, дури и на најниските нивоа на администрација. Општо, овие околности ги попречуваат реформите и анулираат позитивните ефекти од предходно спроведеното.

Бугарија, во контекст на Европската кохезиона политика прима огромни средства за унапредување на административните капацитети, како од предходната Среднорочна рамка за 2007-2013 година, така и тековната за периодот 2014-2020. Од вкупните средства за оваа тематска цел од актуелната Среднорочна рамка, Бугарија добива 3,6% од вкупните средства, со што таа зафаќа најголем обем на средства меѓу земјите-членки, заедно со Романија. Овие средства таа ги има приоритизирано за 4 цели: добро управување (ефективна структура на државната администрација, транспарентност и отчетност, компетентна и ефективна државна администрација), менаџмент со човечки ресурси, квалитет во јавните сервиси и развој на е-влада. За оваа цел во периодот 2007-2013 Бугарија имаше буџет од 180 милиони евра, од кои 153 милиони се европски средства, а сопственото кофинансирање изнесуваше само 27 милиони евра. Надвор од европските средства, Бугарија прима средства и од други надворешни извори, како од Европската инвестициска банка и Светска банка. Нејзиното користење на европските фондови, особено после пристапувањето во ЕУ беше неколкукратно санкционирано, оценето како немотивирачко, што резултирало со слаб напредок во спроведувањето на административните реформи[83]. Па така, врз основа на Извештајот на Европската комисија за Бугарија, за 2016 година, во кој, во делот на реформите во јавната администрација се констатираат мали подобрувања, се препорачува нивно набљудување

[83] European Commission (European Commission, 2016).

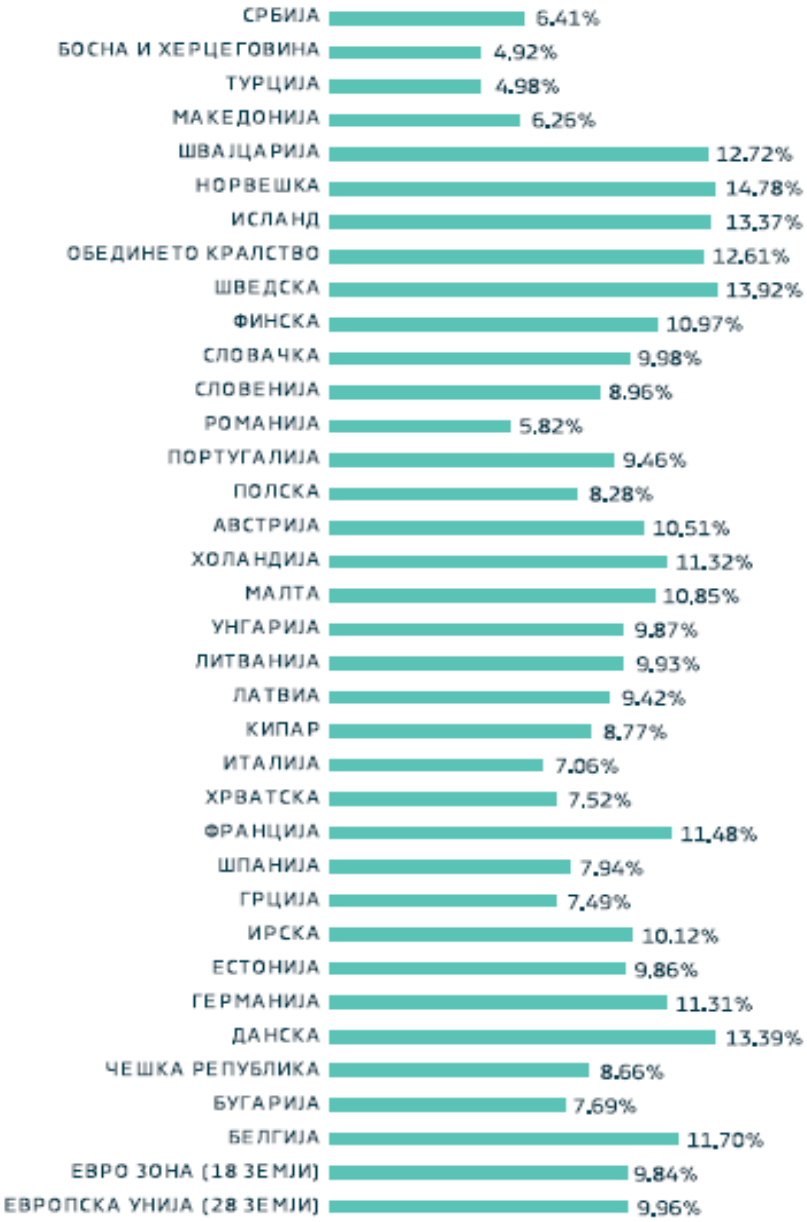
и се бара борба за намалување на сивата економија, унапредување на даночната администрација и јавните набавки. Имајќи ја предвид инерцијата на јавната администрација, се заклучува дека само со финансиска поддршка не може да се постигнат долгорочни ефекти, туку дека техничката помош и незиното надлегување во процесот на спроведување се одлучувачки во фазата во која се наоѓа бугарската јавна администрација.

4.4. Големина и структура на јавниот сектор во ЕУ и земјите кандидати

Големината на јавниот сектор во ЕУ и земјите кандидати за членство е различна, зависи од многу фактори (како традиции, преференции за јавни услуги, ниво на развиеност и сл.) и сега засега не се поставува на дневен ред. Таа се мери според неколку индикатори.

Според број на вработени во јавниот сектор во однос на вкупното население, во однос на вкупниот број на вработени или во однос на вкупната работна сила, потоа во однос на вкупните владини расходи. На долниот графикон е презентирана големината на јавниот сектор во ЕУ и земјите кандидати, според бројот на вработени во вкупното население. Евидентно е дека големината е различна и варира од 5 до 15%. Притоа, најмала администрација имаат БиХ, Турција и Рпманија, а најбројна најразвиените држави, како што се Швајцарија, Норвешка, Исланд, Велика Британија, Шведска, Данска, Германија и Белгија. РМ спаѓа во групата земји со помала администрација.

Графикон 1 Вработени во јавниот сектор како процент од вкупното население, 2016 година

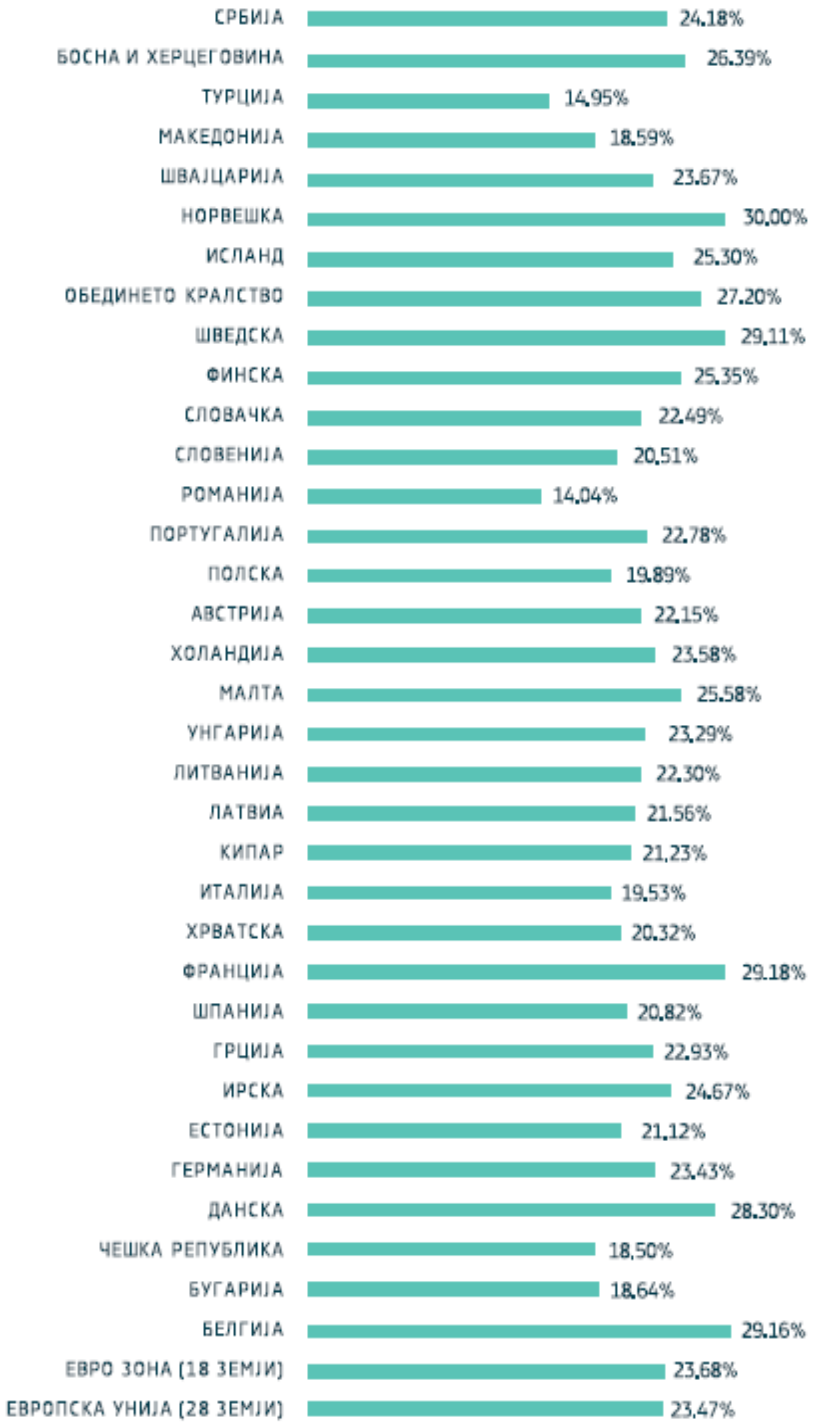


Извор и забелешки: Без библиотеки, архиви, музеи и други културни активности;
** За Босна и Херцеговина податоците за дејности во Здравствената и социјалната заштита се 49.210;
*** За Србија број на вработените во Здравствената и социјалната заштита за 2015 е 166.000;
**** За Македонија користени се податоци од Државниот завод за статистика и пописот на населението од 2002, вкупен број на жители 2.069.172;

Според бројот на вработени во однос на вкупната авработеност, како што е презентирано на долниот графиконот 2, може да се види дека јавната администрација во земјите членки и кандидати за ЕУ се движи од 14 до 30%. Притоа, најмала е

администрацијата во Романија, Турција и Бугарија, а најголема во Норвешка, Шведска, Франција, Данска и Белгија, а просекот е 23,4%.

Графикон 2 Вработени во јавниот сектор како процент од вкупната вработеност, 2016 година



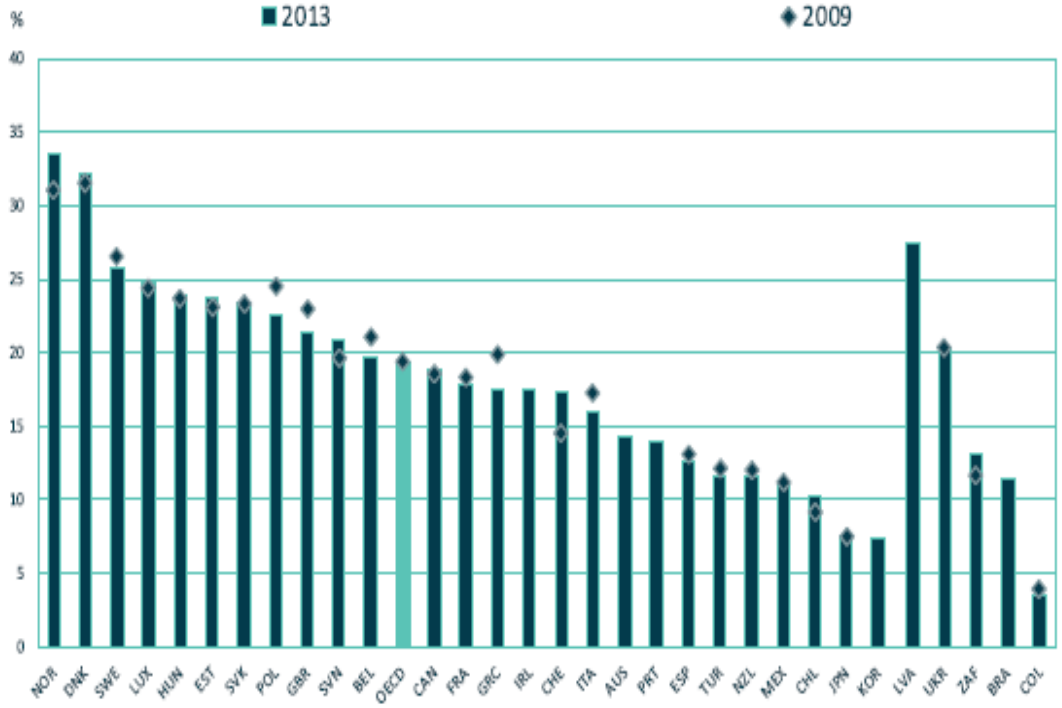
Извор: Eurostat http://ec.europa.eu/eurostat/data/database (Јавниот сектор ги опфаќа: Јавната управа и одбраната; Задолжителната социјална сигурност; Образованието, Здравството, Социјалната работа без сместување, Библиотеките, музеите, архивите и другите културни дејности; Вкупната вработеност е

според класификацијата на NACE, (Employment by sex, age and citizenship (1 000) (lfsa_egan), Достапно на: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database

Во Србија и Босна и Херцеговина јавниот сектор претставува поголем дел од вкупно вработените или над 24%, додека во Словенија и Хрватска јавниот сектор зафаќа нешто повеќе 20% од вкупната вработеност, а во Бугарија 18,64%. Со тоа јавниот сектор во Македонија е сличен со земјите од Западен Балкан кои се членки на ЕУ, а е помал во однос на просекот на сите 28 земји членки на ЕУ. Просекот на земјите членки на ЕУ е 23,47%. Од Графиконот може да се заклучи дека развиените земји и земјите со развиена социјална заштита имаат процентуално поголем јавен сектор во однос на вкупната вработеност. Србија и Босна, како земји во развој, отстапуваат од овој тренд.

Во однос на вкупната работна сила (активно население), вклучително и невработените, како што е илустрирано на долниот графикон 3, трендот покажува сличност, со одредени мали исклучоци. Просекот на ОЕЦД за јавниот сектор во однос на

Графикон 3 Вработени во јавниот сектор како процент од вкупната работна сила во ОЕЦД од 2009 до 2013



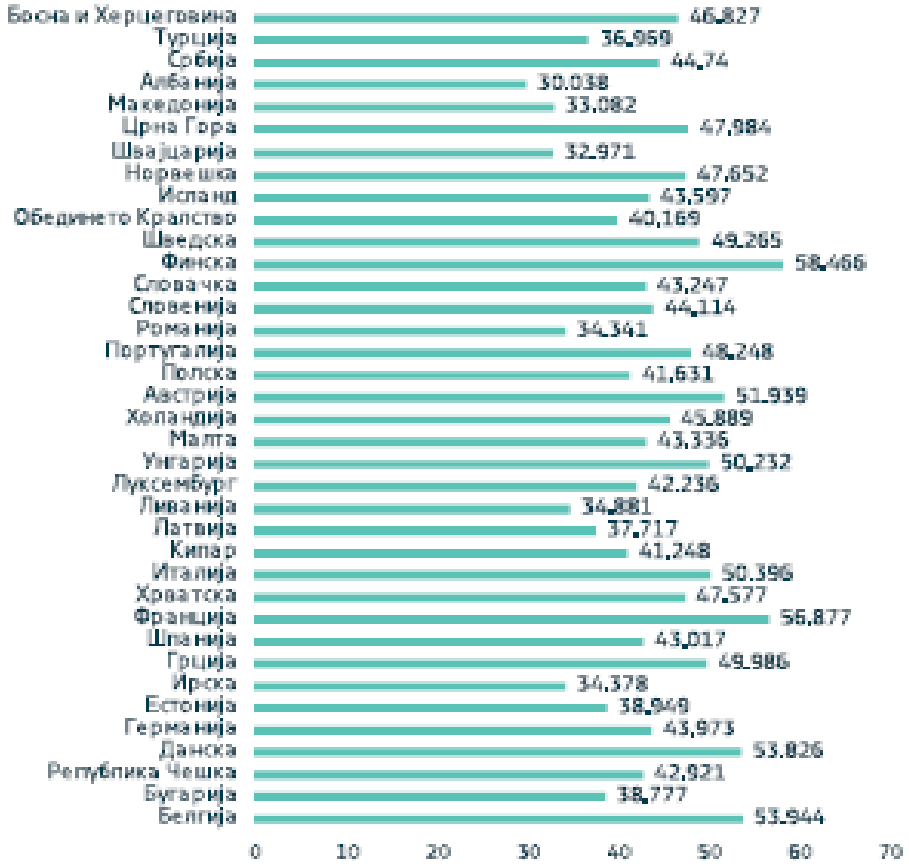
Извор: OECD (2015), Ibid. стр. 87: Извор: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (database). Data for Italy are from the National Statistical Institute and the Ministry of Finance. Data for Portugal are from the Ministry of Finance. Data for Korea were provided by national authorities [http://dx.doi.org/10.1787/888933248615]

вкупната работна сила, во период од 2009 до 2013 година е нешто над 19%. Определен пад во процентни поени се гледа кај Шпанија од 13,2% на 12,7%. Слично е и во Грција,

каде јавниот сектор во овој период се намалил од 19,9% на 17,5% од вкупната работна сила, но бележи пораст како процент од вкупната вработеност од 22,2% на 22,6%. Порастот на јавниот сектор, како удел во вкупната вработеност во двете земји не се должи на реален пораст на вработеноста во јавниот сектор, туку поради забрзаниот пад на вкупната вработеност во стопанствата на тие земји поради што и уделот на јавниот сектор во однос на сите вработени се зголемил.

Потоа, според вкупните владини расходи, како % од БДП, често употребуван показател за општата големина на јавниот сектор, како што е презентирано на долниот графикон бр. 7, може да се констатира дека распонот се движи од 30 до 59 %. Најмала држава според расходите има Албанија, па Македонија.

Графикон 4 Вкупни владини расходи како процент од БДП во 2015 година

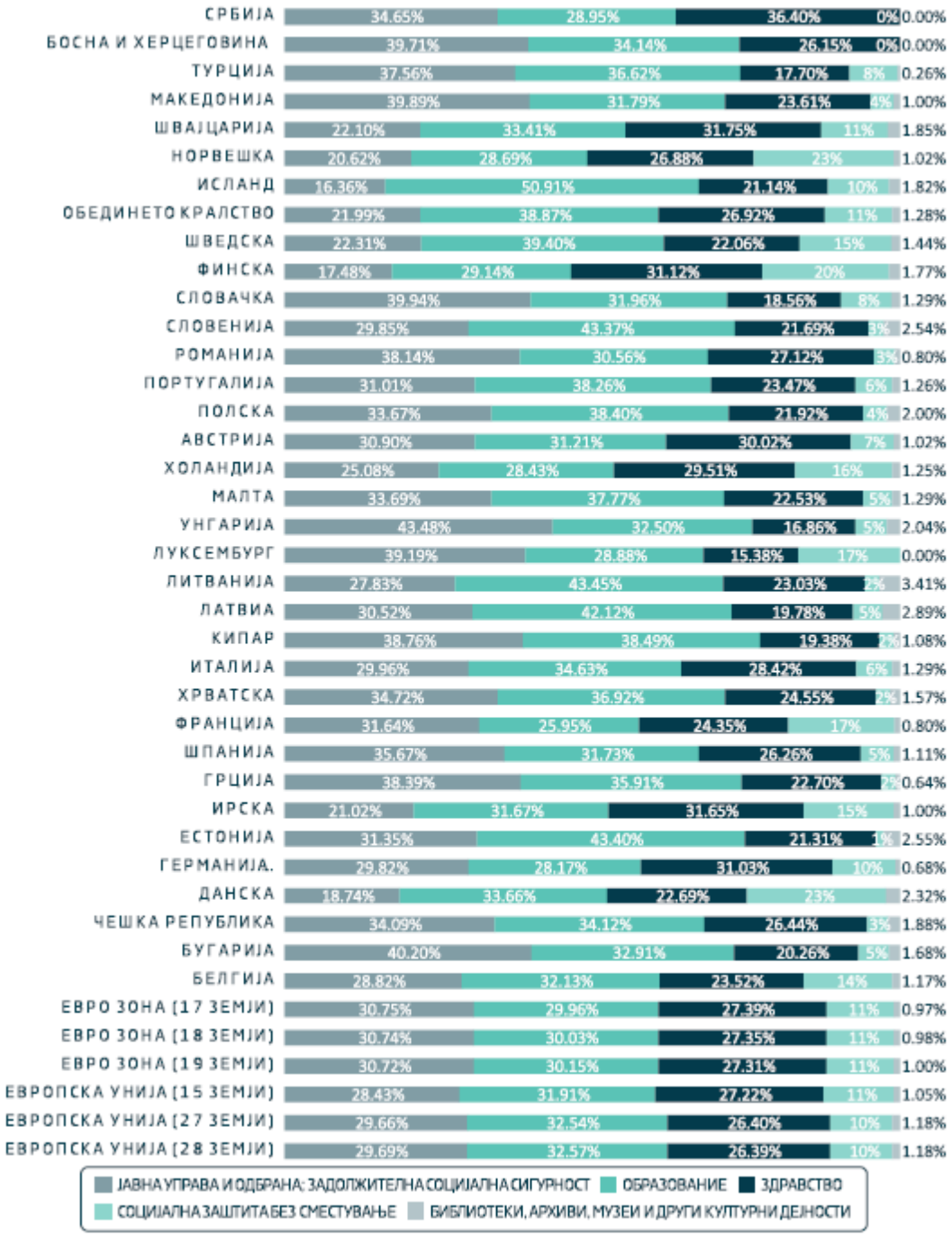


Извор: Economy Watch 2015: Total expenditure consists of total expense and the net acquisition of nonfinancial assets;
заб. Показателот ги изразува вкупните владини расходи и набавките на средства, а се користи за да се добие општ приказ за уделот на буџетските средства со кои располага владата (во најширока смисла на зборот) во стопанството на една држава.

Во 2015 година уделот на вкупното владино трошење во Македонија изнесувал 33% од БДП што е значително помалку од Србија, 44,7%, и Босна и Херцеговина, 46,8%, како и од Хрватска, 47,5%, и Словенија, 44,1%, а поблиску до уделот на вкупното трошење на владата во БДП на Бугарија, 38,7%, и Романија, 34,3%. Со тоа Македонија е под просекот на вкупното владино трошење како удел во БДП од земјите од регионот. Најголем удел на вкупно владино трошење во БДП, од земјите во Европа во 2015 имале Финска, 58,4%, Франција, 56,8%, Данска и Белгија со нешто над 53%.

Од предходно изнесеното констатиравмке дека големината на јавниот сектор во рамките на ЕУ е различна. Но, разликите се, исто така, големи и во однос на нивната структура. Како што може да се види од долниот графикон бр.6, во однос на европскиот просек, најмногу вработени во одбраната и задолжителното социјално осигурување, 43,48% од јавниот сектор, има Унгарија, а најмалку Исланд, 16,36%.

Графикон 5 Структура на вработените во јавната администрација по сектори, 2016 година



Извор: Eurostat, достапно на:http://ec.europa.eu/eurostat/data/database; Завод за статистику (Босна и Херцеговина) достапно на: http://www.bhas.ba/saopstenja/2016/ZAP_2016M07_001_01_BS.pdf; Државни завод за статистику (за Србија) достапно на: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/26/98/zp22092016.pdf;
* Податоците за БиХ и Србија се без Библиотеки, архиви, музеи и други културни активности;

Просекот на земјите членки на ЕУ е 29, 69%. Најмногу вработени во здравството, во однос на целиот јавен сектор има Финска, 31,12%, а најмалку вработени во

здравството има во Луксембург, 15,38%, и Унгарија, 16,86%. Најголем дел од вработените во јавниот сектор – образование во Европа има Исланд, 50,91%, а најмал во Франција, 25,95%. Просек во земјите членки на ЕУ е 32,57%.

5. Состојби и потреба од унапредување на клучни области во јавната администрација во РМ

Република Македонија, како земја во транзиција, повеќе од две децении се соочува со предизвиците на новото општествено уредување кое согласно Уставот на РМ се заснова на принципите на поделба на власта, пазарното стопанство и воведувањето на плурализмот (повеќепартиски систем). Од самото осамостојување, РМ се залага за влез во ЕУ и превзема бројни мерки за исполнување на критериумите кои се бараат за интеграње во ЕУ, а и НАТО. Меѓутоа, на патот на спроведувањето на реформите се соочивме со бројни пречки и проблеми кои постојано се одразуваат во извештаите кои Комисијата за проширување на ЕУ ги доставува до РМ и кои се одразуваат на неотпочнување на преговорите за влез во ЕУ. Тука, пред се, особено влијание има нерешеното билатерално прашање околку името меѓу Република Македонија и Република Грција, а потоа и другите проблеми со соседите, кои се комплексни затоа што бараат разрешница по однос на клучните идентитетски прашања.

Генерално може да се констатира **дека македонскиот правен систем е хармонизиран со правното наследство на Европската унија, но постојат бројни проблеми во одржувањето на усогласеноста на македонскиот правен систем со европските правни начела и стандарди**. Непотребните прописи треба да се елиминираат и за тоа да се внимава при подготовка на нови прописи (дерегулација). Делувањето на јавната администрација мора да се поедностави и, меѓу другото, ова треба да биде ориентирна цел во подготовката на прописите. Настојувањето да се дојде до подобро законодавство (better regulation), впрочем, и како што предходно наведовме, во целиот современ свет е дел од општите реформски заложби за јавниот сектор, унапредување на деловната клима и предуслов за повисок раст и стандард на населението.

5.1. Организација и големина на јавниот сектор во РМ

Организацијата на државната управа во Република Македонија сеуште пати од бројни организациски нерационалности. Бројот на министерствата и органите на централно ниво наместо да се намалува, расте. Обидите за реорганизација можат да се чујат само во предизборните програми, нема сериозна функционална анализа за оптималната организација. Она што моментално се прави е пребројување на институциите и бројот на вработените, и тоа оди доста споро и несигурно. Според бројот на вработенит, но и обемот на владините расходи, македонската администрација се чини дека спаѓа во помалите администрации во Европа, но во однос на локалните економски состојби ќе видиме подолу во текстот дека не е така.

Носител на законодавната власт во Република Македонија е Собранието на Република Македонија. Носители на централната извршната власт се Претседателот и Владата. Судската власт ја сочинуваат 66 правосудни институции, односно 34 судови, 29 јавни обвинителства, Судски совет на Република Македонија и Советот на јавни обвинители. На долниот графикон е илустрирана организациката шема на јавната администрација во РМ.

Графикон бр 6 Организација на јавниот сектор во Република Македонија

Извор: Годишен извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор 2017, Скопје, март, 2018 година, стр.18

Владата на Република Македонија, како друг дел од извршната власт, во своите рамки има три секретаријати, и тоа Секретаријат за спроведување на рамковниот договор, Секретаријат за законодавство и Секретаријат за европски прашања. Административните работи за Владата ги работи Генералниот секретаријат. Исто така, во рамките на Владата е и Службата за општи и заеднички работи. Со Законот за

организација и работа на органите на државната управа утврдени се 15 министерства, во чиј состав има 29 органи. Дополнително, носители на извршната власт се 32 самостојни органи на државната управа и управни организации и 8 правни лица со јавни овластувања.

На својата веб страна МИОА објави Годишен извештај од Регистарот на вработени во јавниот сектор за 2017 година[84], според кој, активни се 1.299 институции, а работен однос имаат засновано 128.722 лица. Најголем број институции, како што може да се види од долната табела се јавните установи (од кои најголем број се во областа на образованието, вкупно 543, што претставува 41.80% од вкупниот број на институции во јавниот сектор, во областа на здравството 116, во областа на културата 115, во областа на труд и социјала 110 и другите) и јавните претпријатија, од кои 111 се јавни претпријатија за комунални работи. Министерства има 15, 10 регулаторни тела и други институции од областа на државната, судската и парламентарната власт, како што е поделена јавната администрација во Република Македонија.

Табела бр 2 Број на институции според видот во РМ, 2017

ВИД НА ИНСТИТУЦИЈА	**БРОЈ НА СУБЈЕКТИ**
ЈАВНА УСТАНОВА	899
ЈАВНО ПРЕТПРИЈАТИЕ	129
ОПШТИНА	81
СУД	34
САМОСТОЕН ОРГАН НА ДРЖАВНА УПРАВА	32
ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО	29
ОРГАН ВО СОСТАВ НА МИНИСТЕРСТВО	29
МИНИСТЕРСТВО	15
САМОСТОЕН ДРЖАВЕН ОРГАН	11
РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО	10
ПРАВНО ЛИЦЕ СО ЈАВНИ ОВЛАСТУВАЊА	16
СЕКРЕТАРИЈАТ ВО ВЛАДА	3

[84] http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/IzvestajReg2017_v1.02.pdf, пристапено на 16.06.2018 година.

СУДСКИ СОВЕТ	2
ВЛАДА НА РМ	1
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	1
НАРОДНА БАНКА	1
ПОСЕБЕН ОРГАН НА ДРЖАВНА УПРАВА	1
ПРЕТСЕДАТЕЛ	1
СЛУЖБА ВО ВЛАДА	1
СОБРАНИЕ	1
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	1
УСТАВЕН СУД	1
ВКУПНО	**1.299**

Извор: Годишен извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор 2017, Скопје, март 2018 година

Вработеноста, по институции е илустрирана на долната табел бр 3. Од неа се гледа дека најголем број од вработените - 64,564 се вработени во јавните установи што обезбедуваат јавни услуги за граѓаните, потоа во јавните претпријатија – 17,744, во Министерството за внатрешни работи - 11,966, во Армијата на Република Македонија - 7,202, во единиците на локална самоуправа - 5, 678 и останатите во другите институции.

Табела бр 3 Број на вработени во јавната администрација на Република Македонија, 2017

ИНСТИТУЦИИ	БРОЈ НА ВРАБОТЕНИ
АРМИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	7,202
МИНИСТЕРСТВО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ	11,966
АГЕНЦИЈА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ	250
СОБРАНИЕ	272
ЈАВНО ПРЕТПРИЈАТИЕ	1,029
РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО	368
САМОСТОЕН ДРЖАВЕН ОРГАН	747
ВЛАДА НА РМ - ГЕНЕРАЛЕН СЕКРЕТАРИЈАТ	345

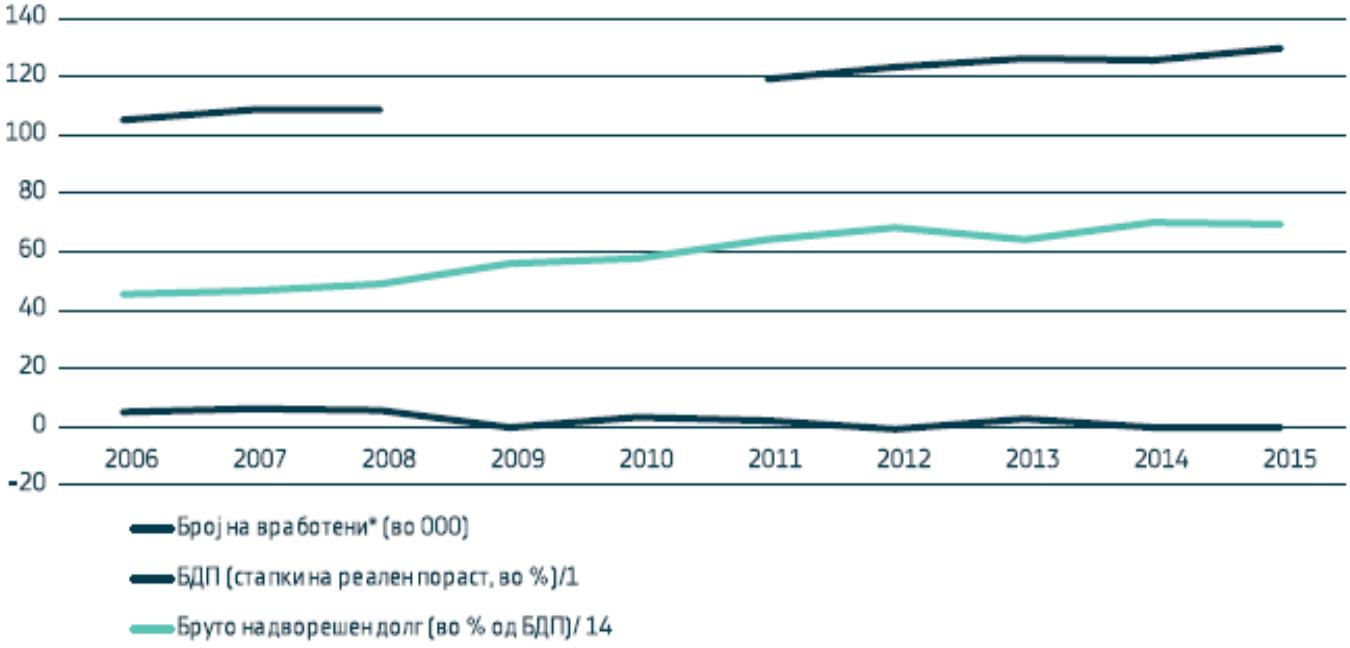
СЕКРЕТАРИЈАТИ ВО ВЛАДА	1,866
СЛУЖБА ВО ВЛАДА	364
МИНИСТЕРСТВА	4,670
ОРГАНИ ВО СОСТАВ НА МИНИСТЕРСТВАТА	4,448
САМОСТОЈНИ ОРГАНИ НА ДРЖАВНА УПРАВА	3,339
ПРАВНИ ЛИЦА СО ЈАВНИ ОВЛАСТУВАЊА	1,538
НАРОДНА БАНКА	445
УСТАВЕН СУД	23
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	64
ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО	455
СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ	5
СУД	2,275
СУДСКИ СОВЕТ	30
ЈАВНИ УСТАНОВИ	64,564
ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА	17,744
ГРАД СКОПЈЕ И ОПШТИНИТЕ	5,678
ПЛАНСКИ РЕГИОНИ	44
ВКУПНО	**128,722**

Извор: Годишен извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор 2017, Скопје, март 2018 година, наша обработка.

Нема целосни и точни податоци како се движела оваа бројка во минатото, за да може да се види како таа растела со текот на времето и во кои сфери од јавната администрација, но засега, формално од меѓународните организации не се коментира големината и структурата, туку принципите на кои работи, а се поставени како општи стандарди за сите земји членки и кандидати за ЕУ.

Според одредени апроксимации на Еуростат, бројот на вработените во јавниот сектор, како што е илустрирано на долниот графикон, започнал да се зголемува од 2006 година наваму и се движел над 100.000. Според овој износ, како што предходно беше наведено во делот за големината на јавниот сектор во ЕУ, Република Македонија нема голем јавен сектор. Но, релативно, во однос на растот на БДП и надворешниот долг може да се констатира дека **порастот на бројот на вработените во јавниот сектор не го следи развојот на стопанството**.

Графикон 7 Број на вработени во јавниот сектор во однос на БДП и бруто надворешниот долг во Република Македонија



Извор: Еуростат дата база на податоци во која недостасува ат податоци за 2008, 2009 и 2010 година поради разликата во националната класификација на дејности / Извор на податоци за БДП и бруто надворешен долг: Основни економски показатели за Република Македонија, НБРМ, 2017 [http://nbrm.mk/WBStorage/Files/Statistika_Osnovni_makroek_indikatori_mak.xlsx];

Имено, доколку ја земеме како параметар стапката на реален раст на БДП во периодот од 2006 до 2015, ќе видиме дека таа бележи значителен пад од 5,5% во 2008 на -0,4% во 2009 година, по што флуктуира и во 2015 достигнува 3,8%, повторно пониско од стапката на реален раст во 2008 година. Бруто надворешниот долг во овој период постојано се зголемува од 45,7% од БДП во 2006 до 69,4% од БДП во 2015 година. За целиот овој период бројот на вработените во јавниот сектор постојано расте и како што веќе констатиравме во Графикон 1, во периодот од 2006 до 2015 година се зголемил за 24,4% во однос на 2016 година, или најмалку за 36.150 лица. Ниту еден економски показател не го оправдува овој тренд.

Покрај напреднаведените причини, при напорите за ефикасно реформирање и организирање на јавната админиостраација во превид треба да се има цената на чинење на јавните услуги, како и нивниот квалитет. За жал, кај нас не постојат мерливи индикатори за квалитетот на јавните услуги, но според реализираните и планирани буџети на Република Македонија, може да се видат јавните расходи наменети за плати и

надоместоци од плати за вработените во државната и јавната администрација, кои е претставени во Табела 4.

Табела 4 Буџетски расходи за плати и надоместоци за вработените во државната и јавна администрација во Република Македонија, за периодот 2013-2018 година (во милиони денари)

Година	Износ	Евра
2013	22,999	370,95
2014	23,605	380,73
2015	25.082	404,55
2016	26,520	427,74
2017	26,614	429,26
2018*	27,103	437,14

* Министерство за финансии во Владата на РМ, Предлог буџет на Република Македонија за 2018 година, достапен на:
http://www.finance.gov.mk/files/u6/BUDZET%202018%20-%20SOBRANIE%20-%2010.11.2018.pdf

Извор: Министерство за финансии во Владата на РМ, Буџет на Република Македонија за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 година, достапни на: http://www.finance.gov.mk/mk/node/575

Порастот на буџетските расходи по основ плата и надоместоци на вработените во државна и јавна администрација меѓу првите две години од анализираниот период, фискалните 2013^{та} и 2014^{та} година не е многу голем, но затоа, пак, порастот меѓу фискалните 2014^{та} и 2015^{та} година изнесува скоро 6%. Како што се гледа во табелата, трендот на зголемување на расходите расте. Според последното буџетско планирање, се предвидува зголемување на расходот за плати и надоместоци на вработените во државна и јавна администрација за 489 милиони денари, односно 1,8%. Со тоа, од споредбата меѓу реализираниот буџет за фискалната 2013 година и планираниот за фискалната 2018 година, односно за 5 години, може да се воочи пораст на јавните расходи за плати и надоместоци од плати на јавната администрација од над 15%. Според претпоследниот официјален податок, заклучно со 31.12.2016 година, буџетските средства преставени во Табела 4 се потребни за регулирање на давачките за плати и надоместоци за 129.653

лица имаат засновано работен однос во некоја од 1.291 институции на јавниот сектор[85], што во однос на последниот за 2017 година покажува мало намалување (8 институции помалку и 893 вработени, а зголемување на соодветните расходи, најавено заради определени зголемувања на платите во армијата, образованието и здравството).

5.2.Техничка и финансиска помош за реформа на јавната администрација кон хармонизација со ЕУ

Конеквентно на европските принципи и практики, може да констатираме дека секоја земја, па и Република Македонија која претендира за влез во европското семејство, мора да ги исполни овие принципи и тоа на начин што ќе донесе соодветна правна рамка во која тие ќе бидат гарантирани, но и да обзбеди политичка клима и стабилни иституции кои ќе можат да обезбедат доследна применливост на предвидените принципи. Затоа сметаме дека евроинтегративниот процес од Република Македонија бара сериозна посветеност и превземање на адекватни нормативни и институционални реформи, потготвени и засновани на претходни анализи и стратегии за мерките кои треба да се превземат.

Она што се бара од Република Македонија е исполнувањето на копенхагенските критериуми и принципите на добра управа, конкретно воведување на систем на кариера при регрутирање на административните службеници во органите на јавната администрација, одговорна, ефикасна и транспарентна јавна администрација, афирмирање и јакнење на улогата на невладиниот сектор или граѓанското општество при креирање на јавните политики, обезбедување на административен капацитет за ефективно програмирање и менаџирање со IPA фондовите.

Историскиот развој на РМ за влез во ЕУ го бележат неколку периоди, и тоа: потишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација од 2004 година, кога интензивно започна евроинтегративниот процес и Добивањето на кандидатскиот статус во 2005 година, по што од 2011 година беше воспоставен дијалог со Европската комисија на високо ниво (High-Level Accession Dialogue). Како што беше наведено во

[85]Годишен извештај од регистарот на вработените во јавниот сектор, 2016, Скопје, март 2017 година, стр. 28.http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf-пристапено септември, 2017 година.

кусиот историски осврт за развојот на администрацијата, на административните реформи работиме, со помош на СИГМА, од осамостојувањето наваму, но вистинското усогласување започнува со првата Стратегија од 1999 година и втората, донесена во 2010 година, а се однесува за периодот 2010-2015 година. По донесувањето на третата Стратегија за периодот 2018-2022, тековно, СИГМА работи со Министерството за финансии како поддршка за реформа во јавно финансискиот менаџмент, на Програма и спроведување на јавната внатрешна финансиска контрола и со Министерството за информатичко општество и администрација, на поддршка за натамошно спроведување на Законот за општите административни процедури.

Реформата на јавната администрација финансиски е поддржувана од страна на ЕУ уште од 1997 година, со тогашниот ФАРЕ инструмент[86] со 3 милиони евра, и со иста сума во 1999 година, потоа во 2005 и 2006 година, преку КАРДС се обезбедени 8,3, односно 8,1 милиони евра[87], од 2007 до 2013 година, прво со инструментот ИПА 1, беа обезбедени околу 240 милиони евра[88] и со последниот инструмент ИПА 2, за период 2014-2020 година се обезбедени уште 206 милиони евра[89]. Со овие средства во 2005 година помогнато е за основање на Дирекцијата за заштита на личните податоци, набавка на опрема и инфраструктура за Гранична полиција, поддршка и развој на управувањето со полициската евиденција и подобрување на капацитетот на форензичка анализа[90], во 2006 година за реформите во судството (казнено-поправниот систем) реформата на полицијата (Единицата за брза реакција), интегрираното гранично управување (ветеринарната и фитосанитарна контрола и визниот систем), системот за јавна внатрешна финансиска контрола, административниот капацитет за децентрализирано управување со помошта од ЕУ, децентрализацијата[91].

Заради ниските апсорбциони капацитети (недоволен број на кадри и нивен несоодветен квалитет) на доделената помош од КАРДС програмата за периодот 2001-2006 година, произлегол заклучок дека во иднина при програмирање на помошта треба да се издвојуваат повеќе средства за подобрување на административните капацитети. Па така, со ИПА 1, за периодот 2007 – 2013 година, од доделните средства, околу 40 % се

[86]Снежана К. М., Наташа Д. И др. ,Можности за подобрување на ефикасноста во спроведување на Инструментот за претпристапна помош во Република Македонија, Економски институт-Скопје, 2016 година, стр.58.
[87] Ibid, стр.76.
[88] Ibid, стр. 98.
[89]Ibid, стр.184
[90] Ibid, стр. 78.
[91] Ibid, стр. 79.

алоцирани за компонентата I-помош за транзицијата и институционален развој, од кои ¼ е директно наменета за реформа на јавната администрација, а 1/3 за правда и основни права[92].

Основната цел на Компонентата I - помош за транзицијата и институционален развој е зајакнување и развој на администрацијата и институционалниот капацитет на државата за пристапување во ЕУ. Преку оваа компонента во периодот 2007 – 2013 година се обезбедуваа средства за реформи во судството (воспоставување нови судски специјализириани одделенија, Академија за обука на судии и обвинители, подготовка на Закон за парнична постапка, основање на Управен суд), подигање капацитети на Парламентот, Владиниот Генерален секретаријат, Министерството за финансии и Царината, МВР, Агенцијата за супервизија на пензиското осигурување, Институтот за стандардизација и акредитација, Бирото за метрологија, Геодетскиот завод, Агенцијата за државни службеници, поддршка на даночни реформи, техничка помош за Државен завод за статистика, градежни работи за објект на Ветеринарна и фитосанитарна гранична инспекција Табановце, на системот за јавни набавки и тн.

Со новиот инструмент ИПА 2, за периодот 2014-2020 година за оваа цел се обезбедени околу 206 милони евра или 1/3 од вклуните средства. Од нив, најмногу или 60% се наменети за реформата на државната служба (транспарентност, одговорност и независност) на централно и на локално ниво, промовирање на децентрализацијата, подобрување на економските политики и управувањето со јавните финансии, воспоставување на демократски институции, создавање на силно граѓанско општество способно да даде придонес во јавните дебати) и остатокот за владеењето на правото и фундаменталните права, односно реформите во судството (ефикасна борба против корупцијата, почитување на човековите права, подобрување на управувањето со границата и визната и миграциската политика, усогласување со правната рамка на ЕУ, завршување на реформите во полицијата и зајакнување на борбата против организираниот криминал)[93].

По сите основи ЕУ, со трите инструменти за претпристапување (ФАРЕ, КАРДС, и ИПА) има обезбедено над 500 милиони евра во реформата на македонската администрација. Одредени проекти се финансирани од други меѓународни организации (Светска Банка, УНДП и др.), а дел се финансирани во рамките на билатералната помош (САД, Швајцарија, Холандија, Германија, Велика Британија, Шведска и други). Овие

[92] Ibid, стр. 100.
[93] Ibid, стр. 185.

износи се помали во однос на другите земји со сличен статус, како на пример од Србија, каде ЕУ издвојува околу 200 милиони евра годишно за реформа на јавната администрација или, пак, Турција, каде вложувањата во администрацијата од 497 милиони евра во 2007 година се зголемени на 903 милиони во 3013 година[94]. И, не е за потценување фактот дека поголем број од проектите за подигање на административните капацитети се спроведени од странски, скапо платени експерти, кои недоволно го разбираат локалниот контекст, со секаква стручност, и не ретко во неодржливи проекти или проекти кои не соодвествуваат на домашните приоритети и не се поврзани во целосна развојна стратегија за земјата.

После првиот Извештај за напредок во 2006 година, во кој, меѓу другото се нотирани и состојбите на јавната администрација, Европската Комисија има објавено уште 11 Извештаи. Главното приспособување кон европските стандарди може да се систематизира на следниов начин:

а) се градат и јакнат капацитети на системот на државна управа и агенцификација за соработка со ЕУ, со професионализација и деполитизација на европеизираните ресорни јавни политики и отварање на администрацијата;

б) се развива локалната самоуправа;

в) се реформираат јавните служби со политиката на либерализација, приватизација и комерцијализација, независна регулација на комерцијалните служби од општ интерес, јакнење на квалитетот на некомерцијалните служби од општ интерес;

г) систем за заштита на правото на граѓаните, управно поедноставување, двостепена управна постапка, воспоставување финансиски надзор на јавноправните тела, право на добра управа.

Организациските промени во административниот систем под влијание на процесот на европеизација се направени со ширење на агенцискиот модел и основање на управни организации и нивни организациони единици за соработка со европските тела, како што беше Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството со целокупниот систем за децентрализирано управување со европската помош, бројни регулаторни тела и други наменски агенции.

Спрема општо прифатената дефиниција, агенција е „структурално раздружено тело, формално одвоено од министерствата, кое континуирано врши јавни задачи на национално ниво, пополента со јавни службеници, се финансира главно од државниот

[94] ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/indeks_en.htm.

буџет, а е подложена на процедури на јавна контрола од правен карактер„[95].Со примена на оваа дефиниција може да се идентификуваат неколку типови на организации кои не носат назив на агенција во службеното име.

И, во класичната јавна управа се основаат одредени тела со задача за европеизација, односно јакнење на капацитети за односи со ЕУ и за примена на заедничкото правно наследство.Така, при Владата на РМ е формиран Сектор за европски интеграции, па систем за координација на ЕУ фондовите.

Според последниот Извештај[96] на ЕК, во однос на реформите на јавната администрација, Република Македонија е оценета како умерено подготвена за членство во ЕУ. Се оценува дека има добар прогрес во однос на 2016 година (кога е објавен претпоследниот Извештај за напредок на Република Македонија) откако се спроведени одредени препораки и се усвоени Стратегијата за реформа на јавната администрација и Програмата за реформа на јавно финансискиот менаџмент. Дека има напори за зголемување на транспарентноста, отчетноста и инволвирање на надворешни засегнати страни во политичкото одлучување, сеуште се нотира потребата од подигање на капацитетите на Министерството за информатичко општество и администрација. Се бара силна политичка обврзаност за гарантирање професионализам, посебно на високи менаџерски позиции и почитување на принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност. Во наредниот период се бара: осигурување целосен респект за регрутација на позициите во јавните севрси врз основа на заслуги, напуштање на прекумерно користење на времените вработувања што би ги заобиколувале принципите на заслуги и отворена конкуренција кои важат за сите вработувања, спроведување на Стратегијата за реформи во јавната администрација и Програмата за јавно финансискиот менаџмент, обезбедување екстензивни обуки за централната и локланата администрација и подигање на јавната свест за спроведување на Законот за општата управна постапка од 2015 година.

Се оценува дека е обновена политичката волја за приклучување кон реформите за членство во ЕУ, дека има правна рамка и инстицуционална структура и развиен систем за политичко одлучување и менаџирање на евроинтеграцскиот процес, но дека недостасува соодветна координација меѓу клучните институции. Затоа се препорачува унапредување на политичкото планирање и централната координација. **Нема**

[95] Pollit et al., prema Christensen i Lægreid, 2006: 12.
[96] COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, EUROPEAN COMMISSION, Strasbourg, 17.4.2018.

минимални барања или насоки за секторско планирање по министерства, иако тоа е слабо, проследено со некомплетно или провизорно финансиско планирање. Прибирањето на податоци и нивниот квалитет е главен недостаток. Владата наширко ги користи скратените законски процедури, што го лимитира квалитетот на нацрт законите. Клучна слабост се смета дека е отсуството на надлежна институција за контрола на квалитетот на консултативниот процес.

Задолжителната меѓуминистерска соработка е формална. Оценката на влијанието на регулативата се подобрува, изостануваат фискалните имликации од законите, како и мислењата по нив од соодветните институции. Од втората половина на 2017 година се зголемува јавниот надзор над власта.

5.3. Новата стратешка рамка за реформа на јавната администрација во Република Македонија

Новата стратешка рамка за реформата на јавната администрација е опфатена во неколку владини документи, како:

- Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022,
- Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021;
- Нацрт Политики во јавната внатрешна финансиска контрола во периодот од 2018 до 2020;
- Нацрт - Стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017-2022,
- Државната програма за превенција и репресија на корупција и намалување на појав ата на судир на интереси со Акционен план 2016-2019,
- Националниот Акциски план за отворено владино партнерство 2016-2018 и др.
- Национален план за управување со квалитет во јавниот сектор на РМ за периодот 2018-2020.

Реформата на јавната администрација со оваа рамка се претставува како континуиран процес на реорганизација на институциите во јавниот сектор и унапредување на нивниот административен капацитет, а воедно и како еден од клучните приоритети во пристапното партнерство и важен предуслов во процесот на европска интеграција на РМ.

Од страна на новата влада, на државната и на јавната администрација се гледа како на основа на целокупниот јавен сектор од кој зависат процесите и развојот во општеството.

Во првиот документ од новата стратешка рамка, **Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022**, се оценува дека преку усвојување на предходните две стратегии за реформа на јавната администрација до сега, РМ, како земја кандидат за членство во ЕУ, ги вградува и развива начелата на Европскиот административен простор. Затоа, мерките предвидени во овој документ се целосно ориентирани кон изнаоѓање на рационални и остварливи решенија за предизвиците и насоките содржани во извештаите за РМ на Европската Комисија за 2015 и 2016 година, Итните реформски приоритети за РМ, препораките на групата на Високите експерти[97] и извештаите од оценските мисии на
СИГМА, како и придонесите од консултираните засегнати страни вклучени во процесот, а дека се во дослух со насоките содржани во Програмата за работа на РМ (2017-2020), како и во Планот 3-6-9 на Владата на РМ.

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 ги утврдува мерките што ќе бидат преземени во наредните пет години за остварување на општите и посебните цели во секоја од приоритетните области: **Креирање на политики и координација**; **Јавна служба и управување со човечки ресурси**; **Одговорност, отчетност и транспарентност**; **Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата.** Со тоа, само се реобновуваат мерките од предходните стратешки документи во однос на функциите на современата администрација[98] за кои се декларирме долго време. Потоа, во однос на секоја мерка има детална разработка на активности што се планираат за да се остварат мерките.

Па така, во документот е утврдено дека за постигнување на дефинираните цели во приоритетната област **Креирање на политики и координација** ќе бидат преземени мерки за

[97]Види: http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm

[98] Види, на пример, СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (2010-2015 ГОДИНА) 21 декември 2010 год., http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf, која става фокус на следниве мерки: а)креирање политики, б)меѓуинституционална и внатре-институционална соработка и координација, в) развој и управување со човечки ресурси, г) јавни финансии, вклучително и јавни набавки, д) мерки за спречување корупција, ѓ) оптимализација и поедноставување на деловните процеси, е) подобрување и поедноставување на управните постапки и административните услуги, ж) овозможување пристап до информации од јавен карактер и з) е-влада и е-управување.

зајакнување на среднорочното и секторското планирање, преку јакнење на институциоалните и човечките капацитети за координација на процесот за среднорочно планирање и поврзување со секторските стратегии, буџетирањето и годишното планирање. Се планира посебно внимание да се посвети на зајакнување на механизмите за усогласеност помеѓу планските документи на Владата, со секторските стратегии и доследно спроведување, следење и оценување следење и оценување на постигнатите резултати. Со тоа се смета дека ќе се подигне квалитетот на политиките и законите, нивната ефективност и транспарентност, како клучни за економскиот развој и општествената благосостојба. За таа цел се планира да се зајакне структурата и административните капацитети за извршување на функциите на т. н. „Центар на Владата“, особено во однос на квалитетот и конзистентноста на содржината на политиките и предлог законите преку иновативни начини за ефикасно вклучување на сите засегнати страни во сите фази од процесот на планирање и креирање на политики.

Приоритетните мерки во другата област - **Јавна служба и управување со човечки ресурси** се планира да бидат насочени кон деполитизација на администрацијата. Потоа, се посочува дека особено внимание ќе се посвети на професионализација на високите позиции во власта, преку јасно разграничување помеѓу политичкото и професионалното ниво, како и преку воведување на категорија високи државни службеници („senior civil service“), за кои ќе се дефинира и транспарентно регулира назначувањето во конкурентни процедури засновани на заслуги.

За постигнување на дефинираните цели во приоритетна област **Одговорност, отчетност и транспарентност** се планира да бидат преземени мерки за реорганизација и оптимизација на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централната власт, со цел да се обезбедат структури со јасна отчетност и без преклопување на на надлежности, што ќе придонесе кон ефикасност во работењето, јасно распределени надлежности, координација, управување, како и квалитетно давање услуги. Со цел зајакнување на транспарентноста и поголема отвореност на администрацијата се планира да се спроведат мерки насочени кон намалување на можностите за злоупотреба на исклучоците за доставување на информации преку дефинирање на јасни критериуми за дистинкција и класификација на информациите од јавен карактер.

За постигнување на дефинираната цел во приоритетната област **Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата,** се нотира дека**: „**Обезбедувањето на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин“, ќе бидат преземени мерки и активности со кои

рационално ќе се инвестира во развој на дигитална средина, ќе се зголеми квалитетот и достапноста на јавните услуги, ќе се обезбеди дигитална средина која дава пристап до и можност за користење на е-услуги. За оваа цел се планира да се развијата стратегии, програми и методологии, да се спроведат анализи и проекти базирани на наодите и препораките од анализите, истражувања за воведување иновативни решенија, поедноставување и олеснување процесите и друго.

За следење на целите поставени во Стратегијата за РЈА 2018-2022, како и координација на целокупниот процес на реформи во оваа сфера, на политичко ниво е формиран **Совет за реформа на јавната администрација**[99], претседаван од претседателот на Владата на РМ, министри и други раководни лица од институции – носители и учесници на активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегијата. Стручна и техничка помош на Советот ќе обезбедува Секретаријатот за РЈА, раководен од заменик министерот за информатичко општество и администрација, а составен од административни службеници од институциите-носители и учесници на активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022.

Потоа, за спроведување и следење на реформата на јавната администрација, во МИОА-како клучна институција за управување и следење на спроведувато на процесот-воспоставен е тим за РЈА. Следењето и известувањето за процесот на РЈА го спроведува Министерството за информатичко општество и администрација, кое на секои шест месеци до Советот за РЈА, а еднаш годишно до Владата на РМ доставува извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022.

Предвидено е извештаите да се објавуваат на веб страната на Министерството за информатичко општество и на Владата на РМ. По објавувањето, а пред нивното разгледување на седниците на Советот за РЈА, ќе бидат спроведени консултации со претставници на граѓанското општество. Во однос на оценувањето, стратегијата предвидува тоа да се прави од страна на независни експерти на среден рок (на две години), како и по истекот на временската рамка за РЈА 2018-2022. Врз основа на извештаите за степенот на имплементација и наодите за оценувањето се предвидува да се пристапи кон ревизија на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022, односно дефинирање на основата за следната стратегија.

[99] „Службен весник на РМ“, број 192/17.

Од ретроспективата на општествениот контекст и носењето на стратешките документи и активности, може да се заклучи дека во Република Македонија се воспоставени релевантни стратешки и институционални механизми кои ја одразуваат политичката волја за унапредување на процесите на реформа на јавната администрација.

5.4. Состојби и потреба од унапредување на Јавно-финансиски менаџмент во РМ

Управувањето со јавните финансии претставува еден од врвните приоритети на државата со кое се овозможува финансиска сигурност и одржливост на јавните финансии. Имајќи го предвид економското, социјалното и политичкото значење на Буџетот на Република Македонија, планирањето се наметнува како неопходност на менаџментот и има за цел одржување на макроекономската стабилност и стабилен национален економски развој. **Стабилноста и долгорочната одржливост на буџетите и јавните финансии се клучни барања за менаџментот** кој во денешно време е соочен со растечките ризици поврзани со јавните финасии. Ваквите ризици главно произлегуваат од влијанието на одделни фактори, како што се нестабилноста на цените на стоките, пред сé на цените на нафтените деривати, нестабилноста на приходите од меѓународната трговија и тековите на капиталот, неповолните демографски трендови, пред сé произлезени од стареење на населението, климатските промени, природни катастрофи и епидемии итн.

Ефективната употреба на буџетските ресурси е од големо значење за сите земји во напорите да ги остварат целите и приоритетите на јавната политика, но, во исто време и на барањата на граѓаните за подобар квалитет и поголема достапност на јавните услуги и јавните добра со поголема ефективност и транспарентност на владата. За земјите во транзиција, а посебно за економиите во развој, прогресот во достигнување на овие стратешки цели е предуслов за постигнување на нивните долгорочни развојни цели.

Управувањето со јавни финансии во Македонија цело врме се следи од ММФ и други релевантни меѓународни организации, додека моментално се анализира независно од тројца партнери на Македонија: 1. ППРУ (SIGMA), која ги користи принципите (предходно елаборирано во делот за европските стандарди) и показателите за трасирање на патот за прием во ЕУ; 2. ПЈРФО (PEFA) процена финансирана од страна на ЕУ и 3. Светска банка: која спроведе Преглед на јавни финансии, ориентиран кон анализа на УЈФ

и ефикасноста на јавните расходи за остварување раст. Во рамките на секоја мерка постои соодветно упатување на соодветните документи[100].

Среднорочната фискална консолидација треба да се потпира на мерки со висок квалитет. Во последните две години, циклично прилагодената фискална рамнотежа имаше извесни подобрувања, кои главно се потпираа на намаленото иршување на капиталните расходи. За постигнуваање трајни резултати и зајакнување на довербата, особено во однос на намерата на властите да се воведе фискалното правило, ќе биде важно консолидацијата да се потпре на мерки со висок квалитет. На приходната страна, тоа повлекува зголемување на наплатата преку зајакнување на покриеноста, таргетирањето на ризиците за усогласеност, подобрување на работата на Канцеларијата на големи даночни обврзници и воспоставување на Оддел за управување со ризици. На страната на трошоците, намалувањето на субвенциите и трансферите заедно со поголемата ефикасност во трошењето за здравството и образованието би ги дале потребните заштеди.

Реформите за да се заузда големиот пензиски дефицит се оправдани. Властите се охрабруваат да ги разгледаат следниве опции како средства за да се обезбеди долгорочна одржливост на пензискиот систем (1) зголемување на законската возраст за пензионирање со оглед на големиот јаз во однос напросекот во ЕУ; (2) ревидирање на индексацијата според индексот на цените на трошоци на живот во согласност со многуте земји во ЕУ; (3) спроведување реформи за зголемување на учеството на работната сила, особено на жените (кое е едно од најниските во Европа), и (4) разгледување на можно зголемување на стапките на придонеси, доколку одржливоста не е обезбедена преку други мерки[101].

Во сите документи се забележува дека и покрај големиот напредок постигнат во подобрување на управувањето со јавни финансии во изминатите години, сé уште постојат значајни предизвици што треба да се решат, со цел Македонија да ги постигне своите цели за интензивен економски раст и социјална вклученост. За тоа, сите

[100] ПЈРФО (PEFA) рамка (процената е насочена кон утврдување на моменталната состојба на системот за управување со јавни финансии во РМ и обезбедува сеопфатна дијагностичка анализа на состојбата во сите потсистеми; ППРУ (SIGMA); во различни извештаи на ММФ: Извештаи за земјата, Извештаи од спроведени мисии, Извештаи за процена и други документи; Светска банка (Преглед на јавни расходи: алатка што ја користи СБ за анализа на системот за УЈФ во Македонија. Во анализата се опфатени клучните области од УЈФ, како што се структура и кредибилитет на буџетот, сеопфатност и транспарентност на буџетот, управување со капитални инвестиции, трезор и управување со готовина, јавен долг, јавни набавки, внатрешни финансиски контроли, сметководство и надворешна ревизија); и Извештаите на ЕУ за напредок на земјата, извештаите подготвени од твининг проекти, резултати од мониторинг мисии.

[101] Република Македонија: Завршна изјава на Мисијата по Член 4 за 2016 година 21-29 септември, 2016.

сугерираат користење на подобри и модерни алатки за управување со јавните финансии, кои се технички и како такви применливи, но, истовремено задираат во основата на системот и администрацијата и како такви се тешко спроведливи.

Оттука, по укажувањата на сите партнери на МФ, на крајот на 2017 година е усвоена Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018-2021. Програмата се заснова на „темелна анализа на состојбите во идентификување на приоритетите за решавање на клучните слабости во потсистемите за јавни финансии, утврдување на очекуваните резултати и потребните ресурси, како и утврдување соодветно управување и координација на вклучените институции. **Следните области се идентификувани меѓу главните приоритети за развој на јавните финансии во земјата:**

- **управување и наплата на приходите ;**
- **фискални проекции;**
- **подготовка на буџетот;**
- **извршување на буџетот;**
- **јавни набавки;**
- **сметководство и известување;**
- **управување со долг;**
- **јавна внатрешна финансиска контрола и**
- **надворешна ревизија.**

Со оглед на заложбата дека Владата останува посветена на фискалната консолидација, како приоритети за реформата е определено дека ќе бидат двете болни прашања во јавните финансии: 1) буџетскиот дефицит да може да се управува и дека 2) финансиската дисциплина да може да се одржи. Притоа, документот содржи прокламации дека благодарение на подобрите алатки за известување (меѓу другото и усогласување на Методологијата за владина финансиска статистика, националните сметки и пресметката на БДП и известувањето, со стандардите на ЕУ/ЕСС 2010-ESA 2010), со нашиот долг подобро ќе се управува и ќе биде потранспарентен, преку подобро утврдување на пазарните стапки, подобрувањето на планирањето, а и ќе се подобри фискалната дисциплина. Ефикасноста на јавната потрошувачка се предвидува да подобри благодарение на модерното буџетско планирање што го усвои Македонија, со поддршка на ЕУ, засновано на повеќегодишен буџет. Потоа, се предвидува унапредување на некои

делови од администрацијата, како што се Царинската управа и Управата за јавни приходи, со нивно доусогласување со правилата на ЕУ и олеснување на деловното работење. Со оваа Програма за реформа на УЈФ се настојува да се зајакне системот на јавни финансии, да се промовира транспарентноста, отчетноста, фискалната дисциплина и ефикасноста во управувањето и користењето јавни ресурси со цел подобрување на обезбедувањето услуги и економски развој. Она што е важно за процесот на прием во ЕУ е дека планот за реформа на УЈФ го поддржува дијалогот со ЕУ и помога во поефикасно користење на средствата од ЕУ преку македонските институции на пат за прием во ЕУ.

За оваа Програма за реформа на УЈФ утврдени се 7 приоритети: - Приоритет 1: подобрена фискална рамка - Приоритет 2: мобилизација на приходите - Приоритет 3: планирање и буџетирање - Приоритет 4: извршување на буџетот; - Приоритет 5: транспарентно владино известување - Приоритет 6: внатрешна контрола - Приоритет 7: надворешна контрола и парламентарен надзор. Приоритетите имаа свои цели, резултати и показатели на резултатите со цел да се проценат резултатите. Секој приоритет е дополнително поделен во неколку мерки. Во врска со секоја мерка се води дискусија за целта на мерката, заедно со упатувања на наоди од надворешни процени; исто така, наведени се и активности со опис за секоја мерка. За секоја мерка е наведено во која година треба да се заврши; резултатите од мерката; трошоците што ќе ги предизвика; одговорниот субјект/субјекти, и факторите на ризик што може да го попречат нејзиното спроведување. Сите активности, по приоритет и мерка, се збирно дадени во Акциски план во прилог 1, а сите резултати од приоритетот, заедно со показателите за резултатите, и резултатите од активноста, заедно со показателите за резултатите, се наведени во логичка рамка во прилог 2.

5.4.1. Буџетски менаџмент

Успешноста на буџетскиот процес, според европските и светските стандарди е во голема мера детерминирана од дефинирањето на среднорочна фискална политика, чии цели треба да се реализираат преку соодветно планирање и извршување на буџетот, обезбедувајќи одржливост на буџетското салдо и јавниот долг.

Важни прашања во врска со управувањето со јавни финансии, соодветно на европските стандарди кои предходно ги разработивме, се:

- формулирање на буџетот во согласност со транспарентни законски одредби и повеќегодишна проекција (минимум за три години), осигурувајќи дека вкупниот буџетски биланс и односот на долгот кон бруто домашниот производ ќе бидат одржливи;

- поврзаност помеѓу политиките и Буџетот;

- транспарентност и пристап до и користење на буџетската документација од страна на граѓаните;

- ефикасност на трезорскиот систем и неговата способност за контрола на трансакциите и обезбедување готовинска ликвидност;

- Имање јасна стратегија за управување со долгот и нејзина имплементација така што целниот долг на земјата ќе се почитува и трошоците за сервисирање на долгот ќе бидат под контрола.

- сеопфатност и квалитет на финансиското известување;

Според предходно наведените Принципи за јавната администрација, за подобро менаџирање на јавните ресурси владата треба да има среднорочен финансиски план базиран на целите што сака да ги постигне и финансиските ресурси што ги има на располагање. Таа, исто така мора да осигура дека повеќегодишните трошоци за сите потреби се јасно наведени, така што годишниот буџет е поставен во среднорочен финансиски хоризонт. Овој пристап, заедно со долгорочните проценки за избрани области од јавната потрошувачка (на пример, пензии и здравствена заштита), ќе помогне да се информираат владата, парламентот и граѓаните за финансиските параметри и просторот за развој на нови политики. Во рамките на буџетскиот процес, од витално значење е да се направат реални алокации на расходите, истовремено почитувајќи ги фискалните правила и параметрите на поставените горни плафони. Предвидувањата за приходите се подеднакво важни, бидејќи неточната прогноза за потенцијалните приходи може да резултира со ограничување на расходите на неодржливо ниво.

Во Република Македонија, во Законот за буџетите[102] се пропишани процедурите и роковите за клучните активности во процесот на стратешкото планирање и подготвување на Буџетот на Република Македонија. Главната карактеристика е недоверба кон буџетскиот процес[103] заради нетранспарентност и неконсултативност. Врз основа на

[102] Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ број 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16)

[103]COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions

наодите на Државниот завод за ревизија констатирано е дека планирањето и носењето на буџетот, во одредени чекори отстапува од пропишаните рокови.[104] Почитувањето на пропишаните рокови во изготвување и донесување на стратешките приоритети и фискалната стратегија е битно бидејќи овозможува квалитетно и реално планирање и донесување на финансиските планови на буџетските корисници, како и на Буџетот на државата во целина.

Не само што не се почитуваше процедурата и роковите, туку, што е уште поважно, практиката изминатите години покажа дека проектирањето на БДП и приходите е волунтаристичко. Па така, проекциите често се ревидираа, отстапувањата не беа мали. Тоа доведе до „лошото“ планирање на Буџетот на РМ, а имајќи предвид дека за сите субјекти во државата исклучително важно прашање е кредибилноста на донесениот буџет, или со други зборови, дали планираните приходи ќе се остварат за да можат да ги покријат планираните расходи и притоа да може да се реализира зацртаниот таргет за дефицит. Во однос на таргетот за дефиците, треба да се каже дека тоа е непишано правило од кое не треба да се отстапува при извршувањето на Буџетот. Оваа констатација произлегува од прегледот на Централниот Буџет на РМ во годините 2008-2016, и споредувајќи ги донесените Буџети и Ребаланси на Буџети во овие години, се доаѓа до заклучок дека во сите години се присутни поголеми отстапувања на приходната страна во нивната реализација во однос на планираните големини, со буџетите или ребалансите на Буџети. Во Табела бр. 5 хронолошки се дадени сите планирани буџети (и ребаланси), како и нивното остварување во периодот 2008-2016 година.

2016 Communication on EU Enlargement Policy, стр. 11

[104] http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2016.pdf, пристапено на 10.01.2018.

Табела 5 Фискална табела на Буџет на РМ, планирано и реализација за период 2008-2016 година

Буџет на Република Македонија (Централен Буџет и Буџети на Фондови) *(во милиони денари)*	2008				2009				2010			2011	
	Буџет 2008	Ребаланс 2008	Ребаланс II 2008	Вкупно 2008	Буџет 2009	Ребаланс 2009	Ребаланс II 2009	Вкупно 2009	Буџет 2010	Ребаланс 2010	Вкупно 2010	Буџет 2011	Вкупно 2011
ВКУПНИ ПРИХОДИ	**128.739**	**144.705**	**144.706**	**136.411**	**153.213**	**143.076**	**138.459**	**128.498**	**143.334**	**138.617**	**132.149**	**148.408**	**137.166**
Даночни приходи и придонеси	**107.287**	**118.803**	**118.804**	**115.103**	**126.525**	**116.482**	**112.940**	**109.860**	**118.303**	**114.073**	**112.440**	**122.330**	**118.669**
Неданочни приходи	**18.763**	**22.278**	**22.278**	**18.400**	**21.105**	**21.745**	**20.978**	**16.402**	**18.289**	**15.994**	**14.066**	**16.071**	**12.844**
Капитални приходи	**695**	**1.299**	**1.299**	**1.390**	**2.537**	**2.537**	**1.675**	**1.167**	**3.833**	**5.314**	**3.660**	**5.824**	**3.787**
Странски донации	**1.994**	**2.225**	**2.225**	**1.327**	**2.946**	**2.212**	**2.706**	**833**	**2.759**	**3.076**	**1.458**	**3.783**	**1.087**
Приходи од наплатени заеми	**0**	**100**	**100**	**191**	**100**	**100**	**160**	**237**	**150**	**160**	**524**	**400**	**779**
ВКУПНИ РАСХОДИ	**134.281**	**150.371**	**150.372**	**140.222**	**164.806**	**154.517**	**149.592**	**139.393**	**153.796**	**149.174**	**142.691**	**159.992**	**148.649**
Тековни трошоци	**112.846**	**123.409**	**124.669**	**120.160**	**135.546**	**130.760**	**130.324**	**125.965**	**130.940**	**131.478**	**127.357**	**139.000**	**130.939**
Капитални трошоци	**21.435**	**26.962**	**25.703**	**20.062**	**29.260**	**23.757**	**19.268**	**13.428**	**22.856**	**17.696**	**15.334**	**20.992**	**17.710**
БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ / СУФИЦИТ	**-5.542**	**-5.666**	**-5.666**	**-3.811**	**-11.593**	**-11.441**	**-11.133**	**-10.895**	**-10.462**	**-10.557**	**-10.543**	**-11.584**	**-11.483**
Финансирање	**5.542**	**5.666**	**5.666**	**3.811**	**11.593**	**11.441**	**11.133**	**10.895**	**10.462**	**10.557**	**10.543**	**11.584**	**11.483**
Прилив	**12.425**	**12.747**	**12.748**	**10.787**	**19.600**	**19.449**	**19.065**	**18.939**	**18.405**	**18.545**	**18.024**	**19.561**	**19.584**
Други	150	3.312	3.312	1.640	2.500	0	0	0	0	0	0	0	0
Странски заеми	4.945	5.463	5.463	2.666	7.154	13.498	14.674	13.040	14.116	14.255	7.800	19.361	23.718
Депозити	3.280	1.197	1.198	3.345	3.896	-99	-100	-274	-100	-99	3.389	-100	-7.316

ДХВ	4.000	2.750	2.750	3.038	6.000	6.000	4.436	6.098	3.989	3.989	6.796	0	2.906
Продажба на акции	50	25	25	97	50	50	55	75	400	400	40	300	276
Одлив	**6.883**	**7.081**	**7.082**	**6.976**	**8.007**	**8.008**	**7.932**	**8.044**	**7.943**	**7.988**	**7.482**	**7.977**	**8.101**
Отплата на главница	6.883	7.081	7.082	6.976	8.007	8.008	7.932	8.044	7.943	7.988	7.482	7.977	8.101
Надворешен долг	1.749	1.974	1.975	1.878	2.271	2.272	2.240	2.356	2.497	2.560	2.590	2.970	3.098
Домашен долг	5.134	5.107	5.107	5.098	5.736	5.736	5.692	5.688	5.446	5.428	4.892	5.007	5.003

Буџет на Република Македонија (Централен Буџет и Буџети на Фондови) *(во милиони денари)*	**2012**			**2013**			**2014**			**2015**			**2016**		
	Буџет 2012	**Ребалан с 2012**	**Вкупно 2012**	**Буџет 2013**	**Ребаланс 2013**	**Вкупно 2013**	**Буџет 2014**	**Ребалан с 2014**	**Вкупно 2014**	**Буџет 2015**	**Ребалан с 2015**	**Вкупно 2015**	**Буџет 2016**	**Ребалан с 2016**	**Вкупно 2016**
ВКУПНИ ПРИХОДИ	**156.750**	**149.532**	**138.115**	**147.958**	**149.291**	**140.248**	**158.243**	**155.554**	**145.929**	**163.280**	**166.842**	**161.207**	**177.292**	**174.291**	**169.356**
Даночни приходи и придонеси	**128.913**	**123.766**	**117.382**	**125.555**	**125.752**	**120.991**	**133.859**	**131.376**	**129.310**	**137.672**	**142.527**	**140.826**	**150.718**	**149.597**	**150.362**
Неданочни приходи	**17.188**	**15.196**	**12.626**	**13.836**	**14.094**	**12.109**	**14.973**	**14.697**	**10.634**	**17.078**	**16.433**	**12.859**	**18.387**	**16.576**	**12.973**
Капитални приходи	**5.945**	**5.815**	**4.433**	**4.432**	**4.444**	**3.139**	**5.290**	**4.177**	**1.874**	**4.152**	**2.880**	**2.265**	**3.155**	**2.329**	**1.977**
Странски донации	**4.104**	**4.155**	**3.045**	**3.535**	**4.401**	**3.451**	**3.521**	**4.504**	**3.383**	**3.578**	**4.202**	**4.733**	**4.232**	**5.369**	**3.648**
Приходи од наплатени заеми	**600**	**600**	**629**	**600**	**600**	**558**	**600**	**800**	**728**	**800**	**800**	**524**	**800**	**420**	**396**
ВКУПНИ РАСХОДИ	**169.198**	**161.667**	**155.840**	**165.653**	**168.541**	**159.505**	**176.514**	**175.157**	**168.063**	**181.777**	**186.981**	**180.632**	**196.276**	**197.410**	**185.407**
Тековни трошоци	**142.190**	**140.231**	**137.083**	**146.941**	**148.387**	**142.894**	**154.137**	**154.073**	**150.440**	**160.569**	**164.747**	**161.965**	**170.698**	**175.079**	**168.433**
Капитални трошоци	**27.008**	**21.436**	**18.757**	**18.712**	**20.154**	**16.611**	**22.377**	**21.084**	**17.623**	**21.208**	**22.234**	**18.667**	**25.578**	**22.331**	**16.974**

БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ / СУФИЦИТ	**-12.448**	**-12.135**	**-17.725**	**-17.695**	**-19.250**	**-19.257**	**-18.271**	**-19.603**	**-22.134**	**-18.497**	**-20.139**	**-19.425**	**-18.984**	**-23.119**	**-16.051**
Финансирање	**12.448**	**12.135**	**17.725**	**17.695**	**19.250**	**19.257**	**18.271**	**19.603**	**22.134**	**18.497**	**20.139**	**19.425**	**18.984**	**23.119**	**16.051**
Прилив	**17.769**	**17.676**	**23.126**	**33.464**	**35.030**	**34.574**	**29.131**	**30.463**	**32.225**	**44.667**	**48.958**	**47.846**	**40.546**	**44.573**	**36.836**
Други	0	0	0	0	273	297	0	440	449	0	0	45	0	54	125
Странски заеми	17.669	13.876	7.806	17.758	19.150	19.066	5.276	36.449	36.196	16.159	4.339	19.866	22.861	31.657	30.892
Депозити	-100	0	-12.272	12.022	5.497	-317	13.915	-12.676	-5.392	23.321	20.973	10.265	-1.209	4.423	-5.318
ДХВ	0	3.600	27.472	3.589	9.840	15.238	9.840	6.150	960	5.137	23.596	17.654	18.860	8.405	11.116
Продажба на акции	200	200	120	95	270	290	100	100	12	50	50	16	34	34	21
Одлив	**5.321**	**5.541**	**5.401**	**15.769**	**15.780**	**15.317**	**10.860**	**10.860**	**10.091**	**26.170**	**28.819**	**28.421**	**21.562**	**21.454**	**20.785**
Отплата на главница	5.321	5.541	5.401	15.769	15.780	15.317	10.860	10.860	10.091	26.170	28.819	28.421	21.562	21.454	20.785
Надворешен долг	3.471	3.613	3.481	13.896	13.907	13.458	9.133	9.133	8.375	20.001	22.664	22.131	12.381	12.273	11.609
Домашен долг	1.850	1.928	1.920	1.873	1.873	1.859	1.727	1.727	1.716	6.169	6.155	6.290	9.181	9.181	9.176

Извор: сопствени пресметки врз база на податоци од Министерство за финансии (www.finance.gov.mk)

Како што може да се забележи од претходната табела, речиси во сите години се присутни измени и дополнувања на првично донесениот Буџет во разгледуваниот период (или т.н. Ребаланс на Буџетот), со исклучок на 2011 година, а има и години кога се донесени и повеќе од еден ребаланс на Буџетот, како што е случајот во 2008 година, каде се врши само прераспределба во рамки на расходни ставки, без промени на приходната страна (се зголемуваат тековните расходи за сметка на капиталните расходи), како и во 2009 година, каде има намалување на двете страни (и на приходна и на расходна, и во тој контекст повторно со најголемо намалување во капиталните расходи).

Во Табела бр. 6 се дадени последните измени и дополнувања на Буџетот на РМ (Ребаланси) споредени со реализацијата, и тоа на планираните, наспроти реализираните приходи, како и на планираниот и реализираниот буџетски дефицит во разгледуваниот период 2008-2016 година. Како што може да се забележи од табелата, отстапувањата на реализираните приходи од предвидените се движат од -3% до -8%, или просечното отстапување во разгледуваниот период изнесува -6%. Додека, пак, во однос на дефицитот, забележани се отстапувања во двете насоки, односно и остварување на номинално помал дефицит од планираниот, како и номинално повисок од планираниот, но во просек отстапувањето е -1%, што пак упатува на претходно споменатиот заклучок дека кога приходите не се остваруваат во планираниот обем, расходите се контрахираат за да не се „пробие“ утврдениот таргет за дефицит со планираниот Буџет/Ребаланс.

Табела 6 Планиран и реализирани вкупни приходи и дефицит на Буџетот на РМ, по години во период 2008-2016 и % на отстапување

опис на ставки *(во милиони денари)*	Ребаланс II 2008	Ребаланс II 2009	Ребаланс 2010	Буџет 2011	Ребаланс 2012	Ребаланс 2013	Ребаланс 2014	Ребаланс 2015	Ребаланс 2016	просечно отстапување (2008-2016)
планирани ВКУПНИ ПРИХОДИ	**144.706**	**138.459**	**138.617**	**148.408**	**149.532**	**149.291**	**155.554**	**166.842**	**174.291**	
релизирани ВКУПНИ ПРИХОДИ	**136.411**	**128.498**	**132.149**	**137.166**	**138.115**	**140.248**	**145.929**	**161.207**	**169.356**	
% на отстапување (реал.vs.план)	**-6%**	**-7%**	**-5%**	**-8%**	**-8%**	**-6%**	**-6%**	**-3%**	**-3%**	**-6%**
планиран БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ	**-5.666**	**-11.133**	**-10.557**	**-11.584**	**-12.135**	**-19.250**	**-19.603**	**-20.139**	**-23.119**	

реализиран БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ	**-3.811**	**-10.895**	**-10.543**	**-11.483**	**-17.725**	**-19.257**	**-22.134**	**-19.425**	**-16.051**	
% на отстапување (реал.вс.план)	**-33%**	**-2%**	**0%**	**-1%**	**46%**	**0%**	**13%**	**-4%**	**-31%**	**-1%**

Извор: сопствени пресметки врз база на податоци од Министерство за финансии (www.finance.gov.mk)

Но, тоа не се случува во сите анализирани години, имајќи предвид дека номиналниот дефицит се пробива и се оставрува поголем во 2012 и во 2014 година. Тоа би значело дека во тие години, веројатно изборот бил да се пробијат дефицитите, а поради несоздавање на неизмирени обврски на расходната страна, или со други зборови расходите се остварувале во рамки на планираните со Буџетот, без разлика на фактот што било присутно подоставување на буџетските приходи, што секако значи поголема потреба за финансирање на тие дефицити од планираната со Буџетот, а што, од друга страна, има импликација на долгот или на запазување на таргетот за долг утврден во фискалната стратегија или Стратегијата за управување со јавен долг. Токму затоа, едно од клучните важни прашања е соодветно планирање на приходите на Буџетот, користејќи ги макроекономските показатели кои притоа треба да се реално проектирани. Имено, стапката на пораст на БДП и вработеноста се едни од клучните индикатори кои се користат во планирање на буџетските приходи, а се користат и индикатори како што се порастот на приватната потрошувачка, нето извозот и сл.

Затоа, со секој ребаланс кој е во насока на намалување на расходите, во најголем дел се намалуваат планираните средства за капитални инвестиции. Токму оваа компонента од Буџетот најчесто се квалификува како развојна компонента, односно тоа е категорија на недискреционо расходи. Но, покрај тоа што во овој дел е наједноставно да се намалат расходите присутен е уште еден аспект, анализирајќи го извршувањето на буџетите во овој дел, а тоа е фактот што истите секогаш покажуваат пониска реализација од планираните расходи за оваа намена и таа најчесто е на ниво од околу 80%, што укажува на една неефикасност на владините ентитети за реализација на капиталните проекти, што, пак, од друга страна, му дава за право на Министерството за финансии при изготвување на Ребаланси на Буџетот токму овие средства да ги намали. Но, од друга страна, тоа не ја побива претходната констатација дека е потребно соодветно и кредибилно планирање на приходите, бидејќи ваквата динамика на реализација на капиталните проекти и намалувањето на средствата планирани за истите, може да доведе во преземање на обврски

за капитални расходи над планираниот буџет што понатаму може да доведе до нивно неизмирување доколку не се најде простор за истите во наредниот буџет.

Табела 7 Планирани и реализирани вкупни раходи на Буџетот на РМ, по години во период 2008-2016 и % на реализација

опис на ставка *(во милиони денари)*	Ребаланс II 2008	Ребаланс II 2009	Ребаланс 2010	Буџет 2011	Ребаланс 2012	Ребаланс 2013	Ребаланс 2014	Ребаланс 2015	Ребаланс 2016	просечна реализација (2008-2016)
планирани ВКУПНИ РАСХОДИ	150.372	149.592	149.174	159.992	161.667	168.541	175.157	186.981	197.410	
реализирани ВКУПНИ РАСХОДИ	140.222	139.393	142.691	148.649	155.840	159.505	168.063	180.632	185.407	
% на реализација	93%	93%	96%	93%	96%	95%	96%	97%	94%	95%
планирани Тековни трошоци	124.669	130.324	131.478	139.000	140.231	148.387	154.073	164.747	175.079	
реализирани Тековни трошоци	120.160	125.965	127.357	130.939	137.083	142.894	150.440	161.965	168.433	
% на реализација	96%	97%	97%	94%	98%	96%	98%	98%	96%	97%
планирани Капитални трошоци	25.703	19.268	17.696	20.992	21.436	20.154	21.084	22.234	22.331	
реализирани Капитални трошоци	20.062	13.428	15.334	17.710	18.757	16.611	17.623	18.667	16.974	
% на реализација	78%	70%	87%	84%	88%	82%	84%	84%	76%	81%

Извор: сопствени пресметки врз база на податоци од Министерство за финансии (www.finance.gov.mk)

Истото важи, дури и повеќе, и за реализацијата на тековните расходи, кои се недискрециони или мора да се извршат, па и најмалото потфрлање во однос на средствата предвидени со буџетот за тековни расходи едноставно би значело акумулирање на незмирени обврски. Додека пак, неефикасноста во искористување на средствата предвидени за капитални расходи, може да значи и незапочнат тендер или пак постигната пониска цена за извршување на предвидените капитални проекти, или со други зборови тоа не мора нужно да значи дека во фискалната година се креирале неизмирени обврски.

Инаку, најчесто слабата реализација на капиталните проекти се припишува на сложените и долги тендерски процедури, што пак упатува на заклучок дека или тендерските процедури т.е. процесот на јавни набавки треба да се ревидира во насока на негова поголема ефикасност или пак треба да се посвети внимание на соодветна обука на кадарот кои ги спроведува јавните набавки за зголемување на нивното професионално знаење за ефикасно спроведување на јавните набавки. Но, тоа прашање е комплексно и не е земено за разгледување во контекст на овој труд.

Несоодветното планирање на Буџетот претставува ограничувачки фактор и во контекст на управувањето со готовината и долгот. Како што може да се забележи од Табелата бр. 4, за

Табела 8 Финансирачка страна на планираниот и извршениот Буџет на Република Македонија, по години во период 2008-2016 година

опис на ставка *(во милиони денари)*	**Ребаланс II 2008**	**Ребаланс II 2009**	**Ребаланс 2010**	**Буџет 2011**	**Ребаланс 2012**	**Ребаланс 2013**	**Ребаланс 2014**	**Ребаланс 2015**	**Ребаланс 2016**
Планирани Приливи	**12.748**	**19.065**	**18.545**	**19.561**	**17.676**	**35.030**	**30.463**	**48.958**	**44.573**
Реализирани Приливи	**10.787**	**18.939**	**18.024**	**19.584**	**23.126**	**34.574**	**32.225**	**47.846**	**36.836**
планирани Странски заеми	5.463	14.674	14.255	19.361	13.876	19.150	36.449	4.339	31.657
реализирани Странски заеми	2.666	13.040	7.800	23.718	7.806	19.066	36.196	19.866	30.892
% на отстапување (реал.vs.план)	**-51%**	**-11%**	**-45%**	**23%**	**-44%**	**0%**	**-1%**	**358%**	**-2%**
планирани ДХВ	2.750	4.436	3.989	0	3.600	9.840	6.150	23.596	8.405
реализирани ДХВ	3.038	6.098	6.796	2.906	27.472	15.238	960	17.654	11.116
% на отстапување (реал.vs.план)	**10%**	**37%**	**70%**	**n/a**	**663%**	**55%**	**-84%**	**-25%**	**32%**
план. Депозити	1.198	-100	-99	-100	0	5.497	-12.676	20.973	4.423
реал. Депозити	3.345	-274	3.389	-7.316	-12.272	-317	-5.392	10.265	-5.318

Извор: сопствени пресметки врз база на податоци од Министерство за финансии (www.finance.gov.mk)

главните приливни ставки, а тоа е домашното и надворешното задолжување за финанисрање на дефицитот, тие речиси постојано се разликуваат од планираните големини со Буџетот, што укажува на фактот дека Стратегијата за управување со долгот не е следена доследно или

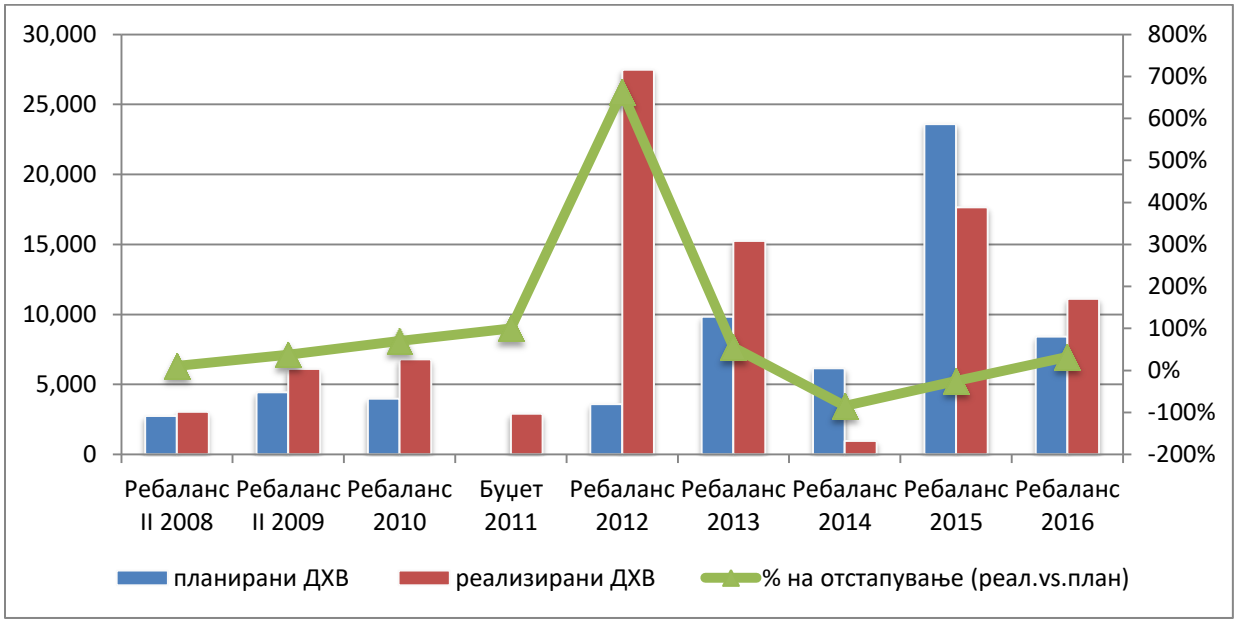
онака како што е испланирана со среднорочната фискална стратегија. Инаку, почнувајќи од 2011 година, Министерството за финансии одлучува среднорочната Стратегија за управување со јавниот долг да ја инкорпорира во документот Среднорочна фискална стратегија, и оттогаш наваму Собранието наместо да расправа и одлучува за два зесебни документи, расправа и одлучува истовремено, носејќи фискална стратегија во која е интегрирана Стратегијата за управување со јавен долг. Ваквиот потег, иако има бенефит во насока на интегрирање на фискалните политики во еден документ за среднорочно планирање и кој нуди интегриран преглед на сите среднорочни стратегии за јавните финансии, покрај тоа што ја намалува транспарентноста на фискалната политика и политиката за управување со јавниот долг, се чини дека го нагласува дискреционото одлучување на Министерството за финансии од каде ќе ги обезбеди средствата за финансирање на дефицитот, сè додека планираните приливи од задолжување се во рамките на планираните со буџетот, што не би требало да е така.

Во Графиконите 8 и 9 јасно се гледаат отстапувањата од првично планираните и реализираните задолжувања, структурирани како надворешен и внатрешен долг, додека вкупните задолжувања планирани со буџетот генерално се почитуваат, што може да се согледа од Табелата 8, од каде само во една година, 2012 година се забележува „пробивање“ и на вкупното планирано задолжување.

Графикон 8 Планирани и реализирани странски заеми со Буџетите во период 2008-2016 година и % на отстапување од планираното

Извор: сопствени пресметки врз база на податоци од Министерство за финансии (www.finance.gov.mk)

Графикон 9 Планирани и реализирани домашни задолжувања со ДХВ со Буџетите во период 2008-2016 година и % на отстапување од планираното



Извор: сопствени пресметки врз база на податоци од Министерство за финансии (www.finance.gov.mk)

Причина за тоа е непланираното со Буџетот повлекување на транша од EFF аранжманот со ММФ, поради внатрешни шокови (предвремените избори во таа година), што секако не ја оправдува во контекст на отстапување од среднорочната Стратегија за управување со долгот.

Потоа, потребно е унапредување на управувањето со ликвидноста, за што оправдано се предвидува Спроведување современ интегриран информатички систем за управување со јавните финансии, но е потребно унапредување на трезорската структура, но и техниките на работење, за што е неопходно подигање на персоналните капацитети и се разбира координација со управувањето со долгот.

Инаку, постои зголемување на внатрешниот долг, државата во голема мера неговото финансирање го врши преку финансиски инструменти на пазарот на капитал (пазарот на државни хартии од вредност), во прво време преку издавање државни записи, но потоа и на државни обврзници на кој начин исто така се придонесува кон зголемување на рочноста на долгот што е битно за фискалната стабилност и состојба при Буџетот.

Во периодот 2008-2016 година има зголемување на јавниот долг за 25,5 п.п, односно тој достигнува 48,5 % од БДП.[105] Покрај зголемувањето на основниот буџетски дефицит, зголемениот износ на јавни капитални инвестиции на претпријатијата во државна сопственост финансирани речиси целосно од кредити гарантирани од страна на државата, дополнително придонесоа за зголемување на јавниот долг. Притоа за фискалните ризици поврзани со извршувањето на работи во јавна инфраструктура преку државните претпријатија постои мала транспарентност.[106]

Задолжувањето на јавниот сектор во странство влијае на надворешниот долг. Надворешниот долг на земјата брзо се зголемува од 2009 година (+ 14 п.п.), од причина што јавниот сектор се повеќе користи финансирање од странство. Исто така, задолженоста на приватниот сектор во странство се зголеми. На крајот на 2015 година, надворешниот долг

[105] www.finance.gov.mk/files/Sostojba_na_drzaven_i_javen%20dolg_20170930_mk.xls, пристапено на 1.12.2017.
[106] Извештај за Република Македонија за 2016 година, работен документ на службите на Комисијата, во прилог на Соопштението за Политиката за проширување на ЕУ за 2016 година, Европска Комисија, Брисел, 9 ноември 2016 година, стр.38.

изнесуваше 70% од БДП. Девизните резерви се намалија во 2015 година, иако владата издаде еврообврзница во ноември 2015 година (270 милиони евра). Дел од загубата беше надоместена во првиот квартал од 2016 година, а резервите беа дополнително зголемени со еврообврзница од 450 милиони евра издадена во јули 2016 година. Покриеноста со резервите останува на задоволително ниво на околу 4 месеци од потенцијалниот увоз.[107]

5.4.2. Фискална транспарентност, внатрешна контрола и ревизија

Постигнувањето фискална транспарентност претставува еден од приоритетите при управувањето со јавни пари кое се постигнува преку примена на четири принципи:[108]

1. Јасно разграничување на улогата и одговорноста на владиниот сектор, што подразбира: а) јасно разграничување на должностите и обврските на владиниот сектор од останатиот државен сектор и од останатиот дел од економијата, со јасно утврдени улоги во поглед на управување и донесување политики и б) постоење на јасно утврдена легална, регулаторна и административна рамка за потребите на фискалниот менаџмент;
2. Отворен буџетски процес што подразбира: а) изготвување на буџетот според временски планирани рокови и добро дефинирана макроекономска и фискална политика и б) постоење јасни процедури за извршување, мониторинг и известување во поглед на буџетот;
3. Јавна достапност на информации што опфаќа: а) обезбедување на јавноста со целосни информации за минатите, тековните и проектираните фискални активности, како и за битните фискални ризици, б) презентирање на информациите на начин што ќе бидат во полза на самата анализа, како и во поглед на поголема отчетност и в) навремено публикување на фискалните информации;

[107] Ibid, стр. 36,37.
[108] Code of good practices on fiscal transparency, IMF, 2007, https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507 c. pdf., пристапено на 1.12.2017.

4. Обезбедување интегритет што опфаќа: 1) фискалните податоци да бидат во согласност со прифатени стандарди за квалитет; 2) фискалните активности да подлежат на ефикасна интерна контрола; 3) фискалните податоци да бидат подложни на екстерна анализа.

Во поглед на фискалната транспаретност во Република Македонија се констатира дека во изминатите години постои ниско ниво на транспаретност на јавните институции. За тоа говорат и податоците дека:[109]

- Интституциите во 2016 година објавуваат само 15 % од вкупниот број мониторирани документи, што, во исто време, претставува пад од 5% во однос на 2015 година;
- Веб страниците на јавните институции, како еден од главните извори на информации за јавноста за нивното работење се „сиромашни“ со информации од јавен карактер за нивното програмско и буџетско работење;
- Делумно почитување на Законот за слободен пристап до информции од јавен карактер;
- Повеќе информации институциите даваат по поднесени барања за информации од јавен карактер, наместо тие самоиницијативно да ги ставаат на располагање на јавноста.

Покрај претходно наведеното, за секоја земја од аспект на доброто управување потребен е ефикасен систем на донесување одлуки и нивно спроведување кое треба да се одвива на три нивоа:

1. Во процесот на планирање на макро ниво при дефинирањето на фискалната политика, односно при планирањето на приходите, трошоците, вишокот на средства, дефицитот, нето задоложувањето и сл.
2. Во процесот на утврдување приоритети на државниот сектор, односно јавниот сектор со што се дава акцент на одредени приходи, трошоци и сл.
3. Процесот на донесување и имплементирање на буџетот што го опфаќа процесот на планирање, усвојување, имплементирање, контрола, отчетност, мониторинг, известување и ревизија на буџетот, системот на управување со средствата и обврските, задолжување и одаточување.

[109] http://esem.org.mk/pdf/Publikacii/2017/Reaktivna%20transparentnost%202016.pdf, пристапено на 15.12.2017.

Сите овие три нивоа на одлучувања се тесно меѓусебно поврзани, односно условени. Оттука, доколку не постојат добро дефинирани приоритети во даночната и буџетската политика или неадекватна подготовка и имплементација на буџетот се намалува ефикасноста на фискалната политика. Од друга страна, макроекономската нестабилност може да биде причина за неефикасна реализација на вторите две нивоа. Меѓутоа, првото ниво има најзначаен импакт како во национални, така и во поширокі рамки.

Во однос на внатрешната контрола и ревизија, принципите, како што предходно беше елаборирано бараат усогласеност на националната политика за внатрешната контрола со барањата на Поглавјето 32 од пристапниот процес со ЕУ и нивна систематска примена во јавниот сектор. Потоа, се бара да се воспостави интерна ревизија во целиот јавен сектор и да се обезбеди дека таа својата работа ќе ја извршува според меѓународните стандарди.

Република Македонија, како земја кандидат за членство во Европската унија го има прифатено спроведувањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола согласно меѓународните стандарди и практики на државите од Европската унија. Во изминатата декада во нашата држава врз основа на усвоената регулатива се воспоставува децентрализиран модел на организација на внатрешната ревизија во јавниот сектор[110]. Со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола[111] за внатрешната ревизија во јавниот сектор прецизно се утврдени: начинот на кој се воспоставува фукцијата на внатрешната ревизија (со задолжително основање на единица за внатрешна ревизија или врз основа на склучен договор за вршење на внатрешна ревизија) и видот на единицата за внатрешна ревизија (одделение или сектор) во зависност од просечен годишен буџет и бројот на единки корисници кои ги има субјектот. Оваа правна рамка е хармонизирана со соодветната европска и меѓународна рамка (internal control framework of the Committee of Sponsoring Organisations/COSO and the guidelines of the International Organisation of Supreme Audit Institutions/INTOSAI). Правилниците и прирачниците треба да се надоградат и применат од буџетските корисници. Потоа, треба да се донесат Стратегии за управување со ризици и воспостават регистри од страна на поголем број буџетски корисници.

[110] Овој начин на организација на внатрешната ревизија подразбира раководителот на субјектот од јавниот сектор (на централно и на локално ниво) да основа единица за внатрешна ревизија согласно утврдените законски критериуми.

[111] Закон за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Р.Македонија бр.90/09“)

Системот на организација и воспоставување на внатрешната ревизија во јавниот сектор е хармонизиран од Централната едници за хармонизација, при Министерството за финансии, но треба значително да се унапреди неговото следење и контрола над квалитетот, за што. Впрочем и самите нотираат во годишните извешати што ги доставуваат до Владата. Заклучно со 2016 година во РМ има вклупно 158 единици за внатрешна ревизија на централно и локално ниво, со 213 внатрешни ревизори, од кои 86 со меѓународен сертификат. Сепак, повеќето единици не се комплетирани (имаат по 1 или 2 вработени). Повеќето од нив имаат стратешки и годишни планови, но со ограничен квалитет. Нема акредитирани програми за зголемување на бројот на сертифицираните ревизори.

Начинот на организација, воспоставување и функционирање на внатрешната ревизија во изминатиот период повеќекратно бил предмет на проценка од страна на институциите на Европската унија и од домашни релевантни субјекти (на пример Државниот завод за ревизија). Сите имаат отприлика еднакви оценки дека, начелно земјата е умерено подготвена на ова поле, дека има одреден прогрес по последните забелешки од 2016 година, дека е потребно да се примени ефективно воспоставената регулатива, а дека:

- активноста на внатрешната ревизија се уште не се спроведува кај сите субјекти од јавниот сектор, особено кај помалите институции;
- единиците за внатрешна ревизија не се екипирани на задоволително ниво, односно во единиците во просек се вработени околу двајца внатрешни ревизори;
- значителен дел од планираните ревизии не се извршени;
- процентот на неимплементирани препораки е значајно висок.
- од страна на Државниот завод за ревизија констатирано е дека не се спроведува супервизија на квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија.
- Уставно да се заштити независноста на Државниот завод за ревизија; Инаку, Законот за надворешна ревизија е во согласност со меѓународните стандарди. Државниот завод за ревизија нема доволни капацитети за ивршување на задачите (само 70 од неговите 82 ревизори се сертифицирани како јавни ревизори). Тој спроведува ревизија на усогласеност на конечните владини сметки од основниот буџет, до јуни, секоја година. Покриеноста на ревизијата изнесува 40% од вкупните трошоци за ревизија во 2017 година.

- Да се донесе нова среднорочна Стратегија за јавна внатрешна финансиска контрола;
- Унапредување на примената на препораките од Државниот завод за ревизија од страна на Парламентот; За тоа говорат и податоците од годишните извештаи на Државниот завод за ревизија, според кои во 2016 година, целосно или делумно се спроведени само 33% од препораките на ревизорите, додека 66 % не се спроведени или институциите не дале повратна информација во однос на препораките[112], а во 2015 година овие бројки се 46 %, односно 54 %, гледано респективно.[113] Затоа се препорачува следење на препораките со дебати за ревизорските извештаи, со што би се подобрила контролата над извршната власт и би се обезбедила поголема транспарентност и отчетност во трошењето на јавните средства.
- Усвојување и примена на национална стратегија за антикорупција, како и дефинирање и зајакнување на координативната улога на Антикорупциската комисија

Затоа, од страна на Европската Комисија се предлага зајакнување на менаџерската отчентост (која се оценува дека не е многу иманенетна на административната култура во јавниот сектор) и посилен финансиски менаџмент (со воспоставување на конкретни мерливи индикатори за успешност, а не само регуларност, вклучително и делегирање на надлежности на пониските нивоа од власта) и надворешната ревизија на јавните средства.

Управувањето со нерегуларностите треба да се унапреди. Финансиската контрола мора да се зајакнува за да се заштитат европските финансиски интереси од измами при менаџирањето со европските фондови и на еврото од фалсификати. За таа цел се препорачува зголемување на капацитетот на Финансиската инспекција при Министерството за финансии.

[112] http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2016.pdf, пристапено на 15.01.2018.
[113] http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2015.pdf, пристапено на 15.01.2018.

5.4.3. Досегашни преземени и идни насоки и мерки за подобрување на управувањето со јавните пари во Република Македонија

Во изминатиот период во функција на унапредување на управувањето со јавните пари беа преземени повеќе активности и мерки, како што се:[114]

- подготовка на Програма за реформа на управувањето со јавни финансии во координација со СИГМА експерти ангажирани од Европска Комисија, која предходно беше елаборирана; [115]
- Во рамките на ИПА ТАИБ 2011, во ноември 2015 година започна да се реализира Твининг проектот „Strengthening the medium term budgeting for effective public financial management“. Основната цел на Проектот е унапредување на управувањето со јавните финансии со централен фокус на среднорочното буџетско планирање. И тоа во насока на утврдување програмска класификација на расходите, зајакнување на капацитетите за среднорочно планирање и известување согласно ESA методологија, подготовката на среднорочна буџетска рамка, при што концептот за имплементација на Среднорочна рамка на расходи- MTEF и Среднорочна буџетска рамка- MTBF ќе биде соодветно дефиниран, а согласно со тоа ќе бидат подготвени и соодветни законски иззмени, упатства и подзаконски акти. Преку проектот спроведени се повеќе обуки на буџетските корисници и објавени се Прирачници за програмското буџетирање и среднорочното буџетско планирање.
- Истовремено, во текот на 2017 година, во рамки на проектот за Реформа на јавната администрација во соработка со Европската комисија, SIGMA спроведе мисија со цел обезбедување релевантни информации од областа на јавната администрација и јавните финансии;
- Со цел зголемување на транспарентноста преку креирање информации со подобар квалитет, лесни и достапни за пошироката јавност, Министерството за финансии на веб страната постави платформа за отчетност и транспарентност и започна со објава

[114] Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020 година, Министерство за финансии, 2017, стр. 32-34.

[115] Пошироко за приоритетите, мерките и активностите утврдени со Програмата за реформа на Управувањето со јавни финансии 2018-2021, http://www.finance.gov.mk/files/u3/PFM%20Reform%20%20Programme__MK%20DEC%202017_final%20VLADA.pdf.

на Граѓанскиот буџет со опфат на Ребалансот (од 2017 година). Преку платформата граѓаните, истражувачката и академската јавност имаат полесен пристап до информации за извршување на буџетот и буџетите на буџетските корисници, квартални податоци за реализирани приходи и расходи на општините, макроекономските податоци, состојбата на долгот и други публикации, билтени и слично;

- Се пристапи кон законски измени во Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници со цел истите во рок од 15 дена по доставување во Централен регистар да ги објават Завршните сметки на својата веб страна;
- Подобрување на процесот на буџетско планирање и извршување, при што во централен фокус е унапредувањето на буџетските програми, т.е. програмската класификација и кон среднорочното буџетско планирање. За таа цел како мерки беа предложени:[116]

  1. Реализирање на активности предвидени со акциските планови за подобрување на процесот на буџетско планирање и извршување – унапредување на програмската класификација и

  2. Подготовка и презентација на среднорочна буџетска рамка, со подготовка на акциски план за обука на буџетските корисници од прва линија

Но, и покрај вака преземените мерки и активности како што е оценето од домашни и странски институции не се оствари виден напредок во управувањето со јавните финансии, во смисла на фискална консолидација, ефикасност и ефективност на јавната потрошувачка. Па така, со претпоследниот извештај на ЕУ за РМ се истакнува дека тоа не е подобрено. Области кои се идентификуваат како приоритетни за развој на јавните финансии се истакнуваат: [117]

- јавна достапност и сеопфатност на фискалните податоци;
- буџетска класификација и процесот на планирање на приходите во буџетот;
- зајакнат систем на внатрешна контрола;
- усогласување на законодавството за јавни набавки со правото на Европската унија и ефикасно спроведување наистото;

[116] Стратегија за развој на ЈВФК во РМ за период 2015-2017 година, Министерство за финансии, 2014, стр.16.
[117] Ibid, стр. 16.

- зголемен опфат на ревизијата на вкупната јавна потрошувачка, со цел да се подобри отчетноста и транспарентноста на јавните финансии.

Недостатокот на политичка заложба за спроведување на потребните реформи во управувањето со јавните финансии доведе до значително намалување на финансиската помош од ЕУ. Имено, во ноември 2015 година, Комисијата ја донесе втората годишна програма на ИПА II, кој е значително намалена за околу 22 милиони евра поради недостаток на подготвеност и на политичка волја да се изготви веродостојна и релевантна секторска програма за буџетска поддршка во управувањето со јавните финансии, а во 2016 година заради неспороведувањето на суштински реформи во клучните области Комисијата повторно ја намали финансиската помош на ЕУ од околу 27 милониевра од она што беше наменето за 2016 година.

Врз основа на наодите од Извештајот на Европската Комисија од 2018 година, во однос на јавно финансискиот менаџмент се нотира усвојувањето на соодветната Програма во декември 2017 година, во инклузивен политички дијалог, во која се идентификуваат подрачјата каде се потребни унапредувања. Се оценува дека подготовките за среднорочна буџетска рамка се во напредна фаза. Дека значително е напредната комуникацијата за Нацрт буџетот за 2018 година. Исто така, е унапредена буџетската транспарентност со објавувањето на граѓански буџет и објавување на повеќе буџетски податоци.

За надминување на слабостите во доменот на ревизијата и контролата се предвидува преземање поригорозни мерки за спроведување на ревизорските препораки. Во таа насока е и намерата на Министерството за финансии да изготви стратешки документ за периодот 2018 – 2020 година, насловен како Политика за јавна внатрешна финансиска контрола, за периодот 2018 - 2020 година. Целта е да се зајакне раководната отчетност кај сите буџетски корисници и јасно да се дефинира улогата на внатрешните ревизии. Во функција на зајакнување на трошењето на јавните пари е и Твининг проектот за понатамошно зајакнување на капацитетите и ефикасноста на Државниот завод за ревизија за вршење на надворешна ревизија“ во времетраење од 21 месец. Главната цел на проектот е понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на Државниот завод за ревизија за вршење на надворешна ревизија со користење на најдобрите европски практики.

Во поглед на јавниот долг е констатирано негово зголемување како резултат на постојаните големи фискални дефицити во текот на последните години, но и зголемувањето на потребите за финансирање на претпријатијата во државна сопственост.

Во согласност со препораките на ПЕР (Програма за економска реформа) и со цел да се поддржи долгорочниот развој, Република Македонија треба да посвети особно внимание на:[118]

- поддршка на фискалната консолидација преку идентификување на конкретни мерки за приходите и расходите;
- придвижување кон подобро таргетирање на трошоците за трансфери и поголема насоченост кон раст на јавните финансии, особено преку целосно спроведување на приоритетно планирани јавни инвестиции;
- подобрување на фискалната транспарентност и капацитетот за планирање на буџетот.

Врз основа на претходно даденото се согледува дека Република Македонија е соочена со голем предизвик во поглед на управувањето со јавните пари и исполнувањето на принципите за добро владеење. Во таа смисла, мора да се преземат и структурни реформи во јавниот сектор (негова рационализација), во фискалниот систем (рекомпонирање на приходите и расходите), во економскиот систем.

5.5. Состојби и потреба за унапредување на Јавните сервиси во РМ и управувањето со човечките ресурси

Улогата на јавниот сектор е мошне значајна бидејќи пазарниот механизам не е во состојба секогаш да ги оствари сите економски функции или ситуации во кои пазарот не дава оптимални резултати. Постојат многу причини што ја објаснуваат неопходноста од присуството на јавниот сектор, како на пример:

[118] Ibid, стр. 35.

- потребата од воспоставување на правен поредок, кој ќе овозможи непречено функционирање на пазарните институции и на механизмите на конкуренцијата;
- обезбедување јавни добра и услуги;
- решавање на потреби и проблеми од јавен интерес;
- спроведување на политика за распределба на придобивките и на имотот на начин на кој се врши корекција на дистрибуцијата воспоставена преку дејствувањето на пазарниот механизам со цел да се воспостави општествена правичност;
- обезбедување стабилност во економските движења (стабилни, монетарни и фискални движења, стабилен курс и ниска инфлација, намалување на невработеноста, зголемување на вработеноста и сл.) итн.

Во дискусијата за јавните добра и услуги се наметнуваат различни прашања, како на пример: кои видови природни добра и услуги би требало јавниот сектор да им ги стави на располагање на корисниците на јавните добра и услуги, во кој обем, за кого и колку средства добиени од јавните приходи да се наменат за намирување на јавните расходи?

Една од главните одговорности на јавната администрација е да се справува со потребите на граѓаните и да им ги обезбедува јавните добра и услуги ефективно и ефикасно. Ефективноста зависи од тоа во колкава мера ќе се исполнат очекувањата на граѓаните, притоа почитувајќи ги законските прописи. Таа, исто така, значи и создавање на услови за еднаков пристап до јавните добра и услуги, како и нивно ефикасно обезбедување за користење, заштедувајќи им пари и време на граѓаните. Имајќи го предвид значењето на јавните добра и услуги за граѓаните, од една страна, како и улогата на јавната администрација во нивното обезбедување, од друга страна, се наметнува потребата за почитување на определени правила, кои би овозможиле сите граѓани да имаат еднакви права и можности за користење на квалитетни јавни добра и услуги.

Обезбедувањето на јавни добра и услуги од страна на јавната администрација, дефинирано во поширока смисла на зборот се однесува на сите контакти со јавната администрација преку кои корисниците на услуги, односно граѓаните и фирмите бараат некакви податоци, решаваат проблеми или плаќаат даноци. Во таа смисла, ориентацијата кон потребите на граѓаните треба да ги опфати сите контакти и сите задачи кои ги извршува јавната администрација, а кои се однесуваат на граѓаните или фирмите. Ваквото дефинирање

на обезбедувањето на јавни услуги ги опфаќа и административните процедури и правила кои ја регулираат оваа област.

Согласно европските стандарди клучен е ставот дека јавната админстрација треба да е ориентирана кон граѓаните и треба да обезбеди квалитет и пристапност на јавните услуги, а се предвиден четири принципи кои се однесуваат на снабдувањето со јавни услуги:[119]

- Воведување и примена на политика за јавна администрација која е ориентирана кон граѓаните;
- Добрата администрација е клучна цел на политиката за обезбедување на јавните услуги, која треба да е усвоена во законодавството и доследно да се применува во практика;
- Воспоставување на механизми за обезбедување на квалитет на јавните услуги;
- Обезбедување на достапност на јавните услуги.

Показателите кои ја мерат ефективноста и ефикасноста во обезбедувањето на јавни добра и услуги се поделени во две групи:[120]

а) Квантитативни показатели:

- Расходи за општите јавни служби како дел од бруто-домашниот производ;
- Процент на корисници коишто се задоволни од јавните услуги;
- Процент на институции каде што редовно се спроведуваат истражувања за задоволството на клиентите (најмалку на секои две години);
- Број на едношалтерски системи коишто обезбедуваат услуги за повеќе од три различни јавни институции;
- Процент на институции коишто овозможуваат пристап на лица со инвалидски колички.

б) Квалитативни показатели:

- Степенот до којшто политиката за обезбедување услуги ориентирана кон граѓаните е воведена и се применува;
- Степенот до којшто се применуваат политиката и административите предуслови за обезбедување електронски услуги;

[119] Ibid., p. 63
[120] Европска унија, ОЕЦД, Начелата на јавната администрација, Документ на СИГМА, стр. 27

- Степенот до којшто правната рамка за добра администрација е воспоставена и доследно се применува.

Со идентификување на овие показатели треба да се согледа до кој степен се обезбедени јавните добра и услуги во земјата и во кој домен треба да се преземаат дополнителни мерки и активности.

5.5.1. Промени и состојби во снабдувањето со јавни добра и услуги во Република Македонија

Јавната администрација во Република Македонија е во континуиран процес на реформи, како би се зголемила ефикасноста во нејзиното работење. Притоа, реформата на јавните услуги главно е фокусирана на управувањето со квалитетот, преку законска примена на Стандардите за заедничка проценка (СЗП) и стандардите на Меѓународната организација за стандардизација (ИСО). Сертификатите за квалитет се задолжителни за институциите, но релативно малку се прави за да се идентификуваат потребите на корисниците и да се обезбедат подобри услуги за граѓаните. Недостатокот на сеопфатна политичка рамка за реформа на снабдувањето со јавни добра и услуги, резултира со недоследна и незадоволителна употреба на механизми за подобрување на нивниот квалитет.

Владата на Република Македонија настојува добрата јавна администрација да биде приоритет, а како една од преземените активности е ревидирањето на Законот за општа управна постапка (ЗОУП). Ревидираниот закон беше усвоен од страна на Парламентот во јули 2015 година и стапи на сила во август 2016 година. Тој вклучува значителен број препораки на СИГМА (Sustainability Integrated Guidelines for Management[121]), особено со дефинирање на клучните принципи на добро административно однесување и утврдување на експлицитни права и должности во оваа област. Над 160 специјализирани материјални закони беа усогласени со новиот Закон за општа управна постапка. Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) по реализирање на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2009-2015 година, ја донесе нацрт Стратегијата за

[121] SIGMA project, http://www.projectsigma.co.uk/Guidelines/SigmaGuidelines.pdf (пристапено на 14.11.2017)

реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022 година, како и Нацрт акцискиот план за оваа стратегија.

Со спроведувањето на четирите фази на регулаторната гилотина се поедноставија административните процеси, особено за бизнисите и се олесниј одделни постапки. Сепак, неодамнешните трендови на прекумерна законодавна активност, ниските нивоа на усогласеност со принципите за оценка на спроведувањето на регулативата (ОСР), како и слабиот квалитет на извештаите за ОСР, претставуваат ризик да се намали постигнатиот напредок. Ваквите ризици уште повеќе се зголемуваат ако се има предвид дека во овие извештаи недостасуваат јавните консултации кои се предвиден како законска обврска. За некои административни услуги има добра територијална покриеност, но граѓаните немаат иста корист од олеснувањето на процедурите како што имаат бизнисите. Многу бизнис-ориентирани услуги се достапни преку едношалтерски продавници, посредници и дигитални канали. Граѓаните, од друга страна, пак, се должни да ги решаваат повеќето административни барања лично или на хартија. Пристапноста до јавните добра и услуги за корисниците со посебни потреби е отежната поради недоследна имплементација и следење.

Кога зборуваме за промените и состојбите во снабдувањето со јавни добра и услуги во Република Македонија во рамки на СИГМА проектот е направена анализа за снабдувањето со јавни услуги, со посебен фокус на стратешката и законската рамка, како и на стандардите за пристап и квалитет на услугите. Во овој проект политиката и процесот на снабдување со јавни услуги се испитуваат преку користење на 3 квалитативни и 14 квантитативни индикатори. Квалитативните индикатори примарно ја анализираат имплементацијата на политиките и на законската регулатива во доменот на снабдувањето со јавни добра. Најголемиот дел од квантитативните индикатори, пак, се базираат на податоците кои ги обезбедува државата[122]. Овој проект прави осврт и на применливоста на секој од четирите принципи во обезбедувањето со јавните добра и услуги во Република Македонија. Во продолжение накратко се презентирани клучните сознанија околу овие принципи.[123]

а) *Воведување и примена на политика за јавна администрација која е ориентирана кон граѓаните*. Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010-2015 е завршена, а

[122] Поопширно за квалитативните и квантитативните индикатори вид на: EU, SIGMA, OECD, The Principles of Public Administration, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, May 2016, p. 5-8
[123] Ibid., p. 8-19

во тек е спроведување на новата стратегија за периодот 2018-2022 година. Во изминатиот период донесени се индивидуални законски решенија и покренати се различни иницијативи, но истите сеуште не овозможуваат креирање на сеопфатна политика за јавните добра и услуги, која би била насочена кон индивидуалните услуги и нивните крајни корисници. Како што веќе беше споменато Владата прави напори да ги намали административните бариери со спроведување на неколку регулаторни гилотини, но истовремено законската активност во овој сегмент е преобемна, не се почитуваат целосно принципите за ОСР и квалитетот на извештаите за оценка на спроведувањето на регулативата не е на задоволително ниво. Институционалната поставеност на процесот на снабдување со јавни добра и услуги сеуште останува проблематична. МИОА иако формално е надлежно, сепак има ограничени ресурси и моќ за промовирање на заеднички стандарди за квалитет на услугите и за осигурување на нивна доследна примена. Усвоена е солидна законска рамка за дигитализација на владата, но нејзината примена е недоследна. Со оглед на фактот дека секоја институција има воспоставено сопствен информатички систем, резултатот е голем степен на хетерогеност во нивото на дигитализација и некомпатибилност на одделните министерства и агенции.

б) *Добрата администрација е клучна цел на политиката за обезбедување на јавните услуги, која треба да е усвоена во законодавството и доследно да се применува во практиката*. Ревидираниот закон за општа управна постапка експлицитно ги дефинира принципите на законитост, еднаквост, еднаков третман, пропорционалност, законско остварување на дискреција, непристрасност и објективност. Тој, исто така, содржи и дополнителни барања за обезбедување на правото на сослушување, ги наведува причините за административните одлуки, ги информира граѓаните за нивното право на жалба и обезбедува процедурални правила за измена, суспензија и укинување на административните акти. Главен недостаток е што во текот на неговото ревидирање, јавноста и граѓанскиот сектор немаа многу можности да учествуваат и да го дадат своето мислење. На тој начин влијанието на граѓаните останува сеуште мошне мало. Иако ревидираниот ЗОУП покрива административни прашања од општ интерес, како што се обезбедувањето на информации и услуги, нема стриктно одредени правила за вклучување на невладините стеикхолдери при носењето на такви одлуки. Во овој домен беа спроведени неколку т.н. дигитални иницијативи за подобрување на соработката со НВО, вклучувајќи ја иницијативата за отворени податоци на владата, но истите немаа големо влијание.

в) *Воспоставување на механизми за обезбедување на квалитет на јавните услуги*. Стандардите за заедничка проценка и стандардите на Меѓународната организација за стандардизација се законски стандарди и овозможуваат квалитетно управување со процесот на снабдување со јавни добра и услуги. Меѓутоа, сеуште нема ефективно мерење на искуството на корисниците во однос на снабдувањето со јавни добра и услуги. Поради тоа, ограничена е можноста администрацијата да ги идентификува јавните добра и услуги кои не се добри и да преземе мерки истите да ги редизајнира. Кога станува збор за обезбедување на квалитетот на јавните услуги значајно е дека се направени извесни подобрувања во основните услуги насочени кон бизнисот, со што земјата има повисок ранг во меѓународните рангирања, но, кога станува збор за услугите ориентирани кон граѓаните сеуште треба да се работи на нивно подобрување и модернизација.

г) *Обезбедување на достапност на јавните услуги*. Во Република Македонија фокусот е ставен на подобрување на бизнис ориентираните услуги, на сметка на услугите ориентирани кон граѓаните. Бизнисите имаат корист од густа мрежа на посредници, како и функционирање на едношалтерските продавници и онлајн услугите. Сертифицираниот дигитален потпис, иако е скап, е корисен за многу бизниси. Граѓаните немаат иста корист од олеснувањето на пристапот до јавните услуги. Освен локалните услуги на некои државни институции, нема посредници, едношалтерски куќи или забележителни дигитални услуги за значително олеснување на справувањето со административните прашања. Пристапноста на услугите страда од нестабилна имплементација на законите, стандардите и упатствата. Ова резултира со незадоволително искуство за корисниците, вклучувајќи ги и оние корисници со посебни потреби, како во однос на личните, така и во однос на онлајн услугите.

Согласно Извештајот на ЕУ од 2018 година, во однос на јавните сервиси и управувањето со човечките ресурси се нотирани следниве забелешки:

- Законот за Административни службеници од 2015 година не е во целосна примена за да обезбеди вработувања по принцип на заслуги и промовирање на јавни службеници; Има одредени закони, како на пр. Законот за внатрешни работи, кој е усвоен после Законот за административни службеници, а допушта на вработените да бидат исклучени од овој закон. Ова резултира со неконзистентни правила за вработените во јавниот сектор и затоа треба да биде коригиран. Поновите амандмани на Законот за јавни службеници водат кон одредени промени во оваа

насока. Исто така, тие воведуваат брза можност за напредување, што може да биде проблематично од аспект на субјективноста и недостиг на транспарентност. Со тоа се овозможи да бидат повторно воведени позициите на среден менаџмент во многу министерства и да бидат пополнети со интерни трансфери по овој основ. Нема јасност во однос на степенот на користење на времени, услужни и други типови на вработувања во јавната администрација кои го загрозуваат примената на принципот на заслуги.

- Нема статистика за вкупниот број на јавни службеници и времено ангажираните од 1 јануари 2017 година;
- Има родов јаз во институциите со доминантен број од малцинските заедници;
- Помалите малцински заедници сеуште се недоволно застапени во јавните сервиси;
- Има долготрајна ситуации каде голем број на државни службеници се плаќаат, а не одат на работа;
- Критериумите за назначување на високи менаџерски позиции не се јасно регулирани (голем број на разрешени и новоназначени менаџери следат по парламентарните и локалните избори, основата за разрешување мора да биде потранспарентна и подобро поткрепена, а назначувањето на врвни менаџерски позиции и други високорангирани позиции мора да биде во отворена конкуренција);
- МИОА, како централно координативно тело, нема доволно капацитети и потпора за поддршка и надзор за управувањето со човечките ресурси во целата администрација (нема информационен систем за тоа и податоци за вработените во јавниот сектор-една од Ургентните реформски приоритети);
- Системот на наградување во јавниот сектор не е униформиран, води до неконзистености и ја редуцира мобилноста;
- Професионалниот развој на јавните службеници е ограничен во однос на типот на обуки (нема централизирана база на понудени обуки по разни институции);
- Интегритетот на јавните сервиси е доволно регулиран, но нема поддатоци како овој механизам за интегритет се спроведува во пракса;
- Отчетноста на администрацијата е фрагментирана (во одредени институции нема менаџерска отчетност, има мал пренос на овластувања на средниот менаџмент);

- Бројни агенции се директно подредени на Парламентот;,
- На одреден државни институции постои паралелно известување кон линиското министерство и кон владата;
- 67 државни институции (од вклупно 1291), главно на локално ниво, функционираат со помалку од 5 вработени; Се задолжува Владата да подготви и спроведе ефективност на организацијата на македонската јавна администрација.
- Правото на граѓански пристап до јавни информации е уредено во регулативата, но бројни изземања го загрозуваат неговото спроведување (Владата декласифицираше и објави неколку документи и договори потпишани со странските инвеститори-исто така, една од Ургентните реформски приоритети на ЕУ, се зголемија барањата за обемот и квалитетот на информациите што треба да ги објавуваат локалните власти, секое министерство и другите јавни институции, а од надлежната Комисија се побара да се воспостави моќ за казнување и охрабрување за спроведување на законски поставените стандарди);
- Во однос на административната правда, жалбената процедура е сеуште сложена и долга (има сеуште одлагања на примената на управносудските одлуки);

5.5.2. Состојби и потреба од унапредување на менаџмент со човечките ресурси во јавната администрација на РМ

Правилата за класификација, статусот, правата и обврските, како и сегментите на управување со човечките ресурси (вработување, унапредување, мобилност, плати и наградување, одговорност, стручно усовршување, оценување и престанок на вработувањето) се уредени со Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС)[124], Законот за административни службеници (ЗАС)[125], посебните закони од различни области и општите работни прописи (Закон за работни односи и колективни договори).

Клучна институција за спроведување на ЗАС е МИОА, кое има широк опсег функции, вклучувајќи креирање политики и стратегии од областа на управувањето со човечките ресури во јавниот сектор, изготвување закони и прописи преку кои се регулираат сите

[124]Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zvjs/ZVJS_konsolidiran_11042017.pdf
[125]Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zas/ZAS_konsolidiran_13012017.pdf

елементи и инструменти за управувањето, усовршувањето и обуката на човечките ресурси во јавниот сектор. Координацијата со работата со административните службеници се спроведува во соработка со МФ, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор (ССРД) и Агенцијата за администрација (АА).

Постапката за вработување на кандидати за административен службеник започнува со објавување на јавен оглас, а селекцијата се спроведува од страна на Комисија за селекција на кандидати за административни службеници. Од 1 август 2016 година, од кога се во примена новите постапки за вработување, се оценува дека предеталната регулатива и поставувањето на превисоки стандарди[126] за селекција и вработување на административните службеници само ја усложнуваат постапката, а притоа значително не придонесуваат за вработувања врз основа на заслуги. Освен тоа, има и барања за исполнување на посебните услови[127]. Тоа доведе до недостаток од компетентни кандидати кои ги исполнуваат општите и посебните услови за испразнетите работни места и до мал број на спроведени постапки[128]. Тоа, пак, се искористи за заобиколување на регулативата за вработување на административни службеници, со вработувања преку агенции за привремени вработувања и со спроведување на Законот за трансформација во редовен работен однос[129]. Па така, во 2015 и 2016 година, надвор од пропишаните одредби за селекција и вработување, без утврдени критериуми и во неконкурентна постапка во органите на државната власт, установите од областа на културата,образованието, здравството, детската и социјалната заштита основани од РМ и единиците на локална самоуправа, како и јавните претпријатија, заводите, фондовите и други правни лица чиј основач е Република Македонија, се вработија на неопределено време лица кои дотогаш биле ангажирани со договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор[130].

---

[126]На пример, делот од испитот за проверка на интелектуалниот капацитет и тестот на личност.

[127]Како што се меѓународно признатите сертификати за познавање на еден од трите светски јазици (англиски, француски и германски) и за компјутерски програми за канцелариско работење.

[128]Како последица на задоцнетото донесување на Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување и запирањето на отпочнатите постапки заради изборните процеси во изминатиот период.

[129]„Службен весник на РМ“, број 20/2015.

[130] Законот за трансформација во редовен работен однос беше донесен во февруари во скратена постапка и без претходна консултација со јавноста на национално ниво, а со партнерите од ЕУ само неколку дена пред денот на влегувањето во сила на рамковните закони. Овој закон ги заобиколува начелата на вработување засновано на заслуги со конвертирање на илјадници привремено вработени во државни службеници со постојано вработување, или вработени во јавниот сектор без јавен конкурс. Додека вработувањето на претставници на

Во регулативата во РМ не постои јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното ниво, односно не е јасно дефиниран и утврден опфатот за висока државна служба (senior civil service)[131]. Со ЗАС е направен првиот исчекор кон професионализација на извршните раководители во административната служба. Па, во највисоката категорија „А“ на административни службеници, се вклучени секретарите (државни, генерални секретари и секретари на единиците на локална самоуправа и Градот Скопје), додека општите и посебните услови за директорите на органите на државната управа кои имаат статус на функционери се уредени во посебни закони[132].

Затоа, една од клучните мерки во оваа област е токму деполитизација на администрацијата, преку зајакната примена на начелата на заслуги, еднакви можности и соодветна и правична застапеност и професионализација на високите раководни позиции, што би придонело кон ограничување на политичкото влијание при именување и разрешување. Унапредувањето на административните службеници се врши со објавување на интерен оглас на веб страната на институцијата и на него може да се јават исклучиво кандидати од таа институција. Постоеше убедувањето дека ова е ригидно решение и дека тоа го оневозможува кариерниот развој на административните службеници, особено на оние кои подолго време се на најниски нивоа во рамки на категоријата, а притоа поседуваат компетенции и потребно работно искуство и за неколку нивоа повеќе. Како краен ефект се добива демотивираност на дел на вработените и одлив на квалитетни кадри од јавниот сектор.

Во 2016 година беше донесен механизам за спроведување на уставното начело за соодветна и правична застапеност-Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување[133], која ги обврзува

најголемата немнозинска заедница расте, помалите заедници остануваат помалку застапени. Извештај за напредок на Република Македонија за 2015 година, превземено од http://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/PR2015_All_CK_FF_MK_16.11.2015.pdf

[131]Категорија „висока административна служба“опфаќа: секретари, директори на органи во состав на министерствата и другите органи на државната управа и раководители на сектори.

[132]Листа на закони што содржат општи и посебни услови за директор

[133]Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zvjs/Metodologija_za_planiranje_na_vrabotuvanjata_vo_javniot_sektor_sl63_01042016.pdf

институциите, почнувајќи од 2017 година, да ги планираат вработувањата врз основа на реална проценка на потребите. Дополнително е изработена и веб алатка Balance ER, преку која електронски се врши распределбата на планираните нови вработувања, согласно потребата за постигнување на соодветна и правична застапеност на ниво на институција од јавниот сектор. Идентификуваниот проблем со 1600-те вработени по К5 програмата (соодветна и правична застапеност) се очекува да се реши со нивното распоредување во институциите од јавниот сектор во текот на 2018 година.

Моделот за оценување на административните службеници претставува модификација на моделот 360° и се воведе како замена за еднонасочното оценување во кое како оценувач се јавуваше само непосредно претпоставениот раководител. Процесот на годишно оценување завршува со мерки за одличен или слаб ефект и како таков се покажа дека е премногу сложен и комплициран за примена, без ефекти по квалитетот на работниот процес, а нарушени меѓучовечки односи, чувство на притисок и несигурност.

Платите на вработените во јавниот сектор се регулирани фрагментарно - со посебни закони и колективни договори. Законот за административни службеници содржи регулација на платите, додатоците и надоместоците на плати исклучиво за групата на административни службеници. За останатите групи на вработени во јавниот сектор, односно поголемиот број на вработени во јавниот сектор, правото на плата е утврдено во посебните закони (на пр., Закон за внатрешни работи, Закон за служба во армијата и др.), додека компонентите на плата, додатоците и надоместоците, како и начинот на пресметка и нивната висина се регулирани во колективни договори, правилници, одлуки и слично.

Од аспект на целокупниот јавен сектор, евидентно е постоење на неконзистентен систем на плати. Има диспропорција на висината на платите на вработените, дури и кога вршат ист вид на работи и работни задачи. Вака поставениот платен систем создава и потешкотии при управувањето, особено во случаи на зголемување или намалување на висината на висината на платите, што доведува до уште поголема неурамнотеженост. Како Како последица на ваквиот систем се добива незадоволство и демотивираност на голем дел од вработените, како и заминување на квалитетните кадри од јавниот во приватниот сектор.

Во насока на остварување континуирана и систематска координација на управувањето со човечките ресурси во административната служба, во ЗАС експлицитно е уредено дека:

„организационите единици за управување со човечки ресурси се организираат во Мрежа на организационите единици за управување со човечки ресурси (Мрежа за УЧР), со која претседава државниот секретар за информатичко општество и администрација“. Огромен предизвик останува операционализацијата и координацијата на Мрежата за УЧР, и мајќи ги предвид ограничените административни капацитети на МИОА. Иако постои облик за управување со Мрежата за УЧР, во него нема вработени.

Потоа, заради единствено и квалитетно управување со човечките ресурси, МИОА воспостави Регистар на вработените во јавниот сектор, како електронска база на податоци за сите институции и вработени лица во јавниот сектор. Регистарот е дел од Информациониот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР), како сеопфатна електронска платформа, која на секоја институција треба да и овозможи водење евиденција на податоците на институцијата и на вработените, спроведување на процесот на управување со ефектот, вршењепресметка на плати и генерирање извештаи од различен вид. Меѓутоа, во изминатиот период оддве години не беше обезбедена целоснапополнетост на системот со точни и целосн иподатоци, што резултираше со нецелосни и непроверени податоци. На својата веб страна М ИОА објави Годишен извештај од Регистарот на вработени во јавниот сектор за 2017 година[134], според кој активни се 1.299 институции, а работен однос имаат засновано 128.722 лица.

Во институциите на јавниот сектор, работните места на вработените се групираат во четири групи и тоа:

- Група I – Работни места на административни службеници, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи од административна природа;
- Група II – Работни места на службени лица со посебни овластувања, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето заради извршување на посебни овластувања,
- Група III – работни места на даватели на јавни услуги, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи поврзани со дејностите од јавен интерес согласно со закон, кои не се од административна природа и

[134] http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/IzvestajReg2017_v1.02.pdf, пристапено на 16.06.2018 година.

- Група IV – работни места на помошно-технички лица, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради одржување, обезбедување, вршење на превоз, како и други помошни и технички работи со кои се обезбедува непречено функционирање на институциите.

Во рамките на третата група – директни даватели на јавни услуги има пет подгрупи на вработени, и тоа:

- Подгрупа 1 – даватели на јавни услуги во областа на здравството,
- Подгрупа 2 – даватели на јавни услуги во областа на образованието и на науката,
- Подгрупа 3 – даватели на јавни услуги во областа на трудот, социјалните работи и заштитата на децата,
- Подгрупа 4 – даватели на јавни услуги во областа на културата и на јавното информирање,
- Подгрупа 5 – даватели на јавни услуги во областа на комуналните дејности и на други дејности заради кои се основани јавните претпријатија.

Од предходната табела е евидентно дека од вкупниот број институции, 1028, односно околу 80% се институции што директно обезбедуваат јавни услуги, од кои најмногу, односно околу 900 се јавни установи, а друго е прашањето колку во нив се прави даватели на услуги, а колку административци или логистичари, кои главно доминираат во овие институции. Од нив, во областа на образованието се 542, во областа на здравството 116, во областа на културата 115, во областа на труд и социјала 110, во областа на правда (КПУ и ВПУ) 12, во областа на животна средина 3 и од областа на информатичко општество (МАРНЕТ) е една институција. Вкупниот број на јавни претпријатија е 129, од кои 111 се јавни претпријатија за комунални работи, 8 се јавни претпријатија за земјоделство и шумарство, 4 се транспортни јавни претпријатија, 2 јавни претпријатија од дејноста информирање, 1 јавно претпријатие од дејноста информатичко општество и 3 јавни претпријатија од други дејности од јавен интерес[135].

Притоа, на долните табели се презентирани бројот на вработените во нив. Од нив се гледа дека јавниот сервис во РМ опфаќа вкупно 64.546 вработени, од кои, најголем број, односно 35,224 работат во образованието, 19,271 во здравството, 6,058 во областа на трудот

[135] Извор: Годишен извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор 2017, Скопје, март 2018 година, стр. 16.

и социјалата, 3,122 во културата и тн. Додека, во јавните претпријатија се ангажирани 17.744 вработени, од кои најмногу, над 10.000 во комунални претпријатија. Не е познат бројот на привремено вработените. Притоа, треба да се има предвид фактот дека бројот на директни даватели на јавни услуги е значително помал, со оглед на тенденцијата во сите јавни институции да се примаат се повеќе административци.

Табела бр 9 Број на вработени во јавните Установи по дејност, 2017

ЈАВНИ УСТАНОВИ ПО ДЕЈНОСТИ	**БРОЈ НА ВРАБОТЕНИ**
ОБРАЗОВАНИЕ	35,224
ЗДРАВСТВО	19,271
ТРУД И СОЦИЈАЛА	6,058
КУЛТУРА	3,122
ПРАВДА	755
ЖИВОТНА СРЕДИНА	109
ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО	5
ВКУПНО	**64,564**

Извор: Годишен извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор 2017, Скопје, март 2018 година

Табела бр 10 Број на вработени во јавните претпријатија по дејности, 2017

ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА ПО ДЕЈНОСТИ	**БРОЈ НА ВРАБОТЕНИ**
КОМУНАЛНИ РАБОТИ	10,460
ТРАНСПОРТ	3,595
ЗЕМЈОДЕЛИЕ, ШУМАРСТВО	2,639
ИНФОРМИРАЊЕ	907
ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО	122
ДРУГА ДЕЈНОСТ ОД ЈАВЕН ИНТЕРЕС	21
ВКУПНО	**17.744**

Извор: Годишен извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор 2017, Скопје, март 2018 година

Во Стратегијата за реформи во јавната администрација 2018-2022, како цел во однос на јавните услуги е утврдено:

1. Обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин;
2. Рационално инвестирање во развојот на дигиталната средина;

Во **однос на првата цел** се планирани следниве мерки:

- Подобрена достапност на институциите за сите граѓани - воведување и имплем ентација на стандарди за веб присуство на институциите;
- Подобрување на системот за квалитет – анализа на досегашната примена на системот за квалитет и заедничката рамка за проценка на работата и давање на услуги, анализа од ефектите од примена та и дефинирање на механизми за проширување на бројот на сертифицир ани органи и постојано применување на системот на квалитет во работата на органите;
- Стандардизирање на податоците во јавните регистри и унифицирање на давањето услуги- воведување стандарди за квалитет на податоци и стандарди за давање услуги.
- Поедноставување на услугите - реинженеринг на услугите со цел нивна дигита лизација, при што корисниците на услугите ќе бидат во центарот на процесот, каталогизација на услугите и преиспитување на висината на надоместоците за е-услугите, дигитализација на услугите.;
- Воведување на центри „Една точка за услуги“-намалување на точките за контакт помеѓу корисниците на услуги и институциите преку воведување центри „Единствена точка на услуги“ ("Single Point of Services"), анализа на искуствата од пилот проектот и додефинирање на концептот, како и постепено зголемување на бројот на услугите кои се нудат на овој начин. Известување на администрацијата и јавноста за услугите - воспоставување систем за редовно и звестување кој ќе опфати дефинирање на канали за известување и нивна операционализација, редовни и навремени обуки за вработените, редовна промоција на новостите за јавните услуги и др. Мерење на задоволството на корисниците на услугите- континуирана примена на инструментот за мерење

задоволство, пред сè преку анализа, ревизија и развој на постоечките инструменти за мерење на задоволство на корисниците на услугите (Барометар за квалитет, Оцени ја администрацијата и други) и обезбедување на механизам за користење на наодите при развивање или подобрување на услугите.

Во **однос на втората цел - Дигитална средина** која дава пристап до и можност за користење е услуги, предивдени се следнивње мерки:

- Зголемување на бројот на високо софистицирани е-услуги достапни на едно место
- изработка на Национален портал за е-услуги,
- развој на нови е- услуги на високо ниво на софистицираност и интегрирање на постојните е-услуги, со соодветна законска поткрепа.
- Воведување електронски идентитет за користење е-услуги - информиран избор и имплементација на оптимално решение согласно добрите европски практики и условите во државата.
- Дигитализирање на регистрите за давање услуги - приоретизација на клучните регистри кои не се во дигитална форма, усогласување на законските одредби со потребите за дигитализација и дигитализација на регистрите согласно усвоени и постојни стандарди, како и одржување, примена и ажурирање на Регистарот на население.

Од најновиот Извештај на ЕУ, како и други документи и оценки, е евидентно дека кориснички ориентираната администрација е најслаб сегмент од јавната администрација, кој нема развој последните години. Ова се оценува дека е заради отсуство на политичка волја да се смени високото ниво на политизација[136].

Министерството за информатичко општество и администрација се уште нема доволно моќ за да координира и да го следи управувањето со човечките ресурси. Рамката на

[136] Конечниот извештај на ОБСЕ / ОДИХР Мисијата за набљудување на избори (јули 2016 година) забележува дека постојат веродостојни тврдења дека вработените во јавниот сектор претрпеа заплашување, закани и притисоци на работното место да присуствуваат на котрапротести. Исто така, беа регистрирани наводи за заплашување за да присуствуваат на демонстрации.

интероперабилност[137], која беше усвоена во 2016 година, функциниора само со неколку институции. Во поново време се става фокус на дигитализацијата на услугите за бизнисите, за сметка на граѓаните[138]. Само неколку услуги за јавноста се обезбедуваат преку владиниот електронски портал. Националниот портал за е-услуги (uslugi.gov.mk), е развиен уште во 2005 година, технолошки е застарен и не нуди ажурирани информации за услугите. Едновремено, сите постојни е-услуги се достапни преку засебни портали на институциите кои ги нудат, меѓу кои мал е бројот на оние кои се на највисоко ниво на софистицираност. Во 2016 година МИОА започна со реализација на проект[139] за поддршка на имплементација на Национален портал за е-услуги, како и воспоставување Централен електронски регистар на население, како централна база на основни податоци за граѓаните која ќе ја користат сите институции за обезбедување на административни услуги. Покрај ова, проектот опфаќа и креирање на законска рамка, а се очекува да заврши до јули 2018 година.

Непостоењето на решение на национално ниво за електронски идентитет на граѓаните, дополнително го отежнува процесот на нивна идентификација, автентикација и електронско потпишување. Постојните решенија за е-идентитет и е-потпис се скапи за граѓаните дури и доколку бројот на е-услуги би се зголемил значително, што не оди во полза на стимулирање на граѓаните за користење на постојнит е-услуги[140]. За сега, бројот на е-услуги за граѓаните е значително помал споредено со бројот на е-услуги за бизнисите.

Нема еднаков пристап до јавните сервиси. Се поставени одредени алатки за мерење на квалитетот, но сеуште систематски не се користат извештаи за задолвоството на корисниците за да се види дали услугите одговараат на потребите.

Законската рамка за општа управна постапка, од август 2016 година беше изменета. Законот ги регулира сите современи институти кои се одлика на Европскиот

[137]Види: http://mioa.gov.mk/?q=node/3463 92Види: „Листа на веб сервиси на ИОП“; http://mioa.gov.mk/?q=node/4210

[138]Но, притоа треба да се има предвид дека важен фактор за дигитализацијата се и човечките ресурси и тоа како вработените кои користат ИТрешенија во извршувањето на секојдневните работни обврски, така и ИТ кадарот за поддршка, кој, од една страна, нема доволна дигитална писменост, а, од друга страна, честит одлив на ИТ кадарот од администрација е состојба за која досега не изнајдено решение во насока на нивно мотивирање и задржување.

[139]EuropeAid/137521/IH/SER/MK “Поддршка на реформата на јавната администрација и зајакнување на капацитетите на МИОА”

[140] Види: http://zipinstitute.mk/wp-content/uploads/2012/09/e-uslugi-final-UPDATED-1.pdf

административен простор, како и оние кои произлегуваат од Европската директива за услуги. Во таа насока, пропишано е задолжително делегирање на надлежноста за одлучување во управна постапка од именуваните и избрани лица, носители на функции, на стручните лица во јавните органи, како и задолжително прибавување и размена на податоци по службена должност. Чекор напред, дури и во однос на европските искуства, е законската обврска за задолжителна електронска размена на податоци и документи меѓу институциите. Со неа требаше да се случи поедноставување на повеќе од 180 специјални административни процедури, но таа сеуште не е применета во целост[141]. Исто така, потребно е усогласување на Законот за електронско управување и Законот за податоци во електронски облик и електронски потпис со ЗОУП, особено во поглед на прецизирање на насоките за текот на процесот при давањето на услуги заради разликите во деталноста на првите два закони и ЗОУП.

Дополнително, давањето на јавните услуги не е унифицирано и најчесто е дефинирано на ниво на институција или на организациска единица. Документираноста на процедурите за извршување на позадинското работење кај административните процеси е на ниско ниво и спроведувањето на административните процедури, опишани во интерни документи, е сложено и тешко за следење. Конечно, архивското и канцелариското работење со е-документи е недоволно регулирано и не постојат стандарди за работа во однос на чувањето и архивирање на е-документи, како и за трансформација на електронски потпишан во хартиен документ, особено при докажување на извршено плаќање на надоместоции административна такса.

Заради поддршка на систематска имплементација на ЗОУП, МИОА разви софтверско решение за водење и управување со Каталог на услуги[142] кој ќе претставува систематизирана база на податоци за сите управни постапки во државата со штоќе се овозможи понатамошно поедноставување на услугите и нивно дигитализирање, но каталогот се уште не дава опсежна и ажурна листа на јавните услуги кои ги нудат институциите во јавниот сектор на централно ниво (до сега се внесени 199 јавни услуги кои произлегуваат од 26 закони од 6 области).

[141] Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zoup/ZOUP_23072015.pdf
[142]Види: https://kataloguslugi.mioa.gov.mk/

Во однос на безбедноста и заштитата на личните податоци, во Законот за заштита на личните податоци[143], целосно се транспонирани одредбите од Директивата на ЕК и Советот бр. 46 /95 и Конвенцијата на Советот на Европа бр. 108/81. Дирекцијата за заштита на личните податоци, во 2017 година го започна процесот за усогласување на законодавството на РМ, во областа на заштитата на личните податоци со правото на ЕУ, со кој ќе транспонираат решенијата содржани во Општата регулатива за заштита на личните податоци на Европскиот парламент и Советот на Европската унија.

Усвоени се и Стандардите WCAG за веб пристапност на институциите на највисоко ниво и изработени се и упатства за пристапност до веб содржини[144]. Достапноста на е-услугите преку интернет со примена на Стандардите за веб пристапност на е-услугите е се уштенаниско ниво.Постојната институционална определба,капацитетите и знаењата за реин женеринг и систематска редовна оптимизација на процесите и нивно мапирање од аспект на граѓаните и деловните субјекти се на ниско ниво што дополнително ја отежнува достапноста на е-услугите. Не постои централно тело или организациска единица која ќе управува со процесите за воведување на реинженеринг на процесите во насока на дигитална трансформација на услугите.

Исто така, корисниците, односно граѓаните и бизнисите, не се доволно вклучени во дефинирање и/или оптимизирање на управните постапки, што предизвикува недостаток од разбирање на потребите на корисниците и услугите се креираат и менуваат „за нив“, наместо „со нив“[145]. Воедно, при воведувањето на нови или измена на постојните услуги не постои системски пристап во информирањето на вработените во самата институцијата давател на услугата, како и во другите засегнати институции, а промоцијата за странките е недоволна.

Можностите кои ги нудат комуникациските канали, вклучувајќи ги модерните, како социјалните мрежи, недоволно се користат за промоција на е-услугите и придобивките кои сенудат, што доведува до недоволна информираност на граѓаните за е-услугите и нивна слабаискористеност.Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заеднич ката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба[146], кој беше усвоен во мај 2013 година, ја постави основата за воведување на меѓународни и национални

[143]Види: https://www.dzlp.mk/mk/domasni_propisi 85(ЕУ) 2016/679
[144]Види: http://wcag.mioa.gov.mk/
[145] SIGMA, Public Administration Principles, Monitoring Report 2016, www.sigmaweb.org
[146] Види: http://mioa.gov.mk/?q=node/217

стандарди (минимум ISO 9001 и CAF) за управување со квалитет. Според евиденцијата на М ИОА, досега 51 институција има воведено Стандард за управување со квалитет ISO 9001, а 29институции имаат воведено CAF. Бројот на институции во кои се воведени системите за у правување со квалитет е се уште мал, а постои тенденција имплементацијата на стандардите за управување со квалитет да е еднократна активност, наместо континуиран процес. Ова збор ува за слабото разбирање на придобивките од процесот, како и за слабиот капацитет на врвн ото раководство и вработените во институциите во јавниот сектор за воведување на системи и алатки за управување со квалитетот. На национално ниво, се уште не е спроведена анализа за мерење на ефектите од воведувањето на Стандардите за управување со квалитет во инстит уциите. Иако во изминатиот период се преземени неколку иницијативи и спроведени проект и[147], со цел унапредување на процесот на управување со квалитет во јавниот сектор, сепак воведените системи и методологиите за мерење на задоволството на странките не се применуваат континуирано.

Заради подобрување на достапноста и квалитетот на услугите, во текот на 2016 година, МИОА ги започна активностите за воведување на концептот Една точка на услуга, кој има за цел овозможување на граѓаните и бизнис секторот на едно физичко место да добијата услуги од повеќе институции. Концептот предвидува отворање на таканаречени Сали за услуги во повеќе градови низ државата, со што ќе се подобри регионалната достапност на услугите. Во тек е изработка на анализи во однос на бројот и видот на услугите, а се планира во 2018 година да се спроведе пилот проект.

Потребен е нов пристап и значителна обука на централно и локално ниво. МИОА, иако е надлежно за координација на генеричките обуки на административните службеници, од бројни практични причини[148], како и непостоење на регулација за практичната реализација на дополнителните обуки, не обезбедува систематска обука.

[147]Таквите иницијативи ги вклучуваат: Граѓански дневник, МетодологијаБарометар за квалитет, концепт Нема погрешна врата, како и проектот Оцени ја администрацијата.

[148] Застарена и недоволна платформа за учење, слаби институционални капацитети за спроведување на обуки, несоодветно дефиниран статус и структура на Академијата за обуки, нејзината недоволна екипираност, недостаток на технички и ИТ капацитети, немање на финансиски средства, нерегулиран статус, права и обврски на обучувачите и тн.

5.5.3. Обука и стручно усовршување на службеници на јавната администрација на Република Македонија

Со осамостојувањето на државата и промената на политичкиот и економскиот систем, државната служба во Република Македонија се соочи со брзи, сеопфатни и растечки промени, на кои не можеше ефективно да одговори. Поради тоа, капацитетот на државната служба да ги следи и спроведува реформите, вклучително и таа на самата администрација стана сериозен лимитирачки фактор. Беше сосема јасно дека државните службеници ќе мора да ги идентификуваат и да стекнат со неопходните вештини и знаења, како во смисла на зајакнување на советодавната способност (креирање на политики), така и во смисла на извршување на работите (извршување на политиките). Поради тоа, се реализираа бројни обуки кои, сепак, не беа доволни за реализација на реформата во јавната администрација, особено од аспект на евроинтеграцискиот процес. Така, имајќи ја предвид неопходноста од обука на македонските државни службеници и на целото општество воопшто, а со цел успешно реализирање на европската интеграција, Владата на Република Македонија, преку Генералениот Секретаријат-Секторот за европска интеграција, во Одделението за европска интеграција го изработи документот „Насоки за изготвување на Стратегија за обука за подготовка за пристапување кон Европската унија". Овој документ беше усвоен во декември 1999 година на 51-та седница на Владата на Република Македонија и на 12-иот состанок на Работниот комитет на европска итеграција, и при тоа беа донесени следните заклучоци:

- Одделението за европската интеграција да ја развие стратегијата за ЕУ обука на државните службеници на Република Македонија во соработка на другите министерства.
- Одделението за европска интеграција да обезбеди комплементарност на различни проекти кои се во тек, или кои се планираат да се развијат, за поддршка на оваа стратегија.

По дефинирање на приоритетите, целите, целните групи, методите и активностите кои треба да се реализираат за организирање на ЕУ обука, во мај 2000 година, беше усвоена Стратегијата за обука на службеници на државната администрација на Република

Македонија во процесот на приближување кон Европската Унија[149]. Нејзините главни цели беа поделени на три вида:

а) Краткорочна цел на ЕУ обуката беше да се обезбеди државните службеници, кои се директно вклучени во процесот на интеграција да поседуваат комплетно знаење неопходно во сите активности во приближувањето кон ЕУ.

б) Среднорочна цел на ЕУ обуката на државните службеници се однесуваше на унапредувањето на вештините и знаењата на македонските државни службеници, вклучени во процесот на подготовка, преговори и пристапување, и на оние кои директно се вклучени во имплементација на Acquis Communitaire.

в) Долгорочна цел на ЕУ обуката беше да ја поддржи и развие државната администрација со цел Република Македонија да може да учествува целосно во работата на Европската унија.

Врз основа на приоритетите во преговорите со Европската унија, се определија и целните групи кои треба да се обучат, а тоа беа:

- државни службеници вклучени во подготовката на законодавството, особено за прашањата врзани со хармонизација на македонското законодавство со законодавството на ЕУ,
- државните службеници кои ги координираат европските интегративните процеси на национално ниво,
- државни службеници и експерти кои учествуваат во преговорите за пристапување и во различни ЕУ работни групи,
- повисоки државни службеници кои не припаѓаат во преговарачкото тело,
- државни службеници кои работат во локалните власти,
- службеници кои работат со односи со јавноста и информации,
- судии,
- преведувачи и толкувачи,
- обучувачи вклучени во ЕУ обуката,
- други државни службеници вклучени во европската интеграција.

[149] Стратегијата за обука на службеници на државната администрација на Република Македонија во процесот на приближување кон Европската Унија, мај, 2000 година, http://www.sep.gov.mk/data/file/Obuka/Opsto/Strategija_za_obuka_na_drzavnata_administracija_vo_procesot_na_priblizuvanje_kon_Evropskata_Unija(1).pdf-пристапено септември 2017 година.

Следејќи ги потребите на обуката и улогата на секоја целна група во процесот на европската интеграција, ЕУ обуката на македонските државни службеници од 2000 година беше поделена на општа, меѓуресорска и специфична обука на целните групи. Владата и Одделението за европска интеграција имаа главна улога во процесот на координација и управување со општата ЕУ обука, додека пак министерствата беа одговорни за специфичната професионалната обука во своите органи. Финансиските средства за реализација на ЕУ обуката се обезбедија од страна на буџетот на Република Македонија, буџетот на министерствата, како и од странски донатори. За жал, овој план за обука на државните службеници, поради буџетски ограничувања, не беше спроведен во целост.

Во годините што следеа, немаше забележителен напредок во обуката и стручното усовршување на вработените во државната служба. Така, во 2005 година и официјално беше констатирано дека од осамостојувањето на Република Македонија па се до тогаш, обуката на државните службеници, генерално може да се опише како стихијна, ad hoc и неорганизирана активност. Како главни причини за тоа беа посочени:

- Отсуство на национално дефинирана политика за обука.
- Некоординирани процеси на управување со човечките ресурси меѓу поедините органи, т.е работодавци на државнитте службеници.
- Буџетските ограничувања.

Како последица од ова, многу често отсаствуваше видлива или ефективна врска меѓу обуката на джавните службеници, потребите на органот во кој што работат, како и придонесот од обуката за поефективно извршување на функциите на соодветниот орган. Се стигна до заклучок дека за справување со реформските потреби во администрацијата, непоходен е единствен систем за обука и стручно усовршување на државните службеници, кој ќе се имплементира врз основа на кохерентна национална политика за обука. Измените на Законот за државни службеници од 2005 година[150] ја дадоа генералната рамка за обука и стручно усовршување на државните службеници, која пак послужи како основа за подготовка и усвојување на Националниот систем за координација на обуката и стручното усовршување на државните службеници во Република Македонија[151], во октомври 2005

[150] Службен весник на Република Македонија бр. 81/2005
[151] Службен весник на Република Македонија бр. 91/2005

година. Согласно овие два законски акта, државните органи во Република Македонија се задолжија стручното оспособување и усовршување да го спроведуваат врз основа на годишна програма донесена во тековната година за наредната година. Органите ги носеа годишните програми по претходно добиено мислење од Агенцијата за државни службеници. Годишната програма за работа на органот требаше да претставува преглед на целите, активностите и работните задачи кои треба да се реализираат во претстојната година. Оттаму, овој документ треба да служи како основа при проценката дали дефинираните годишни работни цели се остварливи со постојните капацитети на човечките ресурси или пак ќе биде потребна надградба на знаењата и вештините заради нивно остварување.

Годишната програма за обука има големо значење, како во работењето на секој орган поединечно, така и во остварувањето на координацијата на обуките на национално ниво. Имено, оваа програма претставува еден од основните документи со кои органите ги планираат своите идни активности, покрај стратешкиот план и годишната програма за работа. Со програмата се утврдуваат насоките за развој на човечките ресурси потребни за успешна реализација на целите предвидени во стратешкиот план и годишната програма за работа. Изработката на Годишната програма за обуки требаше да биде заснована на повеќе документи односно извори на информации меѓу кои анализата на потребите од обука има централно значење. За жал, и покрај обврската органите на државната управа да ги доставуваат своите годишни програми до Агенцијата за државни службеници, уште од самиот почеток на примена на оваа законска одредба, поголемиот број органи, како од централната така и од општинската администрација, се соочија со тешкотии при изготвувањето на програмите за обука за 2006 година, пред сé поради недоволното искуство во вршењето работи поврзани со обуката и стручното усовршување и не ги доставија до Агенцијата за државни службеници. Овој проблем продолжи да се јавува и во годините потоа. Сепак, во рамки на своите надлежности, Агенцијата за државни службеници спроведуваше бројни обуки. Како што е прикажано во Табела 11, Агенцијата за државни службеници во периодот 2006-2010 година има спроведено вкупно 272 обуки со 4.092 учесници (државни службеници).

Табела 11 Преглед на реализирани обуки за државни службеници за периодот 2006-2010 година каде Агенцијата за државни службеници се јавила како организатор или координатор

Година	Број на спроведени обуки/семинари/работилници	Број на учесници-државни службеници
2006	30	522
2007	39	535
2008	32	393
2009	108	1.748
2010	84	894
Вкупно	**272**	**4.092**

Извор. Годишна програма за генеричка обука на државните службеници во Република Македонија за 2011 година, стр. 6.http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisnaPrograma2011.pdf-пристапено септември 2017.

Со измените и дополнувањата на Законот за органите на државната управа и на Законот за државни службеници од декември 2010 година[152] (кои стапија во сила на 1 јануари 2011 година, надлежноста за обука на државните и јавните службеници премина во Министерството за информатичко општество и администрација. Врз основа на наведените надлежности, Министерството започна да подготвува стратешки документи за обука, да го пропишува Националниот систем на координација на стручното оспособување и обука и ја донесува Годишната програма за генерички обуки за државните службенци. Во 2011 година формиран е регистар на обучувачи и експерти во државната управа, кој ќе се ажурира на годишно ниво. Истовремено беа започнати активности за развој на Стратегијата за обука на државните службеници во Република Македонија 2009-2011[153].

Обуката и развојот на административните службеници, како значаен аспект од административното работење, беше третирана и во Законот за административни службеници од 2014. Во него, потребата за постојана обука бше признаена како основен предуслов за

[152] Службен весник на Република Македонија бр. 167/2010
[153] Стратегијата за обука на државните службеници во Република Македонија 2009-2011 http://arhiva.vlada.mk/registar/files/ADS_Strategija_za_obuka_na_drzavnite_sluzbenici_2009-2011_12.09.2008.pdf

подобрување и за развој на услугите на администрацијата кон граѓаните. Затоа, овој Закон предвиде и задолжителен број на обуки, односно по пет обуки годишно за секој административен службеник.

Во Табела 12, даден е преглед на реализираните обуки од страна на Министерството за информатичко општество и администрација. За жал, расположливи податоци има заклучно со 2014 година, бидејќи до таа година составен дел на секоја Годишна програма за обука беше и Извештај за спроведени обуки за државните службеници во претходната година. Почнувајќи од 2016 година, променет е форматот на Годишните програми за генеричка обука на државните службеници во Република Македонија, па така во програмите за 2016, 2017 и 2018 година, објавени се само каталошки прегледи во табеларна форма за планираните генерички обуки.

Табела 12 Преглед на реализирани обуки за државни службеници периодот 2011-2014 година каде Министерството за информатичко општество и администрација се јавува како организатор или координатор

Година	Број на спроведени обуки/семинари/работилници	Број на учесници-државни службеници
2011	70	1.155
2012	61	828
2013	88	1.484
2014	20	289
Вкупно	**239**	**3.756**

Извор: Годишни програми за генеричка обука на државните службеници во Република Македонија за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година, достапни на: http://www.mio.gov.mk/?q=taxonomy/term/244

Од анализа на расположлвите податоци презентирани во Табелите 2 и 3 може да се заклучи дека обуките на државната администрација во Република Македонија во периодот 2006-2014 година, се одвиваат со непредвидлива динамика, но со опаѓачки тренд, како по обем, така и по опфат.

Во 2016 година се случи нова значајна измена во делот на обука и стручно усовршување на државните службеници во Република Македонија. Согледувајќи ја потребата од јакнење на политиката за управување, развој и координација на човечките ресурси во администрацијата, со промените од 2016 година во Законот за административни службеници[154] и во подзаконските акти што произлегуваат од овој закон, системски се разграничи концептот за обезбедување општа рамка за генеричка обука на административните службеници и општа рамка за обука за административно управување. Оттаму, во согласност со овие законски измени, Министерството за информатичко општество и администрација почна да изготвува и донесува Годишна програма за обука за административно управување.

Првата Годишна програма за обука за административно управување беше изготвена за 2017 година, а примарна целна група на учесници на обуките се сите заинтересирани кандидати за вработување на работни места на раководни административни службеници од категоријата Б. Програмата беше конципирана во едноставен формат со табеларен графички приказ кој овозможува лесно и едноставно следење на расположливите обуки во Програмата и начинот на нивното користење, односно учество.

Обуките беа поделени во шест тематски блока, при што беше предвидено истите да се изведуваат на два начина: интернет пристап преку Системот за микроучење или интернет пристап преку Системот за управување со учењето (ЛМС), кој, за жал, сè уште не е во поширока функција во администрацијата во Република Македонија. За двата начина на спроведување на обуките учесниците добиваа потврда за успешно завршен тематски блок, додека пак по завршување на сите тематски блокови, Министерството издава потврда за успешно реализирана обука за административно управување. За жал, нема податоци колку колку вакви потврди издало Министерството до сега.

Во Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2018 година се предвидени вкупно 37 обуки и тоа: 12 тематски обуки преку Системот за управување со учењето (ЛСМ), 7 тематски обуки преку Системот за Микроучење и 18 тематски обуки за спроведување во училница.[155]

---

[154] Службен весник на Република Македонијабр. 5/2016

[155] Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2018 година, стр.3. http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisna%20programa%20za%20genericki%20obuki_2018.pdf

За целата администрација во Република Македонија е типично несоодветно планирање на обуките и стручното усовршување. Сликата дополнително се влошува и поради тоа што нема буџет за спроведување обука и тренинг за постојано усовршување и за напредување на административните службеници. Тоа дополнително се усложнува со фактот дека не постојат критериуми за унапредување и за наградување или, пак, постапките за нивна реализација не се остварува, што дополнително ја демотивира администрацијата. И што е најлошо, и обучените работници не се задржуваат на работните места, туку, набрзо по нивното остручување ја напуштаат јавната администрација, а нивните места остануваат непополнети, па така и покрај преголемиот број на административци, на вистинските носечки, стручни позиции нема доволен број на работници.

5.5.4. Потреба за унапредување на снабдувањето со јавни добра и услуги во Република Македонија

Претходната анализа за снабдувањето со јавни добра и услуги во Република Македонија покажа дека во државата се прават напори за зголемување на ефикасноста при нивното обезбедување. Но, економичноста, ефикасноста и ефективноста, како нужни барања за унапредување на јавните сервиси и финансии во земјата се се уште непознати категории. Пстои евидентна потреба за подобрување на демократските институции и процеси (национални/локални) и за унапредување на услугите во согласност со потребите на граѓаните. Бројни истражувања направени за квалитетот на снабдување со јавни добра и услуги во Република Македонија покажуваат дека и покрај генералната политика за подобрување на јавните услуги, администрацијата сè уште не е сервисно ориентирана.[156] Испораката на услуги се чини дека е приоритет за Владата, но обемот на услуги што им се нудат на граѓаните преку е-владини портали сè уште е ограничен. Не постои сеопфатна рамка за меѓусебна поврзаност и за обезбедување е-услуги, а податоците меѓу институциите се разменуваат врз основа на билатерални договори.

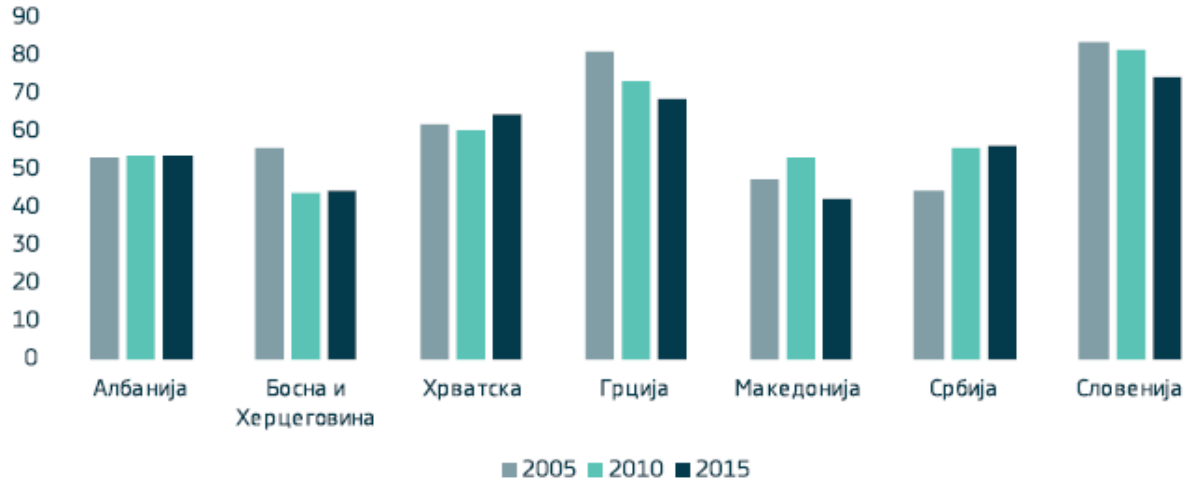
Услугите што институциите им ги нудат на граѓаните се малубројни, недоволни и не се прилагодени на нивните потреби. Недостатоците на услугите што се нудат и се

[156] Според Министерството за финансии во 2014 година трошоците за јавни услуги изнесувале само 4.4% од бруто домашното производство.

обезбедуваат за граѓаните, главно произлегуваат од неповрзаноста на базите на податоци со кои располагаат институциите, од недоволната размена, некомпатибилноста на платформите врз коишто работат институциите, како и од невозможноста да се оствари потребната размена на податоци. Кон ова може да се додаде и постојаното повторување на барањата на граѓаните за податоци што институциите веќе ги поседуваат.

Инаку, квантитативни индикатори, на годишно ниво се објавуваат од Светска Банка, во„Водење бизнис" (Doing Business), Светскиот економски форум (World Economic Forum), во „Глобален извештај за конкурентноста" (Global Competitiveness Report) и други. Па така, според еден од нив[157], како што е презентирано на долниот графикон, ефектиноста на владите на земјите од Западен Балкан во периодот 2005-2015 и покрај растот е сеуште на ниско ниво (не надминува вредност од 60[158], до 2010 година има одреден пораст, по што, кај Хрватска, Грција и Словенија до 2015 година има благ пад на ранг листата, иако како земји членки на ЕУ се над 65. Најниски резултати покажува Босна и Херцеговина, а во 2015 година најлошо стои Македонија, која за разлика од сите други земји има опаѓачки тренд.

Графикон 10 Ефективност на владата во земјите од Западен Балкан



Извор: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, WB.

[157] www.govindicators.org, пристапено на 15.12.2017 година.

[158] Овој индекс ја одразува перцепцијата на испитаниците за тоа каков е квалитетот на јавните услуги, квалитетот на јавната администрацијата и нивото на независност на администрацијата од политичките притисоци, квалитетот, односно способноста да се формулираат и имплементираат јавните политики и кредибилитетот на владата во заложбите за извршување на тие политики. Резултатите се изразени во процентни поени на скала од 0 како најниска вредност до 100.

Друг индикатор што го пресметува Светска банка е нивото на корупцијата[159]. На долниот графикон бр. е прикажано нивото на корупцијата во земјите од Западен Балкан во истиот период 2005-2015 година. Според овој индикатор РМ не стои најлошо, односно е на исто рамниште како Србија, има слаба тенденција на подобрување во анализираната декада.

Графикон 11 Ниво на корупција во земјите на Балканот

Извор: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Освен недоволната покриеност, само мал број услуги се достапни и се наоѓаат на видливо место на веб - локациите на институциите, а останатите услуги или не постојат во електронски облик или поради несистематизираноста на веб - локациите на институциите

[159] Овој индекс ги изразува перцепциите на испитаниците за нивото до кое јавните овластувања се користат за остварување приватни интереси, вклучувајќи ситни и крупни облици на корупција, како и „заробување“ на државата од страна на елити и приватни интереси.

тешко се наоѓаат и тешко се користат.[160] Освен недоволниот обем и проблемите со пристапот до услугите од централно и од локално ниво, постојат и недостатоци во однос на видот и на квалитетот на обезбедените/понудените услуги, но и пропусти во постапките за добивање услуги. Згора на тоа, услугите понудени од институциите се територијално нерамномерно распоредени и не одговараат на временските потреби на граѓаните (услугите се нудат во време кога граѓаните се на работа).[161] Сите институции не се достапни за лицата со посебни потреби. Дополнително, несоодветноста на услугите произлегува и од однесувањето на некои службеници при давањето услуги за граѓаните (нељубезност, немотивираност и сл.).

Според достапните податоци, иако постојат иницијативи наменети за мерење на квалитетот и на напредокот во спроведувањето на алатките за обезбедување на квалитет, само 16% од институциите го мерат задоволството на клиентите од добиената услуга.[162] За ваквата неповолна слика во однос на услугите кон граѓаните, голема улога имаат и скриените трошоци и непредвидливоста за крајната, вкупната сума што граѓаните треба да ја одвојат за да ја добијат побараната/понудената услуга.

Имајќи го предвид претходно изнесеното се наметнуваат определени општи препораки и мерки, од една страна за подобро обезбедување на јавните добра и услуги, а од друга страна, за воведување на ефикасни механизми за контрола на квалитетот на услугите.

Во однос на *обезбедувањето на добрата и услугите*, појдовна основа е институциите да бидат сервисно ориентирани кон граѓаните и да обезбедуваат достапни, навремени и соодветни услуги, заради што треба да се воспостави интегриран менаџмент систем за размена на податоци меѓу институциите. Истовремено, неопходна е анализа и мапирање на услугите (нивната територијална распределба) во однос на потребите на граѓаните на централно и на локално ниво. Во таа насока значајно е да се обезбеди пристап и адаптирање на услугите и на лицата со посебни потреби. Мошне битен сегмент на кој треба да се делува

[160] Постојат некакви стандарди за обезбедување на достапност на веб-локациите на институциите, но сè уште не е спроведен никаков мониторинг; види - Извештај на Сигма: Baseline measurement report, The Principles of Public Administration, Македонија, април 2015 г.

[161] Не постои истражување за процентот на задоволни граѓани во однос на јавните услуги. Постои само извештај за степенот на гласање преку копче, при што - 86.5% од граѓаните се задоволни со добиените услуги

[162] 49.1% од институциите во 2014 година употребуваат алатки за обезбедување на квалитет и техники (на пример - Европска рамка за квалитет, Заедничка рамка за проценка на квалитетот КАФ, и други) извор МИОА, види - Извештај на Сигма: Baseline measurement report, The Principles of Public Administration, Македонија, април 2015 г.

се административните службеници. Една од мерките во овој домен е распределбата на шалтерските работници, како и воведување на втора смена на администрацијата (мерка која веќе се спроведува во определени институции и чии резултати допрва треба да се очекуваат). Исто така, треба да се зајакне примената на Етичкиот кодекс за однесување на административните службеници, како и да се спроведуваат соодветни обуки за службениците. Кога се зборува за квалитетно снабдување со јавни добра и услуги од големо значење е почитувањето на принципите на добро управување во јавната администрација. Во таа насока, треба доследно да се применуваат корпоративните стандарди во административното работење, да се зголеми бројот на е-услуги, да се воведе обврска за јасно прикажување на цената на услугите со сите дополнителни/скриени трошоци и да се воведе можност за брза административна постапка во интерес на граѓаните.[163]

Во делот на воведувањето на *ефикасни механизми за контрола на квалитетот на услугите* се издвојуваат неколку значајни мерки: зајакнување на капацитетот на Народниот правобранител при повреда на правата на граѓаните кога не добиваат соодветна услуга; формирање одделенија во инспекторатите и/или единиците за локална самоуправа за правна помош/информирање на граѓаните; спроведување редовни, независни истражувања за квалитетот на услугите/објавување резултати итн.[164]

Освен овие генерални препораки, во рамки на мониторинг извештајот за положбата на Република Македонија во однос на начелата на јавната администрација, се дадени и определни краткорочни и среднорочни препораки за подобрување на процесот на снабдување со јавни добра и услуги.[165]

Како *краткорочни препораки* (1-2 години) се издвојуваат следниве:

- Треба да се изврши ревизија и модернизација на процесот на снабдување со јавни добра и услуги, вклучително и дигитализација на јавните услуги;
- Треба да се поттикнат иницијативи за подобрување на квалитетот на извештаите за ОСР и да се вклучуваат стеикхолдерите во нивното изготвување. За да се постигне усогласеност со процедурите, неопходно е да не се дозволува донесување на нацрт-закони доколку не се следат процедурите за ОСР.

[163] Фридрих Еберт, ПРОГРЕС, Документ за политики - Практики и препораки за добро управување во сферата на јавната администрација (група автори), Скопје, 2015 година, стр. 32.
[164] Ибид., стр. 33
[165] EU, SIGMA, OECD, The Principles of Public Administration op.cit., p. 20

- МИОА треба да има увид во владините информациски системи, бази на податоци и регистри (освен оние што се строго само за внатрешна употреба).
- МИОА треба да воспостави и спроведе заеднички упатства за веб објавување развиени во соработка со крајните корисници, со цел да се обезбеди подобра селекција и презентација на онлајн содржини.
- МИОА треба да ја финализира подготовката и објавувањето на сеопфатен попис на јавни услуги што им се нудат на граѓаните и бизнисите, вклучувајќи и информации за опсегот на услугите, условите и барањата за пристап до услуги, таксите кои треба да се плаќаат, временските рокови за ракување со барања и договори за ниво на услуга.

Среднорочните препораки (3-5 години) се однесуваат на следново:

- МИОА треба да ја поддржи јавната администрација да биде целосно ориентирана кон корисниците. Треба да помогне да се изградат и да се споделат добри практики за развој на услуги кои ќе ги вклучуваат корисниците, наместо истите да бидат само за корисниците.
- Владата треба да се залага за поотворена, потранспарентна и проактивна администрација, поттикнувајќи ја размената на информации. Покрај прописите, треба да се обезбедуваат вистински стимуланси, обука, охрабрување на неформалните заедници и споделување на добри практики.
- Владата треба да ја зајакне својата заложба за подобрување на пристапноста за корисници со посебни потреби. Исто така, треба јасно да биде определено кој е надлежен за следење и имплементација на личните и на дигиталните услуги.
- МИОА треба да го поттикне развојот на официјалниот портал за јавни услуги http://uslugi.gov.mk/. Порталот треба да се развие од место на кое има само статички информации во платформа каде што граѓаните и администрацијата можат да комуницираат околу испораката на услуги и околу нивната трансформација.

Претходно изнесените сознанија и ставови покажуваат дека во Република Македонија се направени значајни промени во доменот на снабдувањето со јавни добра и услуги. Сепак пред владата, институциите, граѓанскиот и невладиниот сектор стојат уште предизвици. Неопходно е да се креира сеопфатна политика во однос на снабдувањето со јавни добра и услуги, доследно да се применуваат веќе утврдените мерки и активности за да се зголеми ефикасноста во овој домен, но и да се преземат дополнителни мерки и активности во оние сегменти во кои има реална потреба.

Заклучок и препораки

Од предходно изнесеното може да се сумира дека процесот на приближување кон европските стандарди, утврдени како критериуми за членство во ЕУ, се одвива долго време, скоро три декади, уште по воспоставувањето на независноста и започнување на трансофрмациите во системот кон демократско и пазарно ориентирано општество по примерот на европските држави. Тоа значи дека уште од тогаш задачата за создавање на стручна, професионална, отчетна, политички неутрална, транспарентна и сервисно-ориентирана администрација, претставува императив за развој на демократско и пазарно-ориентирано општество.

Првичните системски напори за реформа на јавната администрација во самостојна Македонија резултираа со првата Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија од 1999 година, по што следуваше донесување на пакет на реформски закони, меѓу кои Законот за државните службеници, Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за установите, Законот за Владата на Република Македонија, Законот за општа управна постапка, Законот за управни спорови и Законот за управна инспекција, Законот за спречување на корупцијата и други закони со кои се постави институционалната и правната рамка за јавната администрација.

Фазата на европеизација во РМ започна од 2004 година, особено по 2005 година, кога на РМ и се доделува кандидатскиот статус за членство во ЕУ, и од 2009 година, од кога Европската комисија препорача почеток на преговорите за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија. Во процесот на приближување кон ЕУ е главно усогласување на законодавството со заедничкото европско правно наследство (acquis communautaire), затоа во законодавството се донесени бројни нови законски решенија, а постојните се изменети и дополнети, предвидувајќи ги во нив европските стандарди.

Реформата на јавната администрација во овој период (до 2016 година) во извештаите на Европската Комисија се оценува како делумно успешна, главно заради напредокот во однос на донесувањето на потребните закони во кои се преточени европските стандарди, но дека нема нивна имплементација, дека се недоволни капацитетите на Министерството за

информатичко општество и администрација (МИОА), дека нема **транспарентност и отчетност**, дека политизацијата на централно и на локално ниво останува сериозна загриженост, дека треба целосно да се одговори на правилното функционирање и стабилноста на основните институции кои гарантираат демократија, за да во 2016 година кулминираат со квалификацијата на РМ како "заробена држава,, на заробени институции ".

За оваа квалификација придонесе политичката криза започната во 2015 година, како резултат на објавата на незаконски прислушкуваните разговори на високи претставници од власта и владејачката партија, која се провлекуваше подолг временски период. За разрешување на оваа состојба, летото во 2015 година, Комисијата формира група од врвни правни експерти да подготват извештај со конкретни препораки, наречени како Итни реформски приоритети, т.н. Извештај на Прибе, кој сеуште се агенда за ослободување на заробената држава, односно за реформа на јавната администрација. Врз основа на нив се направија неколку крупни промени во политичкиот систем на земјата, се одржаа предвремени избори и дојде до промена на власта во јуни 2017 година.

Новата влада декларираше голема волја за реформи, демократизација и европеизација на земјата. Во насока на целосна деполитизација и професионализација на администрацијата и градење на квалитетна и сервисно ориентирана администрација која ќе функционира и работи во подобрени работни услови, изработи и донесе нова стратешка рамка за реформа на администрацијата (Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022, Стратегијата за реформи во судството, Програмата за реформа на јавно финансискиот менаџмент и други соодветни документи). Во неа се преточени сите барања и препораки за целосна хармонизација со ЕУ, но, засега споро ја спроведува во практиката.

Бројот на вработените во јавниот сектор започнал да се зголемува од 2006 година наваму, од околу 100.000 до околу 130.000 вработени. Споредбено со соодветните податоци за другите европски држави произлегува дека РМ нема голем јавен сектор, но, релативно, во однос на растот на БДП и надворешниот долг може да се констатира дека **порастот на бројот на вработените во јавниот сектор не го следи развојот на стопанството** и не е разумен. Потоа, според обемот на владините расходи во однос на БДП произлегува дека сме подфинансирани, дека владините расходи имаат лоша структура, дека цената на услугите не е прецизно мерена, но веројатно нерационална. Формално од меѓународните организации не

се коментира големината и структурата, туку принципите на кои работи, а се поставени како општи стандарди за сите земји членки и кандидати за ЕУ.

Организацијата на јавната администрација е модернизирана и упатува на усогласеност на моделите на ЕУ, но има потреба од преиспитување на бројот на органите, телата и агенциите. Институционални прекројувања во надлежностите за јавна администрација последниве години не доведоа до унапредување на состојбите, ниту пак видливо политичко водство на реформата, и покрај декларативните заложби. Европеизацијата на јавните служби е еден од најкомплексните процеси во цела Европа кој со себе носи низа нови проблеми и прашања во системот на јавната управа, од кои некои не е можно да се разберат во традиционалните рамки, ниту да се решаваат на класичен начин, па оттука во наредниот период ова може да биде предизвик и за Република Македонија.

Децентрализацијата остана на истото рамниште, со тоа што продолжува дијалогот меѓу властите за подфинансирањето и унапредување на локалните услуги со зголемени трансфери од централните фондови. Усвоен е нов Акциски план за децентрализацијата и регионален развој. Но, нема стратегија како натаму ќе се одвива децентрализацијата, ниту стратегија за развој на службите од општо значење и општо, нема целосно стратешкото планирање, освен тоа поврзано со евроинтеграцискиот процес, што воедно не го обезбедува квалитетот на долгорочните јавни политики. Како да се нема предвид значењето на локалната самоуправа и нејзиното приспособувањето кон европските стандарди, како еден од темелните европски процеси. Во РМ, ратификувана е Европската повелба за локална самоуправа во 1997 година, а нејзината примена започна во 2006 година, но сеуште не е имплементирана во целост. За јакнење на положбата на локалната самоуправа важно е начелото на субсидијарност, според кое јавните работи треба да се доверат на од она ниво од власта - локално, национално, европско ниво, кое е спосообно квалитетно да ја врши, но со доволно обезбедени извори за нивно финансирање.

Темата на локалниот и регионалниот развој сеуште не се популарни во Република Македонија иако се многу важни за развојот на земјата, особено во контекст на соодветните европски политики. Апсорбциониот капацитет за привлекување и користење на европските фондови сеуште е низок.

Во однос на шесте европските стандарди кои се однесуваат на јавната администрација општо може да се каже дека сиот овој период хармонизацијата се прави главно од формална

гледна точка (се донесуваат потребните закони, стратегии, други акти, се основаат телата), ама деполитизација и професионализација нема, капацитетот на управата за обликување, координирање и следење на стручна јавна политика не е посебно изразен, ако не и недоволен. Тие се водеа под преголемо влијание на политичките владетели, а без учество на демократската јавност, граѓаните, службениците и експертите. После толку реформи, вложени средства, наши и странски, ние од Европската комисија добивме епитет на заробена држава, што значи сме уназадувале, наместо да унапредуваме, а дека допрва ни претстојат големи реформи. Затоа, како основен европски стандард се поставува административниот капацитет за водење на квалитетни и кон заедницата ориентирани јавни политики, но главно базирани на докази и евалуациски студии. Потребна е натамошна дерегулација, ама вистинска, со професионална и независна администрација, за која е потребен вистински менаџмент за упавување, за да да биде дел од Европскиот административен простор. Тоа значи почитување на начелата за вработување и за унапредување засновано на заслуги, јасни и транспарентни критериуми за вработување, критериуми за назначување на високи менаџерски позиции кои се јасно регулирани, унифицирање на системот на плати, критериуми за наградување и за развој на кариерата, менување односот кон обуките, третирање на одговорноста како индикатор за воспоставување на ефективна администрација.

Во однос на јавнофинансикиот менаџмент има сериозни предизвици за постигнување консолидација и финансиска одржливост на јавните финансии, но уште повеќе на планот на нивната ефективност, економичност и ефикасност. Донесените документи во однос на јавните финансии (Програмата за управување со јавните финансии 2018-2022, Стратегијата за управување со јавниот долг, фискалните стратегии, стратегиите за јавновнатрешна финансиска контрола и други) засега не гарантираат постигнување на овие цели, особено заради неизвесноста во поглед на одржувањето на јавниот долг заради неизвесните стапки на економски раст на среден рок и движење на каматните стапки на меѓународните пазари на пари. Иако се подобрува фискалната транспарентност и инклузивноста, сеуште има недоверба кон властите во однос на трошењето на јавните пари. Во таа смисла, принципите не се доволни сами по себе, без да се преземат посериозни структурни реформи: во јавниот сектор (негова рационализација), во фискалниот систем (рекомпонирање на приходите и расходите), владеењето на правото како и сивата и црната економија.

Усвојувањето на новиот концепт на јавни служби од општо значење се одвива споро и без доволно познавање. Најдобри резултати се постигнати само во одредени служби, односно сектори, посебно во профитабилните служби од општ економски интерес, како што се телекомуникациите, авио сообраќајот, и сл. Во непрофитабилните сектори, како што е железницата, водоснабдувањето, снабдувањето со парно греење, па и електрична енергија и слични, сеуште има проблеми, а промените во склад со европските стандарди се спори или ги нема. Одредени неекономски служби, како што се здравството или образованието се под одреден процес на приватизација и избегнување на обврски за јавни служби. Политиката на либерализација, т.е. отварање на пазарот во пооделни сектори во јавните служби, потоа приватизацијата на поранешните монополи, нивната комерцијализација, како и воведување на пазарни цени за услугите од општ интерес доведува до различни дубиози, одлагања и дебати. Општо, недостасува стратегија за развој на јавните служби, како и нивната општа правна регулација или барем регулација на некои прашања поврзани со нив. Законот за установите ги регулира само главните прашања за организирање на на непрофитните установи, но не и содржината на нивната работа, што е препуштено на неконзистентните секторски закони. Во секторите на службите од општ економски интерес се основани и делуваат независни регуалторни тела, но за нив не постои системска правна регулатива барем за општите прашања. Во секторските неекономски служби сеуште нема обезбедување за квалитетот, стандардизацијата, пристапноста или намалување на трошоците. Нема развиена административно образование по вертикала низ сите степени на образование, со што административната професија би фатила чекор со другите европски земји.

Институционалната поставеност на процесот на снабдување со јавни добра и услуги сеуште останува проблематична. МИОА иако формално е надлежно, сепак има ограничени ресурси и моќ за промовирање на заеднички стандарди за квалитет на услугите и за осигурување на нивна доследна примена. Усвоена е солидна законска рамка за дигитализација на владата, но нејзината примена е недоследна. Ревидираниот закон за општа управна ги поставува принципите за добра администрација, но во текот на неговото ревидирање, јавноста и граѓанскиот сектор немаа многу можности да учествуваат и да го дадат своето мислење. На тој начин влијанието на граѓаните останува сеуште мошне мало.

Услугите понудени од институциите се територијално нерамномерно распоредени и не одговараат на временските потреби на граѓаните (услугите се нудат во време кога граѓаните се на работа). Сите институции не се достапни за лицата со посебни потреби. Дополнително, несоодветноста на услугите произлегува и од однесувањето на некои службеници при давањето услуги за граѓаните (нељубезност, немотивираност и сл.). Мал е бројот на иницијативи наменети за мерење на квалитетот и на напредокот во спроведувањето на алатките за обезбедување на квалитет. За ваквата неповолна слика во однос на услугите кон граѓаните, голема улога имаат и скриените трошоци и непредвидливоста за крајната, вкупната сума што граѓаните треба да ја одвојат за да ја добијат побараната/понудената услуга.

Инаку, врз основа на податоците од светски рамки за ефикасноста на Владата се забележува нестабилност во нивното движење за последните две декади. Од почетокот на анализираниот период се забележува тренд на намалување, за да од 2003 година се забележи тренд на повторно зголемување со достигнување на максимална вредност во 2014 година, за да повторно настане благ тренд на намалување до 2016 година. Кај квалитетот на регулативата, врз основа на споредбениот показател се забележува тренд на зголемување, што би сигнализирало на подобрување на квалитетот на регулативата во овој изминат период, со достигнување на највисока вредност во 2016 година.

Показателите за контрола на корупцијата споредбено со претходните два показатели покажуваат, исто така, нестабилност во движењето и надолен тренд. Но, притоа, исто така, е евидентно дека кај индикаторот за контролата на корпуцијата, за разлика од останатите два индикатора, се забележува влошување на состојбата, споредено со почетокот на анализираниот период.

Затоа, мора да се изврши ревизија и модернизација на процесот на снабдување со јавни добра и услуги, вклучително и дигитализација на јавните услуги. МИОА треба да ја поддржи јавната администрација да биде целосно ориентирана кон корисниците. Треба да помогне да се изградат и да се споделат добри практики за развој на услуги кои ќе ги вклучуваат корисниците, наместо тие да бидат само за корисниците. Владата треба да се залага за поотворена, потранспарентна и проактивна администрација, поттикнувајќи ја размената на информации. Покрај прописите, треба да се обезбедуваат вистински стимуланси, обука, охрабрување на неформалните заедници и споделување на добри

практики. Мора да се воспостави систем за борба со корупцијата и финансиските измами и да се зајакне менаџерскиот капацитет во сите институции.

Претходно изнесените сознанија и ставови покажуваат дека во Република Македонија се направени значајни промени во доменот на снабдувањето со јавни добра и услуги. Сепак пред владата, институциите, граѓанскиот и невладиниот сектор стојат уште предизвици. Неопходно е да се креира сеопфатна политика во однос на снабдувањето со јавни добра и услуги, доследно да се применуваат веќе утврдените мерки и активности за да се зголеми ефикасноста во овој домен, но и да се преземат дополнителни мерки и активности во оние сегменти во кои има реална потреба.

Затоа, во пресрет на начелото за остварување на добра управа, и покрај долготрајните реформи, може да се каже дека Република Македонија се соочува со бројни предизвици, за кои прашање е дали се потребни големи резови или е нужна нова административна парадигма. Притоа, треба да се има предвид фактот дека дебатите и предизвиците не се само наша реалност, туку дека со нив се соочуваат и другите европски земји, па и целиот свет, а кои произлегуваат од проблемите што современата држава ги има со јавната администрација и нејзината важност за животот на луѓето, за функционирањето на заедниците, економскиот живот и општествениот развој.

Користена литература:

1. Asatryan, Z., et al., 'Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy', European Journal of Political Economy, 2016.
2. Baltic Institute of Social Sciences, et al., ´The Study on the Future Role and Development of the Public Administration´, Riga, 2015.
3. Barbara Nunberg, "*Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*", World Bank, 2000
4. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report;
5. Code of good practices on fiscal transparency, IMF, 2007. https: //www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507 c. pdf.
6. Deloitte, 'Study on cloud and service oriented architectures for e-government' (for European Commission), 2011.
7. Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews and Philippe Bezes, "*Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*", Edward Elgar Publishing Limited, 2016
8. Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States Published on: 29/10/2013, Last update: 19/12/2016
9. European Commission, 'Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)', 2011
10. European Commission, 'Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061)', 2012.
11. European Commission, A Vision for Public Services, 2013.
12. European Commission, European Public Sector Information Scoreboard, 2014.
13. European Commission, 'Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners', 2015 (1).
14. European Commission, eGovernment Benchmark Report, 2015 (2).

15. European Commission, European Data Portal, Insights into the European State of Play, 2016.
16. Goderis, Benedikt,ed., 'Public sector achievement in 36 countries', The Netherlands Institute for Social research, 2015
17. Hammerschmid, Gerhard, ed., et al, 'Public Administration Reforms in Europe - The View from the Top', Elgar, 2016.
18. Hammerschmid, Gerhard, et al., 'Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives', COCOPS European Policy Brief, 2013.
19. Former Yugoslav Republic of Macedonia: Multi-Annual Operational Programme Human Resources Development 2007-2013.
20. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, 'The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession', SIGMA Paper Nr 44. OECD, Paris, 2009.
21. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik and Sass Mikkelsen, Kim, 'Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries', Public Administration, 2016.
22. 'OECD Regulatory Policy Outlook 2015', OECD Publishing, Paris., 2015.
23. OECD, 'Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments' - preliminary results, forthcoming.
24. Verheijen, Tony, 'Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?' World Bank Working Paper No.115. Washington, DC, 2007
25. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2016-2017
26. European Commission, 'Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners' http://ec.europa.eu/toolbox European Commission, E-government action plan http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-euegovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation
27. European Commission, European Data Portal http://www.europeandataportal.eu/en/dashboard European Commission, Vision for public services http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services
28. European Commission, E-government factsheets http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets

29. European Public Administration Network (EUPAN) http://www.eupan.eu/
30. OECD - Government at a glance, 2015 http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm
31. OECD - Observatory Public Sector Innovation https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation
32. OECD - Recommendation of the Council on Digital Government Strategies http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digitalgovernment-strategies.pdf SIGMA – Principles of Public Administration http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm
33. European Semester Factsheet on Public Finance Sustainability
34. Public administration reform in Spain http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
35. Customer Journey Mapping in France http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public
36. **Закон за административни службеници,** Сл. весник на РМ, бр. 27 од 05.02.2014 година
37. **Закон за вработените во јавниот сектор,** Сл. весник на РМ, бр. 27 од 05.02.2014 година

Користени материјали:

- Акциски план за реформа на јавната администрација 2010-2015 година.
- Ревидиран Акциски план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010-2015
- Буџет на Република Македонија за 2013 година.
- Буџет на Република Македонија за 2014 година.
- Буџет на Република Македонија за 2015 година.
- Буџет на Република Македонија за 2016 година.
- Буџет на Република Македонија за 2017 година.
- Влада на РМ, План 3-6-9, 04.07.2017.
- Годишен извештај од регистарот на вработените во јавниот сектор, 2016, Скопје, март 2017 година.

- Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2012 година.
- Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2013 година.
- Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2014 година.
- Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2015 година.
- Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2016 година.
- Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2017 година.
- Годишната програма за генерички обуки на административните службеници за 2018 година.
- European Council in Copenhagen-Conclusions of the Presidency-Copenhagen, June 21-22.1993.
- Извештај за напредокот на Република Македонија за 2010, Брисел, 09.11. 2010 година.
- Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012, Брисел, 10.10. 2012 година.
- Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011, Брисел, 12.10.2010 година.
- Извештај за напредокот на Република Македонија за 2013, Брисел, 16.10.2013 година.
- Извештај за напредокот на Република Македонија за 2014, Брисел, 8.10.2014 година.
- Извештај за напредокот на Република Македонија за 2015, Брисел, 10.11.2015 година.
- Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година, Брисел, 9 ноември 2016 година.
- Извештај за Република Македонија за 2016 година, работен документ на службите на Комисијата, во прилог на Соопштението за Политиката за проширување на ЕУ за 2016 година, Европска Комисија, Брисел, 9 ноември 2016 година
- Madrid European Council-Presidency Conclusions-Madrid, 15 and 16 December 1995.
- Нацрт стратегија за реформа на јавната администрација 2017-2022 година

- Нацрт Акцискиот план за Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022 година.
- Прв нацрт - Национален акциски план за отворено владино партнерство 2016-2018 година
- Предлог Буџет на Република Македонија за 2018 година.
- Препораки на Вишата експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото во однос на следењето на комуникациите откриено пролетта 2015 година.
- Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2020, Министерство за финансии, 2017
- Службен весник на Република Македонија.
- Национална стратегија- Стратегија за развој на е-содржини 2010 – 2015
- Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020 година, Министерство за финансии, 2017
- Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015 година), 21 декември 2010 година.
- Стратегијата за обука на државните службеници во Република Македонија 2009-2011 година.
- Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015 година)
- Стратегија за развој на ЈВФК во РМ за период 2015-2017 година, Министерство за финансии, 2014
- Стратегијата за обука на службеници на државната администрација на Република Македонија во процесот на приближување кон Европската Унија, мај, 2000 година,
- Стратешки план на Министерството за информатичко општество и администрација за 2912-2014, јануари 2012 година.

Интернет страни:

- http://esem.org.mk/pdf/Publikacii/2017/Reaktivna%20transparentnost%202016.pdf
- www.finance.gov.mk/files/Sostojba_na_drzaven_i_javen%20dolg_20170930_mk.xls.
- http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2016.pdf.

- http://www.dzr.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2015.pdf