МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ
СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА – РЕФОРМСКИ ТЕНДЕНЦИИ

СТУДЕНТ: БОЈАНА ДАВКОВА
БРОЈ НА ИНДЕКС: М247014
МЕНТОР: ПРОФ. Д-Р ИВАН ЕФРЕМОВСКИ

Свети Николе, 2025

ИЗЈАВА

Јас, Бојана Давкова, студент/ка на Втор циклус на студии, организирани на Факултотот за правни науки при Меѓународниот славјански универзитет – Свети Николе, на студиската програма по Административно право и јавна администрација, со постојано место на живеење на ул. _____ во , со ЕМБГ _____ и број на индекс М , изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистарски труд под наслов „ “ представува мој самостоен труд и истиот представува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето.

Согласен/а сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијаторство, согласно со важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум: Давател на изјавата:

АПСТРАКТ

Магистерскиот труд се фокусира на процесот на професионализација на јавната администрација во трите земји од Западен Балкан – Северна Македонија, Србија и Босна и Херцеговина, со цел да се утврдат сличностите, разликите и предизвиците во нивните административни реформи. Професионализасијата се разгледува како суштински дел од пошироките процеси на европеизација и институционална консолидација, каде што принципите на добро управување, транспарентност и деполитизација имаат централна улога.

Во рамките на анализата се користени повеќе методолошки пристапи – дедукција, индукција, анализа, синтеза и компаративен метод, со цел да се изгради аргументирана слика за состојбата и трендовите на административните реформи. Истражувањето опфаќа разгледување на законските рамки, стратешките документи и институционалните механизми кои ги регулираат односите во јавната администрација, како и нивната усогласеност со европските стандарди.

Резултатите покажуваат дека Србија има најконзистентна институционална структура и најразвиен систем на обука и кариера, Северна Македонија бележи стабилен нормативен развој, но сè уште се соочува со предизвици поврзани со политизацијата и практичната примена, додека Босна и Херцеговина се соочува со ограничувања поради својата децентрализирана уставна структура и неусогласените ентитетски системи.

Овој магистерски труд укажува дека вистинската професионализација не зависи само од законската рамка, туку пред сè од политичката волја, институционалната автономија и долгорочната стратегиска визија. Сите три земји бележат постепен напредок, но потребни се посилни механизми за деполитизација, кадровска стабилност и регионална размена на добри практики.

Клучни зборови: Професионализација; Јавна администрација; Европски стандарди; Добро управување; Реформи.

APSTRACT

The master's thesis focuses on the process of professionalisation of public administration in three Western Balkan countries – North Macedonia, Serbia, and Bosnia and Herzegovina – with the aim of identifying similarities, differences, and challenges in their administrative reforms. Professionalisation is examined as an essential component of the broader processes of Europeanisation and institutional consolidation, where the principles of good governance, transparency, and depoliticisation play a central role.

The analysis employs several methodological approaches – deduction, induction, analysis, synthesis, and the comparative method – to construct a well-argued understanding of the state and trends of administrative reforms. The research examines the legal frameworks, strategic documents, and institutional mechanisms regulating public administration, as well as their alignment with European standards.

The findings indicate that Serbia possesses the most consistent institutional structure and the most developed system of training and career advancement. North Macedonia demonstrates a stable normative framework but continues to face challenges related to politicisation and practical implementation, while Bosnia and Herzegovina encounters limitations arising from its decentralised constitutional structure and unharmonised entity systems.

This thesis concludes that genuine professionalisation depends not only on the legal framework but primarily on political will, institutional autonomy, and long-term strategic vision. All three countries show gradual progress, yet stronger mechanisms for depoliticisation, personnel stability, and regional exchange of best practices remain essential.

Keywords: Professionalisation; Public Administration; European Standards; Good Governance; Reforms.

АННОТАЦИЯ

Магистерская работа посвящена процессу профессионализации государственной администрации в трёх странах Западных Балкан — Северной Македонии, Сербии и Боснии и Герцеговине. Цель исследования заключается в выявлении сходств, различий и проблем, возникающих в ходе проведения административных реформ. Профессионализация рассматривается как неотъемлемая часть более широких процессов европеизации и институциональной консолидации, где ключевую роль играют принципы доброго управления, прозрачности и деполитизации.

В исследовании применяются различные методологические подходы — дедукция, индукция, анализ, синтез и сравнительный метод, что позволяет сформировать аргументированное представление о состоянии и тенденциях административных реформ. Работа охватывает изучение законодательных основ, стратегических документов и институциональных механизмов, регулирующих деятельность государственной администрации, а также их соответствие европейским стандартам.

Результаты показывают, что Сербия обладает наиболее устойчивой институциональной структурой и развитой системой подготовки и карьерного роста государственных служащих. Северная Македония демонстрирует стабильное нормативное развитие, однако продолжает сталкиваться с проблемами политизации и практического применения реформ. Босния и Герцеговина испытывает ограничения, обусловленные децентрализованной конституционной структурой и несогласованностью систем на уровне субъектов.

В работе подчёркивается, что подлинная профессионализация зависит не только от законодательной базы, но прежде всего от политической воли, институциональной автономии и долгосрочного стратегического видения**.** Все три страны демонстрируют постепенный прогресс, однако для достижения устойчивых результатов необходимы более сильные механизмы деполитизации, кадровой стабильности и регионального обмена лучшими практиками**.**

Ключевые слова: ***Профессионализация; Государственная администрация; Европейские стандарты; Доброе управление; Реформы.***

СОДРЖИНА:

АПСТРАКТ 2
АННОТАЦИЯ 5
ВОВЕД....8
1.1 Предмет на истражување 9
1.2 Цели и задачи на истражување 10
1.3 Методологија на истражување....11
1.4 Структура на трудот....12
1. УЛОГА И ЗНАЧЕЊЕ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 14
1.1 Поим и дефиниција на јавна администрација 14
1.2 Јавен интерес и јавни вредности....16
1.3 Јавната администрација како институција 17
1.3.1 Јавни служби....18
1.3.2 Јавно управување....21
1.4 Тенденција на развој на јавната администрација 24
1.5 Професионализасија на јавната администрација 26
2.ДОКТРИНИ ЗА РЕФОРМИТЕ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 29
2.1 Традиционални модели на јавната администрација 29
2.2 Современи доктрини на реформи на јавната администрација 33
2.3 Меѓународни принципи за развој на јавната администрација....41
2.4 Стандарди на ЕУ за потребите за развој на јавната администрација 48
3. ПРОФЕСИОНАЛНА РАБОТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ИНТЕГРИТЕТ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ....63
3.1 Значење на принципот на одговорност 63
3.2 Правила на дисциплинска одговорност....64
3.3 Правила за конфликт на интереси 68
3.4 Етичко однесување и стандарди за интегритет....73
4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО БИВШИТЕ ЈУГОСЛОВЕНСКИ ДРЖАВИ 77
4.1 Професионализација на јавната администрација во Македонија....77

4.2 Професионализација на јавната администрација во Србија 83
4.3 Професионализација на јавната администрација во Босна и Херцеговина 89
4.4 Компаративна анализа на професионализасијата на јавната администрација во Македонија, Србија и Босна Херцеговина 99
ЗАКЛУЧОК 104
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 107

ЛИСТА НА ТАБЕЛИ:

Табела 1. Традиционални модели на европската јавна администрација 29
Табела 2. Фази во развојот на доктрините на реформи на јавната администрација 33
Табела 3. Клучни области во рамките на кои се дефинирани принципи на работа на администрацијата 53
Табела 4. Клучни стандарди и показатели 56
Табела 5. Споредбена рамка на професионализацијата на јавната администрација во Македонија, Србија и Босна и Херцеговина 101

ВОВЕД

Функциите кои ги врши јавната администрација ја одразуваат нејзината улога во општеството. На динамиката, видот и суштината на реформите влијаат промените во опкружувањето, потребите на корисниците на јавни услуги, целите и приоритетите на јавните програми и политики, структурата на јавната администрација, комплексноста на работата, измените на прописите и капацитетите за нивна примена, политичката поддршка за спроведување на реформите и други фактори. Барањата за високо професионално административно делување се насочени кон природа на работи и задачи кои администрацијата ги извршува и очекувањата на корисниците на јавните услуги, со почитување на суштинската цел – заштита на јавниот интерес.

Новите системи на јавната администрација во модерните држави настануваат и имаат основа на променетите потреби и мотивацијата на граѓаните во економските субјекти. За разлика од приватното управување, кое е насочено на максимизација на остварување на профит во интерес на сопственикот, јавната администтација претставува исполнување на општествените цели. Таа е sui generis бидејќи не може да биде сведена на општото управување и моделите на стратегии на општото управување. Принципите врз кои јавната администрација се основа се однесуваат на професионализасија, деполитизација, лична одговорност, законитост и правна сигурност, култура на однесување, вложување во знаење, партнерство, работа во служба на корисниците, задоволство на граѓаните итн. Во поново време се намалува значењето на хиерархијата и координацијата, а расте значењето на професионализасијата која се основа врз соработка и партнерство. Законитоста која неутрално се остварува станува општ принцип за отстранување на сложеноста на административните постапки и процедури и зголемување на ефикасноста на работењето на администрацијата. Сите овие процеси ги бележи забрзан трансфер на знаења во услови на глобализација. Слично на тоа, модерната администтација воедно значи и крај на дилетанизмот во управувањето. По своите методи, администрацијата е работа на професионални стручњаци.

Концепцијата и праксата на јавната администрација содржи барања со висок легитимитет на власта и овластувањата, висок степен на одговорност во извршувањето на доверените функции и поседување на посебни способности во врска со вршењето на

административните функции. Поради значењето на јавните работи кои ги извршуваат, јавните службеници се едни од клучните фактори во остварувањето на правата и обврските на граѓаните и другите субјекти. Административните работници треба да се раководат според духот и правото за општествена праведност.

Професионализмот се изведува од барањата за делотворност, која бара административното делување да подразбира високо ниво на квалитет во административната работа. Иако политичките и другите влијанија на работата на администрацијата се неизбежни, тие би требало да бидат сведени на најниска можна мера, што воглавно се однесува на формулирање на јавните политики за чие спроведување се задолжени јавните службеници.

Денес, посветено е најголемо внимание кон мериторноста, системот на администрацијата во која образовани, компетентни и мотивирани службеници, одговорно и со интегритет ги извршуваат административните работи и ја спроведуваат јавната политика. Потребно е јавната администрација да создаде политички неутрални (стручни) основи за прифаќање на политичките одлуки и нивно спроведување во реалниот живот, без обзир на тоа дали е во согласност со интересите на раководителите и ставовите на политичката странка или коалиција која е на власт. Само деполитизирана администрација со висок степен на стручност и професионализам води кон подобра иднина. Со прилагодувањето на европските и меѓународните стандарди на јавната администрација, се интензивира дигитализацијата на процесот, се менува организациската култура, се рационализира структурата на администрацијата, се зајакнуваат институционалните капацитети, се развиваат и следат компетенциите на административните кадри. Современата администрација има потреба за кадри со развиени компетенции, оспособени за примена на новите методи на работа во согласност со промените во опкружувањето.

1.1 Предмет на истражување

Предмет на ова истражување е професионализасијата на јавната администрација во земјите **од** Западен Балкан, со фокус на Северна Македонија, Србија и Босна и Херцеговина**.** Истражувањето ја разгледува институционалната и законската рамка на реформите во јавната администрација, механизмите за управување со човечки ресурси, како и степенот

на усогласеност со европските стандарди на добро управување и принципите на Европскиот административен простор

Преку предметот е утврдено во која мера процесите на професионализасија придонесуваат кон зголемување на ефикасноста, транспарентноста и деполитизацијата на јавниот сектор, како и да се идентификуваат разликите во реформските пристапи меѓу трите држави.

1.2 Цели и задачи на истражување

Примарната цел на истражувањето е да се направи компаративна анализа на степенот на професионализасија на јавната администрација во Македонија, Србија и Босна и Херцеговина, преку испитување на нивните законски рамки, институционални модели и стратешки документи.

Секундарни цели се следните:

- Да се анализира развојот на јавната администрација и професионалните стандарди;
- Да се утврди влијанието на европеизацијата и меѓународните стандарди врз процесот на професионализасија;
- Да се идентификуваат предностите и слабостите на системите за управување со човечки ресурси; и
- Да се понудат препораки за унапредување на административната професионалност и транспарентност.

Задачи на истражување се следните:

- Да се соберат и анализираат податоци од релевантни законски и стратешки документи (на пример, стратегии за реформа на јавната администрација, акциони планови, извештаи на Европската комисија, SIGMA и OECD;
- Да се изврши споредба на институционалните модели и механизмите за професионализасија во трите држави;
- Да се изведе критичка анализа на факторите кои го поттикнуваат или ограничуваат развојот на професионалната администрација; и

- Да се формулираат препораки за подобрување на ефективноста, деполитизацијата и развојот на административниот капацитет.

1.3 Методологија на истражување

Методолошки, истражувањето се заснова на квалитативен и компаративен пристап**,** кој овозможува анализа на законски текстови, стратегии и извештаи во рамките на трите држави. Во текот на анализата се користени следните методи:

1. Метод на дедукција – се применува за да се изведат конкретни заклучоци за состојбата на професионализасијата врз основа на општите принципи на добро управување и европските стандарди.
2. Метод на индукција – преку набљудување на поединечни случаи и практики во секоја држава се извлекуваат општи заклучоци за карактеристиките и трендовите на реформите.
3. Аналитички метод – се користи за разгледување и разложување на законските и институционалните елементи што ја сочинуваат јавната администрација, со цел да се идентификуваат нејзините силни и слаби страни.
4. Синтетички метод – се применува за интегрирање на податоците и за создавање целосна слика за процесот на професионализасија во регионот.
5. Компаративен метод – овозможува споредба на трите држави според нивните правни решенија, институционални модели и резултати од реформите.
6. Дескриптивен метод – се користи за систематско опишување на реформските процеси и нивното влијание врз административниот капацитет.
7. Историски метод – служи за согледување на развојниот континуитет и трансформацијата на јавната администрација во посттранзициискиот период.

Комбинацијата на овие методи овозможува длабинско, аргументирано и систематско разбирање на процесот на професионализасија на јавната администрација во трите држави.

1.4 Структура на трудот

Текстуалниот дел на магистерскиот труд е поделен во вовед, четири глави, заклучок и користена литература.

Целините во трудот се соодветни на целната проблематика која во поедини делови стручно и научно е истражена и објаснета, се со цел, релевантно интерпретирање на професионализасијата на јавната администрација.

Во првата глава насловена како *Улога и значење на јавната администрација* се анализирани сите сегменти од теоретски аспект потребни за формулирање на предметот на трудот. Се започнува со поим и дефиниција на јавна администрација, јавен интерес и јавни вредности, за понатаму да е дадена анализа на јавната администрација како институција, тенденција на развој и професионализасија на јавната администрација.

Во втората глава на трудот, насловена како *Доктрини за реформите на јавната администрација* е содржана од повеќе подцелини, меѓу кои најпрвин се опишани традиционалните модели на јавната администрација и современите доктрини на реформи, но и посебно внимание е посветено на меѓународните принципи за развој на јавната администрација и стандардите на ЕУ за потребите за развој на јавната администрација.

Во третата глава, насловена како *Професионална работа на јавната администрација и интегритет на јавните службеници* е направена анализа на значењето на принципот на одговорност, правилата на дисциплинска одговорност, оправила за конфилкт на интереси и етичкото однесување и стандардите за интегритет.

Четвртата глава на трудот се состои од три поединечни студии на случај, на бившијугословенски Републики, меѓу кои Македонија, Србија и Босна и Херцеговина, каде е опишана моменталната состојба после реформите во однос на професионализасијата на јавната администрација, со посебен акцент на упрувањето со човечки ресурси, интегритетот на компетенциите, вреднување на трудот, критериуми за престанок на работен однос и стручно усовршување на јавните службеници. Понатаму е дадена компаративна анализа и табеларен приказ на професионализасијата во трите држави и нивна споредба и дискусија.

Во заклучокот на овој магистерскиот труд е даден акцент на сите сознанија до кои се дојде при истражувањето во вид на резиме од целосната анализа и систематизација во трудот.

На крајот на магистерскиот труд, според стандардите во научното истражување е презентиран попис на користена домашна, но и странска литература, како и други извори на користени информации при конципирање и изработка на овој магистерски труд.

1. УЛОГА И ЗНАЧЕЊЕ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

1.1 Поим и дефиниција на јавна администрација

За да се одредат поимите јавна администрација, јавен интерес, јавни вредности и јавно управување не е едноставно. Теоретичарите кои се занимаваат со изучувањето на администрацијата, управувањето или административното право, се стремат кон вообличување на своите ставови (Martinovic, 2004). За да укажеме на возможните правци на развој на администрацијата и особеностите на организацијата и луѓето (службениците), најпрвин мораме да го одредиме нејзиниот поим. Па така, сметаме дека јавната администрација треба да ја разгледаме во поширок општествен контекст.

Јавната администрација е под влијание на промените во општеството – глобални, локални, национални. Една од најзначајните промени се однесува на урбанизацијата, во смисла на зголемувањето на бројот на жители и густината на население во градските средини. Со развојот на инфраструктурата, работните и другите видови на организации, со се поголема специјализација и поделба на работата на потесни работни операции, се поттикнуваат промени во процесот на работа. Количеството на информации се зголемува со неверојатна брзина, а нивната обработка бара примена на посебни вештини на управување. Светот, недвосмислено се развива, вкупното богатство расто, но нееднаквоста е се поголема (Milanovic, 2006). Секоја од споменатите појави има своја административна страна. Во врска со тоа, растот на жителите во градските средини бара посебни знаења кои се потребни за успешна работа во администрацијата. Во услови на глобализација, европеизација и регионализација, улогата на јавната администрација дополнително е посложена, бидејќи пред јавните службеници се поставуваат нови цели, кои подразбираат креирање на нови јавни вредности (Vucetic, 2012). Тие, воглавно се однесуваат на унапредување на позицијата на економијата на една држава на меѓународниот пазар, заштита и промоција на националните интереси и меѓународните организации со регулаторните овластувања и сл. Отвореноста и силната меѓусебна поврзаност низ различни административни системи се голема шаса за меѓусебно поврзување низ различни организации, влијание на различни реформски модели, размена на добра пракса, како и учење од грешките на другите.

На реформите и промените во администрацијата влијаат и внатрешните фактори – внатрешните потреби и интереси на административните органи и организацијата која е посветена кон решавање на проблемите на внатрешното функционирање на административниот систем и се однесува на внатрешните функции на администрацијата (управување со човечки ресурси, јавни набавки, стандардизација и дигитализација на внатрешните процеси на работа, интерна ревизија, контрола и др.). Овие прашања предизвикуваат сложеност во администрацијата – основање на поголем број на органи и организации на јавната администрација и креирање на комплексна внатрешна организација. Дополнително, економски, демографски, образовен, културолошки, информационо-комуникационен и политички контекст влијаат на организацијата на јавната администрација, а пред се на односот на републичките органи и органите на единиците на локалната самоуправа (Milovanovic, 2020, стр.45).

Со текот на времето, јавната администрација станува сложен систем, можеби еден од најсложените во современото општество. Во почетокот е едноставен, брзо се развива, надоградувајќи се со ресорите на војската и полциијата, финансиите, дипломатијата, јавните служби и другите области. После Втората Светска војна, административниот систем се карактеризира со развиена јавна служба која е формирана со цел на остварување на благосостојба во државата, односно социјална држава. Понатамошниот развој на системот се заснова на зајакнување на единиците на децентрализација, без обзир дали се во прашање единици на локална самоуправа (прости или потенцирани) или единици на регионална децентрализација (Vucetic, 2012, стр.45).

Со обзир на бројот на организациони облици, дејности (ресори) и број на вработени, јавната администрација денес повеќестепено ги надминува останатите делови на државниот систем (политички и правосуден). Од вонправен аспект, јавната администрација може да се дефинира како збир на органи и организации кои се формирани со цел на остварување на јавните интереси и заштита на јавните вредности. Поимите јавен интерес и јавна вредност можат да се одредат низ демократскиот процес, низ општите правни акти на претставничките тела или непосредно, низ партиципативни процеси или процеси на непосредно демократско одлучување.

1.2 Јавен интерес и јавни вредности

Промената на јавниот интерес е во директна врска со промената на партијата, односно елитата на власт (Dimitrijevic, 2000). Јавниот интерес се разликува од државниот, националниот и локалниот интерес. Локалниот интерес се однесува на прашањата кои се од непосредно значење за животот и работата на населението на една локална заедница. Меѓутоа, со текот на времето одредени прашања го губат својот претходен „локален“ карактер.

Сметаме дека едно од значајните прашања, кои можеби го надминува доменот на овој магистерски труд, се однесува на начинот на оптимално организирање на државата која овозможува на одредување и остварување на јавниот интерес да влијаат граѓаните на кои тој и се однесува (Vucetic, 2012, стр.121). Некои интереси се однесуваат на населението на цела држава, таква е на пример одбраната. Од друга страна, во редовни околности, снабдувањето на некое село со вода секако не е прашање за кое би требало да се одлучува во главниот град Скопје. Трето, според сопствените работи, локалната заедница, односно единиците на децентрализација, извршуваат и работи од национален интерес, и тоа го прават во име на државата, што нивната правна природа ја прави двострана, бидејќи истовремено се и органи на државната администрација. Четврто, изворно „јавното е лишено од приоритетната политичка црта“.

Државната причина, односно политичките, економските и културните цели на владеачките елити, не би требало да бидат на прво место кога се во прашање јавните интереси. На прво место се општеството (не државата), заедницата (локална и национална) и граѓаните кои ја сочинуваат (како целина). Јавните интереси се резултат на поединечни интереси на граѓаните на некоја заедница, и не се им спротивни, ниту можат да бидат. Јавните интереси ги заштитува правниот поредок, но и државата со својот монопол на физичка сила (Lukic, 1995, стр.390-392). Таа сила мора да биде толку силна за насилниот отпор против неа, во нормални околности, да биде сигурно осуден на неуспех. Јавниот интерес станува легитимен кога се наоѓа под заштита на човековите права и слободи, непречено, континуирано и еднакво одвивање на јавните служби (како предуслов за непречено функционирање на одредена заедница) и уредно функционирање на органите на јавната администрација (Tomic, 2019, стр.34-38).

Мораме да укажеме и на тоа дека помеѓу јавниот интерес и јавните вредности постои голем степен на идентитет. Јавните вредности настануваат порано, во одредени делови на граѓанството. Подоцна тие се најчесто „интернализирани“ од политичките елити кои ги вградуваат во најважните правни акти на својата држава. Некои од нив по значење ги надминуваат границите на една држава и стануваат универзални. Тоа се демократските и правните вредности. Демократските вредности се однесуваат на легитимитет, односно прифаќање на власта од страна на граѓаните, одговорност на власта спрема граѓаните, нејзина отвореност, транспарентност и др. Правните вредноси се одликуваат во начелото на законитост, а се повеќе и во предвидливост, сразмерност, заштита на човековите права и основни слободи, правна сигурност, еднаквост на граѓаните, право на делотворен правен лек и други начела. Вредностите од поновата генерација, полека се вградуваат во универзални документи на најважните меѓународни организации. На основа на нив, граѓаните можат да очекуваат одредени (не)активности на државата. Тие нови, јавни вредности се економски (економичност, ефикасност, делотворност и други), социјални (помош и заштита на најзагрозените категории на лица, зачувување на културните особености и др.), еколошки (заштита и зачувување на животната средина, зачувување на биодиверзитетот и др.) и други кои настануваат со развој на новите општествени технологии.

Со други зборови, вредностите се слични на јавните интереси, но и на основните човекови права и слободи. Прилагодувањето на административниот систем кон тие вредности е потребен предуслов за добивање на политички легитимитет. Основните општествени вредности се клучна основа на современата западна цивилизација, која своите корени ги има во вредностите на античка демократија, римско право, француската граѓанска револуција и др. Тие претставуваат аксеолошка страна на јавното управување и затоа јавната администрација мора кон нив да се прилагодува, да ги негува и развива.

1.3 Јавната администрација како институција

Јавната администрација како институција се разликува од останатите општествени па и управни организации поради идејата на „непрекинато траење“ (Petrovic, 2000, стр.39). Исто така, нејзината основна задача е остварување на демократски одредените јавни цели

(интереси), при што се раководи според правилата на струката. Јавната администрација е трајна компонента на општеството која секогаш ќе постои во одреден облик.

Со текот на времето, јавните работи започнуваат да подразбираат вклучување на работи од општ интерес, работи за помош на загрозените слоеви на населението и превенција на негативните општествени појави (невработеност, болести идр.), а се повеќе и работи за заштита на животната средина. Успешното извршување на овие работи е возможно доколку нивното нормирање се следи со се поголема специјализација и професионализасија на јавните службеници (вработени во јавната администрација). За професионализасијата на јавната администрација може да се говори кога јавната служба станува главно занимање, кога за извршувањето на работи во јавната администрација е потребно специфично образование без кое не е возможно да се работи во јавниот сектор. Исто така, професионализасијата подразбира заокружување и правна заштита на положбата на професионалците во јавната администрација по пат на посебни прописи.

Природата на работите/функциите кои ги извршуваат јавните службеници е таква што на неа влијае положбата на лицето надвор од органот или организацијата, така што со акти кои се донесуваат, се регулираат правата и обврските на граѓаните и економските субјекти. Па затоа, таквото постапување е потребно да се регулира и стандардизира. Бидејќи на јавните службеници им е доверено извршувањето на јавните овластувања, нивните обврски/овластувања имаат дејство и на лица надвор од органот или организацијата на јавната администрација.

Работата на управните органи и организација се согледува во вршењето на јавниот интерес, во рамките на режимот на јавното право, со помош на јавните средства. Тоа подлежи на јавниот о општиот општествен надзор на сите граани во општеството, на основа на што администрацијата се стекнува со „легитимитет“ на делување. Стандардна е поделбата на јавната администрација на државна и недржавна јавна администрација (имателиа на јавни овластувања).

1.3.1 Јавни служби

Поимот на јавните служби од секогаш е анализиран во научната и стручната литература, поаѓајќи од ставот на Леон Диги во делото „Преобразување на јавното право“

(Lilic & Milenkovic, 1999). Овде се посветуваме на новите тенденции во оваа област кои се последици на новите административни доктрини. Јавните служби нераскинливо се поврзани со концептот на благосостојба на државата или социјална држава. Административните организации чиј основач е државата или единиците на децентрализација овозможуваат услуги на јавните служби. Нивната карактеристика е со посредство на монопол на сила, кој е во надлежност на основачот, можат да бидат потполно обезбедени (нивното вршење мора да биде еднакво, континуирано и непречено). Типичните јавни служби постојат во областите на културата, образованието, здравството, социјалната заштита и осигурувањето (болести, невработеност, старост, инвалидитет и сл.). Под влијание на тенденцијата на диференцијација на административните институции и организации, јавната администрација има започнато да ги извршува и оние служби кои имаат економска компонента, но не со цел на зголемување на профит, туку со цел на зголемување на квалитетот на животот на граѓаните како и корисниците на тие служби (електроенергетска служба, поштенска служба, телекомуникации, железнички, речен и друг вид на сообраќај, комунални служби, снабдување со вода, управување со отпадни води, отпад, катастар, метеоролошка служба, статистичка служба, јавни медиумски сервиси и др.).

Државата е принудена во вклучување и извршувањето или надзор врз извршувањето на јавните служби, поради специфичноста на овие функции и нивното значење за општеството. Најпрвин, со државното вмешување се спречува монополистичкото однесување на давателите на јавните служби, без обзир дали се работи за природни монополи или за ситуации во кои зависноста на корисникот од услугата се злоупотребува за стекнување на профит. Исто така, мешањето на државата има важна улога и тогаш кога постои разлика помеѓу цената која се плаќа за некоја услуга и нејзината реална цена. Таа разлика се нарекува екстерен ефект. Постојат позитивни и негативни екстерни ефекти, а државата ги елиминира со регулација или превземање на ризик (Nikolic, 2016, стр.288). Наредниот мотив за државно мешање во доменот на јавните служби е опасноста од нивна недоволна ефикасност. Државата мора да обезбеди правила и да ја спречи претераната експлоатација на јавните добра, бидејќи треба да ги зачува за идните генерации. Потребно е да се укаже и на проблемот на „слободните јавачи“ – free raiders, кои ги користат оние јавни добра за кои другите имаат платено цена, поради општоста на дадените услуги

(Colebatch, 2004, стр.123). Исто така, од значење се спречувањето на асиметричноста на информации и заштита на интересите на чувствителните категории на население. Конечно, како една од причините за државна интервенција можеме да ги истакнеме и почетните инвестиции кои се потребни за една јавна служба да почне да функционира.

Во текот на 70-тите години на XX век, под влијание на економската криза и доктрина на новиот јавен менаџмент, администрацијата е под влијание на либерализација, приватизација и комерцијализација, а учеството на јавниот сектор во нивното извршување, принципот на супсидијарност. Позната е мислата на Озборн и Геблер (1992) дека јавната администрација, во услови на поголема комплексност на јавниот сектор, се повеќе е во позиција на „кормилар“ а се помалку на позиција на „веслач“ (стр.22). Па така, јавната адмисситрација се почесто се доверува за вршење на услуги во приватниот сектор, а ја задржува функцијата на креирање на јавни политики (policy making) и регулација – надзор и контрола над квалитетот на нивното извршување – така проширувајќи го јавниот сектор.

Под влијанието на либерализацијата и приватизацијата на јавните служби се создаваат нови, секторски квазипазари, како пазарите на здравствени услуги, образовни услуги, телекомуникациони услуги, јавен превоз и др. Во овие пазари, од една страна, јавната администрација се јавува како купувач кој набавува услуги од најдобриот понудувач. Граѓаните, од друга страна, стануваат потрошувачи, корисници на јавните услуги кои ги вршат субјектите на приватниот сектор, под надзор на јавната администрација и во согласност со правилата кои таа ги има пропишано. Последицата на оваа тенденција е наплата на полна пазарна цена на производите и услугите на корисниците, односно на граѓаните, со минимално субвенционирање од страна на државата. Оваа пракса била застапувана во периодот на класичниот систем на извршување на јавните служби, како концесионирани јавни служби, кога јавните работи по пат на концесии се доверуваат на приватни субјекти за извршување. Спротивно на тоа, денес механизмите се поразработени и поразновидни, а кругот на субјекти на приватното право кој е вклучен во нивното извршување е се поголем. Супсидијарноста во оваа област подразбира поголемо учество на единиците на децентрализација, како и организацијата на граѓани, односно цивилниот сектор во извршувањето на јавните служби. На крајот, треба да се истакне и дека ЕУ го

воведува институтот служби од општ интерес кој би требало да го замени поимот на јавна служба (European Parliament and the Council of European Union, 2006).

1.3.2 Јавно управување

Кога станува збор за одредување на поимот управување, потребно е да се истакнат разликите помеѓу јавното управување и јавниот менаџмент. Управување постои кога двајца или повеќе луѓе се организираат заради заедничко извршување на привремена или трајна работа. Со управувањето, заедничката активност се насочува, координира, усогласува, поврзува. Ако јавната администрација е статичка димензија на остварување на некој (јавен) интерес, тогаш управувањето е нејзината динамичка страна. Можеме да разликуваме управување на ниво на еден орган или организација, на ниво на повеќе органи или организации кои се меѓусебно поврзани со заедничка цел, како и на ниво на целиот систем на јавната администрација. Управувањето е посебен вид на јавна функција, која ја извршува група на професионалци во службата (раководечки кадар), за чие успешно (економично и делотворно) извршување на потребните посебни стручни знаења и вештини (компетенции) и образование. Понатаму, за успешно управување неопходни се механизми кои обезбедуваат повратни информации за корисниците на услуги, за да активностите на организацијата на одговарачки начин да ги планираат и прилагодат кон нивните потреби и потребите на целата нзаедница која ја има формирано организацијата.

Управувањето е континуиран процес кој добива на значење при усогласување на промените и адаптацијата на системот на јавната администрација, посебно при реформите на јавната администрација, со обзир на усовршувањето на методите на управување, за да се остварат поефикасно целите. За значењето на ефикасното и ефективното управување потврдуваат многумина автори, кои управувањето го распределуваат во техника, а науката за управување во техничка наука (Petrovic, 2000, стр.7). Меѓутоа, не би требало да се распредели управувањето на техника, бидејќи тоа, како што веќе увидовме, содржи и вредносна димензија, која се состои во остварувањето на оние вредности интереси кои целото општество (или барем негов поголем дел) ги смета за најзначајни, односно остварување на минимумот на заеднички интереси на сите граѓани на одредена заедница (локална, регионална, национална, меѓународна). Без вредносна димензија, јавното управување би било тешко да се разликува од управувањето со приватните корпорации.

Од друга страна, иако јавното управување во голема мера се врши со процесни правила, не значи дека нема простор за „креативна“ дејност на раководителите, луѓето на чело на управните органи и организации. На оваа премиса настанува дисциплината на јавниот менаџмент која два примат на слободата во јавното управување во однос на стриктно почитување на правилата. Со тоа постои ограничување на просторот на дискрециона оценка на органите на јавната администрација и се движи во друга насока, посебно кога станува збор за повисоки раководители на административните органи и организацијата и нивната „умешност“ за ефикасно и ефективно да влијаат на внатрешното функционирање и организирање, како и успешно да ги остварат стратешите цели на работата.

Јавниот менаџмент е вид на јавно управување кое во рамките на техничката страна на управување дава акцент на техничките знаења, слобода на управување и превземање на ризик (Kopric et al., 2014, стр.6). Ваквиот пристап на јавното управување е присутен посебно во јавните претпријатија, установи, служби, агенции и донекаде и во единиците на децентрализација.

Во однос на наведените карактеристики, широкиот концепт на јавниот менаџмент е public governance (јавно управување). Тој дава акцент на политичко-функционерскиот аспект, бидејќи, земајќи во обзир дека не е во голема мера поврзан со правните правила, ги дополнува правилата на стратешко одлучување и содржи концепт на мрежно управување (Peters, 2000, стр.605-625).

Во својот најкласичен, Тејлор-Фајол смисла, управувањето го опфаќа она за што Лутер Гулик скратено го нарекува POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-Ordinating, Reporting, Budgeting). Тоа се планирање, организирање, управување со човечки ресурси, раководење, координација, известување, буџетирање, односно контролирање (Dimitrijevic, 2018, стр.9-15).

Планирането е почетна и најзначајна фаза во процесот на управување, во која се дефинираат целите кои административниот орган или организацијата би требало да ги оствари, како и инструментите за нивното остварување. Поради непредвидливоста на иднината, доброто планирање мора да биде спремно да ја прифати промената како

константа. Планирањето може правилно да се извршува единствено со константно прилагодување на ситуацијата на теренот (Pusic, 2002, стр.302).

Организирањето претставува воспоставување на оптимални организациони структури за извршување на оние функции со кои се остваруваат планираните цели. Важно е да се истакне дека организирањето подразбира јасна поделба на работите, поврзување и дефинирање на поединечни видови на работи, групирање на сродни работи и работни места, одредување на овластувања и одговорности и поврзување на целокупната структура која правно ќе создаде усвојување на акти за внатрешно уредување на органите и организацијата.

Управувањето со човечки ресурси е процес на привлекување, селекција и прием на професионалци во јавната администрација, нивно константно стручно усовршување, развој и напредување, наградување и задржување во администрацијата. Тоа е важна функција во органите и организациите на јавната администрација, со обзир на тоа дека само образован и мотивиран кадар може ефикасно и квалитетно да ги спроведува планираните политики.

Раководењето и координацијата се однесуваат на распоредување на работи и конкретни задачи, следење на нивното извршување, решавање на проблеми, промена на начинот и методите на работа и оценување на работниот учинок на јавните службеници.

Известувањето подразбира константно и потполно известување на надредените или владеачките структури за степенот на оствареност на целите во работата на органите и организацијата, но и сопствена известеност и известување на сите вработени.

Буџетирањето опфаќа низа на активности кои се поврзани со фискално планирање, сметководствено планирање и контрола.

Контролата ги опфаќа низата на процеси кои имаат за цел проверка на извршувањето на поставените задачи и цели. Најчесто станува збор за постапките на контрола на процедури, контрола на трошоци, финансиска контрола, контрола на стандарди и контрола на изведување на проекти според критериумите: време – ресурси – трошоци (Dimitrijevic, 2018, стр.15).

1.4 Тенденција на развој на јавната администрација

За подлабока анализа на најважните тенденции на развој на јавната администрација (кон зголемување и диференцијација на административните институции и организации, кон ширење на улогата на јавните служби и дифузијата на јавна власт, кон бирократизација и технократизација на администрацијата и кон нејзина интернационализација) се користевме кон книгата на Петрович „Наука за управување како претпоставка на административната политика – општ дел. Во кратки црти, овде е обработено само најзначајното за потребите на овој магистерски труд. Тендецијата на пораст на администрацијата постои во апсолутна смисла (пораст на зголемување на бројот на вработени трошоци за работата на администрацијата) и релативна смисла (во однос на другите системи). Присутна е и диференцијација на администрацијата, како хоризонтална (создавање на нови органи и организации на исто ниво на власт, но со различни области/ресори) така и вертикална (децентрализација на управувањето на пониско, територијално ниво). Поголема диференцијација може да доведе до проблеми во работата на административниот систем поради негова претерана фрагментираност.

За професионализасијата на администрацијата како тенденција пишува Коприч и соработниците (2014, стр.34). Оваа тенденција доаѓа до израз со појава на професионалната државна администрација во 17 и 18 век, а пред се професионалната војска, односно со создавање на монопол на легитимна физичка сила. Таа има неколку елементи. Првиот елемент се однесува на воспоставување на постојани работни места (со однапред одредени задачи) за кои се бараат службеници со специфичен образовен профил и вештини, а не општ, како што било случај во минатото. Вториот елемент е поврзан со специјализација и стручност, односно трајност на административното занимање, бидејќи само преку трајноста може да се „исплати вложувањето“ во стекнување на специфични стручни знаења кои се потребни за работа во јавната администрација. Во администрацијата и нејзините организации, старата изрека дека знаењето е моќ добива своја полна смисла и значење. Акумулацијата на стручни знаења и огромното практично искуство во внатрешноста на организацијата (организациско меморирање) доколку постојат, се основни предности на современите административни органи и организации над сите претходни, историски облици на организирање на човековата дејност. Силниот индивидуализам, без обзир на

знаењата кои поединецот ги поседува, не е одлика на работата во административните органи и организации. Способноста за усогласено, заедничко делување и работа се повеќе се „бара“ во услови на ослабнување на строгата хиерархија и појавата на мрежните видови на административно организирање и соработка помеѓу организациите. Кооперативноста е канал за оптимална примена на стручните знаења на службениците. Од друга страна, стручноста на службеникот е се повеќе значајна поради промената на контекстот во кој административните организации делуваат. Се помалку се управува по пат на наредба и забрана (што е економски поисплатлив, поефтин пристап), а се повеќе по пат на примена на одговарачки технички знаења. Денес се поголемо значење има lex-artis, а не законот на сила (Pusic, 2002, стр.104). Третиот елемент е платата за работата на работното место. Професионализасијата, законитоста, одговорноста, транспарената, платеноста за работата, се основна одбрана на корупцијата во јавната администрација. Помеѓу останатото, според Пусич (1989), службеничкиот систем е “целовит збир на логички поврзани категории во кои се наоѓаат работни места, односно административни службеници кои се распределени според ондапред утврдени критериуми, а кои се основа за нивно наградување во рамките за движење низ службите“. Тој истакнува дека, целисходно на тоа „службеничкиот систем опфаќа систем на класификација, платен систем и систем на напредување, а мора да се има во предвид и нивната меѓузависност“. На поврзаноста на овие елементи – прием на кадри, нивно движење низ службата на основа на знаење и стручност и влијание на професионализасијата на јавната администрација укажува и Кавран (1991) во делото „Наука за управувањето“ (стр.7-9).

За работата во административните организации карактеристични се постојаност на работните места и константност на диференцирани работи. Вршителите на јавни работи се специјализираат за извршување на одредени групи на работи, што е поврзано со нивното образование и стекнатите стручни квалификации. Со зголемување на бројот на стручњаци во јавната организација тие стекнуваат стабилност и сила. Во јавната администрација се повеќе доминираат стручњаци со специјализирани знаења и специфично образование.

На значењето на тенденцијата на професионализасија на јавната администрација, укажува и цитатот од книгата на Пусич (2002) „Наука за управата“: „Уште позначајно, меѓутоа е дека административните организации со професионализасија на своите кадри

добиваат досега невидена стабилност и сила. Луѓето кои работат во тие организацци ги имаат поврзано своите перспективи и иднина со одржување, развој и успех на „својата“ организација. За разлика од случајните намерници кои денес работат во администрацијата, а понатаму којзнае каде, од „почесни“ службеници кои со своето главно занимање се занимаваат аматерски во поердинечни административни работи, до функционира кај кои положбата во административниот апарат е само една од многуте возможни изрази на политички успех, професионалниот е оној административен службеник кој е животно заинтересиран за својата служба и, според тоа, спремен да се бори за административната организација, за нејзиниот опстанок и напредок, можеби не особено гласно и јавно, но силно, па така организацијата од стојалиште на своите членови се здобива со „девет животи““ (стр.89).

1.5 Професионализасија на јавната администрација

Според Пусич (2002), до бирократската власт се доаѓа кога административните организации стануваат најважни или единствена основа на власта над општеството (стр.127). Таа настанува кога политичкиот слој на општеството ќе прекине или ќе ја изгуби врската со својата „основа“ (граѓаните) и се одржува на власт по пат на администрацијата и нејзините органи и организации. Овој вид на власт се одликува со бирократизам како начин за извршување на власта. Овој феномен води до неколку „нуспојави“. За нив мора да бидат свесни оние кои во својата моќ во државата и нејзиниот апарат согледуваат „панацеа“ за сите општествени проблеми. Честа девијација се јавува кога бирократијата, станува, како што има напишано Ласки (1930), наследна каста која ја злоупотребува власта поради своја корист (стр.70), што како за последица има немоќ на граѓаните пред бирократијата, страв од нејзината власт, политичка пасивизација и нарушување на демократијата.

Заедничка карактеристика на сите заостанати општества е набљудувањето на службеничката позиција како извор за лична корист. Степенот на пристност на таквиот поглед на работата во јавната администрација говори и за степенот на развој на едно општество. Но и некои од денес најразвиените општества имаат поминато низ вакви слични фази. Во тој контекст, незаборавно е сликовитото размислување на еден англиски автор кој забележал дека локалната служба во Англија во текот на 19 век станала „болница за

неизлечените и идиотите“ кои потекнуваат од аристократски и имотни семејства од средна класа (Vucetic, 2000, стр.5).

Создавање на таканаречени кланови или клика (Pusic, 2002, стр.359) е следната негативна појава. Како што службениците се упатени на соработка и кооперација на внатрешноста на административните органи и организации, тоа може да подразбира и создавање на одредени врски помеѓу нив. До „отстапување“ во работата се доаѓа ако одредена група на меѓусебно поврзани службеници своите цели ги поставува над целите на организацијата и јавниот интерес. Па така, таканаречената кликашка солидарност станува критериум за напредување, што со текот на времето ќе донесе до поголеми аберации и понатамошна пропаст и „расипување“ (корумпирање) на институциите. Во организациите во кои оваа појава е присутна, кај службениците се јавува страв од одговорност, компромитерство, сервилност спрема претпоставените и недостаток на иницијатива. Професионалноста станува кариеризам, а во општествата со понисок степен на развој ја доведува службеничката позиција во прашање.

Поимот кариера може да има повеќе значења. Типичното значење подразбира напредување во административната хиерархија, кое првенствено е мотивирано со задоволство на извршување на работите, личен развој или поголема плата. Секако, содржината на поимот се менува низ историјата и во различи држави и правни системи (Petrovic, 2000, стр.331). Типски набљудувано, во совршениот систем за секое работно место постои „дарвиновска конкуренција“. Меѓутоа совршен мерит систем не постои. Дилемите околу тоа кој систем на напредување е идеален најдобро го илустрира следното тврдење на **Пусич** (2002) „И кога би ја прифатиле поставката дека таков систем секогаш или воглавно води до победа на најспособниот, па така оној кој во дарвинскиот речник е „најдобро прилагоден“ за некое место во административната организација, како да знаеме во што таа способност навистина ќе се состои? Нема ли тоа да биде победа на најнескруполозниот, најсервилниот, најспособниот да ги мобилизира познанствата и врските, највештиот говорник во измами – сите особини кои, без обзир на моралната боја, не се секогаш потребни и најкорисни за успехот на административната организација?“ (стр.229).

Склоноста кон конзерватизмот најчесто постои во текот на спроведувањето на реформи, кога кај службениците се јавува отпор спрема процесот на константно учење и непрекинато стекнување со нови знаења, бидејќи тие имаат чувство дека ја губат предноста која ја имаат врз основа на сопствените знаења и искуства во извршувањето на функцијата, а тогаш усвојувањето на ново знаење и метод на работа им претставува напор. Професорот Томич заклучува дека „без правна култура како неопходна состојка на демократизацијата на внатрешниот општествен живот, нема ниту меѓународен углед и со него поврзаното рамноправно учество во светските текови“ (Tomic, 2003).

2.ДОКТРИНИ ЗА РЕФОРМИТЕ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

2.1 Традиционални модели на јавната администрација

Полит и Букарт (2017) имаат дадено приказ на традиционалните, европски модели на јавна администрација, па тоа го истакнуваме како добар почетен табеларен пример (Табела 1) (Peters, Ongaro & van Tiel, 2018; Korpic et al., 2014; Peters, 2007). Во понатамошниот текст ќе го прикажеме и неевропскиот модел (конфучиски), иако сме сигурни дека е возможно да се изврши понатамошна диференцијација на отоманските и евентуално другите модели како што е исламскиот (Drechsler, 2014, стр.123-142).

Во **англосаксонскиот модел** акцентот е на економијата и општеството, додека јавната администрација е инструмент кој помага во нивниот развој и функционирање. Ваквиот систем сугерира подреденост на јавната администрација на други чинители на општествениот систем. На јавната администрација не и се гарантира стабилност, границите помеѓу граѓанскиот и јавниот сектор се јасно поставени, но можат да се менуваат во зависност од сфаќањата на елитите кои се на власт. Овој модел ја фаворизира сервисната функција на јавната администрација, со ориентација кон корисниците. Клучните начела на работа на јавната администрација се начелото на предвидливост, економичност, ефикасност и ефективност, со цел на развој на општеството на кое администрацијата му служи. Во овој систем својство на правно лице имаат државните органи, а не државата, како во европско-континенталните модели, кои поаѓаат од наследството на римските правници.

Табела 1. Традиционални модели на европската јавна администрација

Модел	Држава/и	Административна традиција и структура
Континентално-европски: наполеонски	Франција, Италија, Грција, Португалија, Шпанија	Силен легализам заснован на владеењето на правото. Цврста поделба помеѓу државата и општеството. Клиентелизам, централизирана држава со слаба локална самоуправа.
Континентално-европски: федерален	Германија, Австрија, Швајцарија	Силен легализам заснован на правна држава. Послаба поделба помеѓу државата и општеството. Јавните служби не се развиени како во првата група. Значајна улога има здружението на граѓанското општество.

		Државата е федерализирана, децентрализирана со силни локални самоуправи.
Нордиски	Финска, Шведска, Данска, Норвешка	Владеење на правото. Силна транспарентност. Егалитарна администрација, достапна на граѓаните. Унитарна држава, но децентрализирана со силна локална самоуправа.
Англосаксонски	Обединето Кралство	Административно право/легализам помалку развиен, отколку во 1, 2 и 3 модел. Култура на јавен интерес. Прагматизам. Унитарна, централизирана (со исклучок на деволуцијата во Шкотска, Велс, Северна Ирска).
Централноевропски	Република Чешка, Унгарија, Полска	Присутно социјалистичко наследство. Несоодветна положба на службениците. Унитарни, децентрализирани држави со силни локални самоуправи (иако ослабнати во Унгарија од 2011 година).
Југоисточноевропски	Бугарија, Романија	Присутно социјалистичко наследство. Несоодветна положба на службениците и недоволно платени. Раширен клиентелизам и корупција. Унитарни, централизирани држави, со слаба локална самоуправа.

Извор: Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis – into the age of austerity (4th edition). Oxford: Oxford University Press, p.63.

Моделот на Вебер за јавната администрација е типичен за Германија, Австрија и делумно Холандија, а се нарекува и органски модел најавна администрација. Тој на пиедесталот на општественото значење ја поставува јавната администрација и кон неа ги подредува сите останати делови на општествениот систем, дури и политичката елита. Во согласност со оваа концепција, јавната администрација е институција, трајна, стабилна, постојана, додека политичкиот врв има само привремена улога. Државните граници, по ова сфаќање се јасно и стабилно одредени и тешко може да бидат променети. Органската природа на оваа концепција подразбира дека граѓаните се поврзани во синдикати, здруженија и други облици на „корпоративистичко“ поврзување. Државната служба има посебен „култен“ статус, со што се потенцира моќната позиција на државата и администрацијата во целиот систем. На државните службеници им се загарантирани

посебен правен статус, различни привилегии, постојаност на позицијата и, пред се, правно образование за вработување во администрацијата. Се фаворизира морална и етичка одговорност на службеникот. Основните принципи на вака организираниот модел на јавната администрација се правна држава, принцип на законитост, правна сигурност и еднаквост на граѓаните пред законот, со правичката струка како краен судија на ефективноста на функционирањето на општествениот систем.

Јужноевропскиот (наполеонско-француски) модел на јавна администрација е карактеристичен за Франција, Шпанија, Португалија, Италија и донекаде и Белгија. Овој модел промовира државно единство како инструмент за надминување на поделбите во општеството. Од принципот на државно единство произлегува принципот на централизација и хиерархиска организација на државната структура, како најважен принцип на организација на јавната администрација (барем до 80-тите години на 20 век). За разлика од претходниот модел, овде не се поттикнува државна фрагментација, односно федерализација на државната организација, туку се поттикнува децентрализација на управувањето. И во овој модел доминира правната професија, строга законитост на делувањето, и посебно, традиција која се заснова на вредностите на административното право. Во системите каде постои овој модел се воочени одредени девијации, како „патронажи“, корупција, влијание на црквената и воената организација на процесот на управување. Тоа се смета за последица на преголемата централизација, на која овие држави одговараат со различни видови на децентрализација.

Нордискиот модел, типичен за Шведска, Норвешка, Финска и Данска, претставува мешавина на англосаксонските и германските влијанија. Главна карактеристика на овој систем е држава посветена на благосостојбата на своите граѓани, социјална држава или држава на благосостојба, во која се промовираат принципи на партиципација на граѓаните, транспарентност и отвореност на процесот на управување.

Централно-југоисточен европски модел го опишуваат автори кои во посебна категорија ги издвојуваат реформите и моделите во транзиционите држави, оние кои го имаат напуштено таканаречениот источен блок кон крајот на 20 век. Со такво сфаќање, не би се сложиле, туку сметаме дека станува збор за „несреќно“ избрани методи на постоечките системи кои имаат направено обид „да се потпрат“ на силно легалистичко и

државно наследство. Ги карактеризира и преголема моќ на партијата на власт, отпор во партиципацијата и транспарентноста и недоволно развиени административни капацитети за спроведување на реформи. Процесот на реформи во некои од овие држави бил и сеуште е отежнат поради неразвиеноста на демократските политички институции, на кое зајакнување се работело заедно со модернизација на администрацијата.

Конфучиски модел на јавна администрација. Модернизацијата според поединечни автори претставува вестернизација. Тоа е когнитивна пристрасност (Mojasevic, 2020, стр.133-135). Модерната држава настанала во Кина, а не на запад, за што забележува **Фукујама** (2011, стр.113). Како што наведува Дрекслер, Кина рано ја има создадено модерната држава со оние карактеристики кои понатаму ќе ги истакне **Макс Вебер** (централизиран, единствен систем, бирократска организација која е способна да управува со голема територија и број на жители, заедно со деперсонализиран систем на вработување заснован на заслуги кој е далеку посистематичен од римската јавна администрација) (Drechsler, 2018, стр.27). Таквиот систем успешно функционирал до средината на 19 век. **Дрекслер** (2018) го цитира **Фукујама** (2011, стр.113), кој со право вели дека „Кинезите ја имаат измислено модерната бирократија, односно постојаниот административен кадар избран врз основа на способностите, а не сродства или роднински врски“.Во основа на кинескиот систем на јавна администрација бил царскиот службенички систем, што денес повторно станува се поактуелно, не може „да се владее со помош на законите, туку со помош на луѓето“, како што одамна го има напишано император **Ценлунг** (Qianlong). Баш тоа е клучна карактеристика на конфучискиот модел на јавна администрација, според кој е „поважно да се има чесни луѓе во владата, отколку добар систем на закони“ (Elliott, 2009, стр.28). Кинескиот поим „мандарин“ станал синоним за независен, компетентен и стручен бирократ во светски рамки. Кинескиот службенички систем е најпознат по приемниот испит за служба со историски најдолгото времетраење. Тој истовремено имал и образовен карактер и содржински, хронолошки набљудувано, е првиот тест заснован на компетенции. Тој е укинат во почетокот на 20 век (1904 година) после траење од 13 века, а сеуште постои и се применува, во модификувана форма на Тајван. „Неоконфучијанизмот“ се развива денес во таканаречената „кинеска дијаспора“ – Тајван, Хонг Конг и Сингапур, а во текот на последните две децении повторно добива на значење и во матичната држава (Drechsler, 2018, стр.28).

2.2 Современи доктрини на реформи на јавната администрација

Делувањето на јавната администрација во голема мера е поврзано со проблемите во реалниот свет. Во поголемиот број држави, администрацијата директно влијае на секојдневниот живот на граѓаните. Правилната работа на администрацијата е многу поважна од „полетот“ кој со себе носи дејност на висока политика и директно се однесува на основата на секое општество – образование, здравство, безбедност и др. Тенденциите во работата на јавната администрација траат многу подолго од политичарите и слоганите кои нам тие периодично ни ги упатуваат од билбордите и рекламите. Ќе се обидеме да ги сумираме современите доктрини на реформи во администрацијата и да ѓи, поради подобро разбирање, групираме во неколку основни правци.

Полит и Букарт (2017) наведуваат три „фази“ на развој на новите модели на реформи на јавната администрација (стр.63).

Табела 2. Фази во развојот на доктрините на реформи на јавната администрација

Период	Клучни карактеристики и тези
Од средината на 1960-тите до доцните 1970-ти	Рационално, хиерархиско планирање и анализа на трошоците и бенефициите; науката и стручноста (професионалноста) ќе произведат напредок
Од крајот на 1970-тите до крајот на 1990-ти	Нов јавен менаџмент; деловни техники за зголемување на ефикасноста; раст на „подобро управување“ како решение за широк спектар на проблеми.
Од крајот на 1990-тите до денес	Нема доминантен модел; неколку клучни поими, вклучувајќи управување, мрежа, партнерство, „здружување“, транспарентност и доверба.

Извор: Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis – into the age of austerity (4th edition). Oxford: Oxford University Press, p.11.

Полит и Букарт (2017) подоцна во книгата „Реформа на јавниот менаџмент: компаративна анализа – во периодот на штедење од 2017 година (4-то издание), диференцираат четири основни модели на јавно управување (стр.11):

1. Нов јавен менаџмент (New Public Management);
2. Неовеберовска држава (Neo-Weberian State);

3. Мрежно управување (Network Governance);
4. (Ново јавно) управување (New Public Governance).

Тие наведуваат основни цели на сите овие доктрини, механизми за нивно остварување и клучни извори за секоја од нив. Исто така, секој модел препознава разлина улога на политички слој и администрација (службеник) и нивните слаби страни. Тоа е правецот кој и ние ќе го следиме, но поединечни ставови критички ќе ги согледаме и дополниме со сопствени заклучоци, како и ставови на други автори.

Доктрина на нов јавен менаџмент. После новата јавна администрација, новиот менаџмент се развива на бранот на критика на „недомаќинско“ работење на државата во текот на економската криза на 70-тите години на 20 век. Цела низа на мерки го карактеризира овој реформско-доктрински правец на прво место ја става ефикасноста, економичноста и ефективноста, додека во втор план се демократските, правните, социјалните и еколошките вредности. На јавната администрација и се наметнуваат методи на работа својствени на приватниот сектор, а од граѓаните се наплатува полна цена на услугите, без субвенционирање, што било својствено за социјалните држави. Со согласност со оваа концепција, граѓанинот е потрошувач кој јавните услуги може да си ги дозволи ако може да ги плати. Таа, секако, не би можела да потрае, бидејќи би дошло до отпор од страна на граѓаните. Може да се каже дека новиот јавен менаџмент има направено обид за „пренесување“ на основните техники на управување во приватниот сектор во јавниот, не препознавајќи ја клучната разлика помеѓу приватното и јавното, а тоа се јавен интерес и јавните вредности.

Клучните тези на оваа доктрина се воспоставување на администрација која е ефикасна и ориентирана кон корисниците и „трансфер“ на деловните методи и техники од приватниот во јавниот сектор, што е во „симбиотска врска со неолибералното сфаќање на државата и економијата“. Крајната цел е минимална држава, во која дејноста на јавната администрација се одвива во согласност со принципите на ефикасност и ефективност. Тоа се обезбедува со различни механизми од „пазарен тип“, како што се: индикатори на перформансите, поставување на работни цели, управување со проекти, менаџмент на тотален квалитет, кариерно ориентиран службенички системи, јавни набавки (за доверување на јавните служби и овластувања) и креирање на квазипазари. Новиот јавен

менаџмент е плод на митот за „семоќната квантификација“. За елементите и целите на новиот јавен менаџмент пишуваат **Худ** (1991), **Лејн** (2000), **Озборн и Геблер** (1992) и **Полит** (1990). Најважните меѓународни промотери на оваа доктрина се Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд. Во рамките на овој модел улогата на политичкиот слој се согледува во стратешкото одредување на целите, додека службениците се автономни менаџери, а во одредени ситуации претприемачи, одговорни за перформансите и поттинати со награди (материјални и нематеријални). Тие воглавно работат во агенции кои се „надвор од дометот“ на владата и министерствата. Во овој модел политичарите често прават грешки, бидејќи сакаат да бидат вклучени во секој сегмент на управување, а службениците-менаџери, од друга страна, престануваат да бидат отворени со граѓаните. Така, граѓаните остануваат без партиципативна улога и нивната положба се сведува на потрошувач-корисник на услуги.

За разлика од „изворниот“ нов јавен менаџмент, современиот нов јавен менаџмент акцентот не го става на ефикасноста, туку на ефективноста. Затоа што зголемувањето на ефикасноста често може да влијае на намалување на ефективноста и обратно. На пример, доколку полицијата во текот на една година изврши поголем број на контроли на возењето под дејство на алкохол отколку претходната година, тоа е показател на унапредена ефикасност, но не влијае на нивото на сообраќајни несреќи, што би било показател на ефективност. Станува збор за сложено прашање кое има влијание врз вкупните перформанси на организацијата. Затоа е потребно да се објаснат овие поими, кои често предизвикуваат недоразбирања во стручната јавност.

За правниците, како најчест образовен профил во јавната администрација, посебен предизвик е да сфатат дека работата во модерната администрација подразбира и ефикасна работа, а тоа го немаат длабоко изучувано во текот на студиите, туку акцентот бил воглавно кон примена на принципот на законитост (Jerinic, Vucetic & Stankovic, 2010, стр.291). **Ефикасноста** (Efficiency) би можеле да ја одредиме со синтагмата „да се работат работите на вистински начин“, односно да се остварат поставените цели со минимално користење на материјални и човечки ресурси. Еден дел на ефикасноста, нејзиниот економски аспект е економичноста. Економичноста ја сведува ефикасноста на трошоци и подразбира дека одредени цели (резултати) се остваруваат со миниму трошоци. **Ефективноста**

(Effectiveness) значи „да се работат вистинските работи“. Со други зборови, станува збор на избор на вистинските цели (вредности) нивно максимално остварување со користње на расположливите ресурси (Jerinic, Vucetic & Stankovic, 2010, стр.291). Ефективноста се поврзува со техниките на стратешко планирање, јавни политики, мерење на ефекти, исходи, резултати и перформанси на дејноста на јавна администрација и, за разлика од ефикасноста, таа во својата содржина има и квалитативна страна. Ефективна е онаа активност чии резултати во значителна мера се во согласност со поставените цели. Ефективноста има своја правна, општествена и економска страна. Одлуките на администрацијата, во правна смисла, би требало да бидат ефективни, навремени, засновани на јавните вредности и сразмерни. Често, правната ефективност се проучува во контекст не ефективноста на правната заштита, но тоа сепак е потесно сфаќање на овој поим. Ефективноста на правните норми значи да се испита во кој степен тие го насочуваат однесувањето на граѓаните во посакуваниот правец и резултира со очекувани и посакувани општествени промени (Jerinic, Vucetic & Stankovic, 2010, стр.324).

Како што наведуваат **Полит и Букарт** (2017), зголемувањето на ефикасноста (или зголемувањето на продуктивноста) се дефинира како подобрување на односите на резултатите и ресурсите (outputs/inputs). Така набљудувано, до зголемување на ефикасноста се доаѓа кога: ресурсите (влезовите) се намалуваат, а резултатите растат; ресурсите остануваат исти, а резултатите растат; ресурсите се зголемуваат, но и резултатите се зголемуваат за уште поголем износ; резултатите остануваат статични, но ресурсите се намалуваат; резултатите се намалуваат, но влезовите се намалуваат за уште поголем износ (стр.108). Од друга страна, ефективноста се фокусира на обезбедување на посакуваните резултати. Основниот проблем кај ефективноста е како да се измери, посебно во ситуации кога „јавните менаџери“ поднесуваат извеѓтаи за работата (на пример еднаш годишно). Како што наведуваат **Полит и Букарт** (2017) „наставникот може да биде одговорен за тестовите на своите учесници, но може ли да одговара за работите кои тие дополнително ги извршуваат и колку добро ги извршуваат“(стр.205)? Па така, доколку акцентот се стави на ефективноста „ќе се изгуби од вид“ ефикасноста. И обратно, ако потенцираме ефективност (исходи), нема да можеме јасно да ја утврдиме одговорноста на поединечни раководители и организациони единици со кои раководат (Pollitt & Bouckaert, 2017, стр.201). Системите на одговорност веројатно ќе бидат ориентирани кон резултатите, бидејќи тие се побрзо

мерливи, полесно се пропишуваат и се поефтини за надзор. Да се пронајде баланс за овие два принципи, денес е повеќе уметност, токолку егзактна наука, иако во иднина би требало да има промени.

Целта на **доктрината на неовеберска држава** е модернизација на традиционалниот државен апарат за да би бил професионализиран, ефикасен и отворен кон граѓаните. Иако се применуваат „работните методи“, тие имаат секундарна улога, бидејќи државата останува „клучен играч“ со сопствени правила, методи и организациона култура. Доктрината на неовеберска држава го реафирмира значењето на репрезентативната демократија на сите нивоа на власт и децентрализација, за дополнително да се легитимизира дејноста на централната држава. Тоа вклучува и низа на механизми од партиципативен карактер – директно учество на граѓаните во извршувањето на работите од јавен интерес и консултации при донесувањето на важни одлуки за општеството. Исто така, се реафирмира и улогата на административното право, кое се модернизира преку стандардизирање на односот на администрацијата и нејзините граѓани (легитимитет низ процедура). Управувањето се врши низ „дисциплинирана хиерархија“ на независни и професионални службеници. Во службеничкиот систем се негува култура на професионализам, етичко однесува и квалитет. За значењето и целите на оваа доктрина, пишуваат **Дрекслер и Кател** (2008) и **Лин** (2009). Меѓутоа, како што наведуваат **Полит и Букарт** (2017), под неовеберска држава би било погрешно да се подразбира формулата „Вебер плус нов јавен менаџмент“ (стр.201). Во овој модел политичарите имаат традиционална улога во донесувањето на авторитативни одлуки, подеднакво значајни и помалку значајни, што се повеќе е проблем во ситуација кога се бара брза реакција од една и придржување кон одлуките од друга страна. Администрацијата, односно службениците кои во неа работат, се сведени на „применувачи“ – од една страна на законот, а од друга страна на одлуки на политичари. Тоа може да предизвика тензии помеѓу тие две улоги, бидејќи истовремено мораат да им служат и на политичарите и граѓаните, како и на корисниците на услуги. Службениците се технички обучени експерти способни да им овозможат услуги со висок квалитет на корисниците. Акцентот е на строгата примена на етички стандарди.

Доктрината на мрежно управување поаѓа од тоа дека администрацијата мора да биде подобро информирана, флексибилна и помалку ексклузивна, со делување низ различни

самоорганизирачки мрежи, а не низ хиерархија или пазарни механзми. Тоа се постигнува со воспоставување на мрежа на независни заинтересирани страни (stakeholders) помешу кои се разменуваат информации и ресурси. Авторите кои претежно се занимаваат со изучување на оваа доктрина се **Аграноф** (2007), **Кастелс** (2000) и **Клајн** (2000). Своите корени, оваа концепција ги има во теоријата на мрежи и отворени системи..

Во согласност со **доктрината на (ново јавно) управување** (New Public Governance), целите на работата на администрацијата се како ефикасноста така и легитимитетот, што се постигнува со вклучување на широк круг на општествени актери во креирањето и спроведувањето на (јавни) политики. Некои видови на управување се основаат на „мрежен пристап“, а поголемиот нагласуваат „хоризонталност“ во однос на вертикалните видови на контрола и комуникација. Целите се остваруваат со партнерство помеѓу заинтересираните страни. Со тоа се овозможува користење на различни „вештини“ и ресурси во решавањето на комплексни проблеми. Оваа доктрина посебно ја анализираат следните автори: **Пјер и Петерс** (2000), **Фредериксон** (2005), **Кауфман, Крај и Мартуци** (2008), **Белами и Палумбо** (2010) и **Озборн** (2010).

Во овој модел политичкиот слој овозможува и гарантира (компромисни) договори помеѓу повеќе заинтересирани страни. Во тој контекст, се јавуваат нови елементи кои влијаат на нивната работа, а често „најмал заеднички содржател“ она што е договорено помеѓу заинтересираните страни не е решение со кое најдобро се остварува јавниот интерес. Во овој модел, службениците имаат улога на менаџер на мрежа и водач на партнерства, преговарачи, кои бараат клучни решенија, таканаречени синергии помеѓу повеќе чворови во мрежата, што се заедно влијае на „замаглување“ на нивните одговорности, како и на границите помеѓу нивните и политичките активности. За разлика од традиционалните херархиски односи на неовеберскиот модел во кој одговорност е потполно јасна и праволиниски води од едно до друго ниво на орган и организација, овде може да се дојде до девијација. **Соренсен и Торфинг** (2009) наведуваат „На основа на либералните норми на претставничката демократија, се лини дека административните мрежи се прилични недемократски. Не постои рамноправно учество на граѓаните на дадена територија, бидејќи само релевантните и погодени групи имаат пристап на одредена административна мрежа. Не постои слободна и отворена конкуреција помеѓу различни политички елити во

претставувањето на релевантни и погодени граѓани, бидејќи организациите на заинтересираните страни често имаат монопол во застапувањето на одредени функционално дефинирани групи на луѓе. Конечно, демократската контрола и одговорност се слаби поради фактот дека членови на мрежата не се избрани, туку (само) именувани“ (стр.243).

Во однос на споменатите сфаќања, се поставува прашањето дали **доброто управување (**Good Governance) се издвојува како посебна доктрина. Поединечни автори, како **Дрекслер** (2014) ја согледуваат како дел од широк контекст на доктрина на новиот јавен менаџмент (стр.123-142). Сметаме, меѓутоа дека оваа доктрина, ако така можеме да ја наречеме, можеме повеќе да ја набљудуваме во рамките на доктрината на неовеберска држава или дури и во рамките на доктрината на ново јавно управување. Секако, ќе укажеме на нејзините основни карактеристики.

Доброто управување настанува како реакција на несовршеностите на новиот јавен менаџмент и претставува комбинација на демократско и ефективно управување. Објективно спроведени истражувања имаат покажано дека мерките на новиот јавен менаџмент го имаат влошено квалитетот на пружените услуги и дека „маркетизацијата“ не е сеопшта „панацеа“. Па така, како реакција на несовршеноста на економскиот пристап на јавната администрација, настанала доктрината на добро управување. Концептот на добро управување, меѓутоа не би требало да се помеша со поимот на добра администрација (Good Administration) кој е претежно правно-процесен концепт (Davinic, 2010). Неговата содржина можеме да ја пронајдеме во различни процесни гаранции (право на правично судење, забрана на дискриминација, ефективен правен лек и др.), кои се заштитени со многубројни национални и меѓународни правни документи. Во основа, содржината на поимот добра администрација во процесна смисла е одредена како право на странката во административната постапка да биде сослушана, да има пристап до информации, да биде застапена, одлуката да и биде образложена и во неа да бидат наведени сите правни лекови.

Најмногу напор во детално одредување и развој на содржината концептот на добро управување имаат вложено меѓународните и регионални организации – Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД), Европската унија и Советот на Европа. ОЕЦД како основни принципи на добро управување ги истакнува: владеење на правото,

транспарентност и одговорност на институциите, правичност и еднаквост во постапувањето, консултирање и партиципација, ефикасност и ефективност, јасни, предвидливи и применливи прописи, конзистентност и кохерентност во формулирањето на политики и високи етички стандарди во работата (Jerinic, Vucetic & Stankovic, 2020, стр.19). Во рамките на **ОЕЦД** (2010) е воспоставен инструмент за мерење на индикаторите на управување кои се групирани во три области: независност, одговорност и обем на активности. Европската комисија, од друга страна, го намалува бројот на принципи на добро управување во Белата книга за европско управување од 2001 година и ги сведува на пет основни: отвореност, учество, одговорност, ефикасност и ефективност (Jerinic, Vucetic & Stankovic, 2020, стр.19). Советот на Европа од 2009 година ги прилагодува на локален контекст и ја проширува содржината на поимот добро управување на дванаесет принципи. Тоа се: чесни избори; претставување и учество на граѓаните во одлучување; администрација според потребите на граѓаните; ефикасност и ефективност; отвореност и транспарентност; владеее на правото; етички кодекс; стручност и капацитети; иновативност и отвореност за промени; одржливост и долгорочна ориентација; одговорно финансиско управување; човечки права, културна разновидност и социјална кохезија, одговорност (Jerinic, Vucetic & Stankovic, 2020, стр.19). Многу принципи на добро управување се истоветни со принципите на европскиот административен простор – стандардите на Европската унија за развојот на јавната администрација.

Можеме да заклучиме дека без разлика за која доктрина на реформи на администрацијата станува збор и без разлика за кој правец на реформи државата ќе го избере, секогаш мора да се внимава на клучните „мегатрендови“ кои во најголема мера влијаат на работата на современата јавна администрација. Тие се, според Полит и Букарт, демографски промени, климатски промени, технолошки промени и фискално штедење. Овие трендови бараат прилагодување на јавната администрација, односно нејзина реформа во правец на стратешко и долгорочно делување, давање на буџетски и инфраструктурен приоритет на оние служби кои се во првите редови на борба против климатските промени и здравствената и социјална заштита на постарото население, за што значајна (ако не и најзначајна) улога имаат новите технологии (посебно во областите на нега на стари лица, енергетска одржливост, прилагодување кон климатските промени и биоинженеринг). Понатаму, овде е собирањето на вистински податоци како основа за правилно одлучување

и решавање на проблеми, односно водење на јавните политики. Проблемите кои се наоѓаат пред денешната јавна администрација бараат повисок степен на комплексно, мултисекторско и координативно делување. Во тој процес, во првите редови би трбеало да бидат науката и научниците чии истражувања се многу корисни, а понеогаш занемарувани при донесувањето на клучни одлуки (Sucha & Sienkiewicz, 2020). За планирањето и спроведувањето на сите реформски мерки клучни се административните службеници. Затоа е потребно да се има долгорочни и среднорочни планови за развој на човечките ресурси, за на оптимален начин да се обезбеди воведување на младите генерации во извршувањето на јавните работи, со минимална загуба на етичките вредности, знаења, вештини и релевантно искуство.

2.3 Меѓународни принципи за развој на јавната администрација

Иницијативите на меѓународните организации – **Организацијата на Обединетите нации (ОН)**, **Меѓународната организација на трудот**, **Советот на Европа** и други се од значење за промовирање на начелото на професионална, одговорна и транспарентна работа на администрацијата. Активностите на ОН имаат за цел давање на поддршка на земјите членки во воспоставување на јасна и конзистентна правна рамка и имплементација на принципите на владеење на правото на национално ниво, развој на силни, добро организирани и финансиски и кадровски опремени судски, административни, безбедносни и други институтиции, како и развој на граѓанско општество кое допринесува кон зајакнување на владеењето на правото и одговорностите на јавните службеници и институции (United Nations, 1945). Актите на ОН промовираат: начело на законитост (владеење на правото), професионализам, транспарентност, ефикасност, ефективност, еднаквост, одговорност, етичност и воспоставување и примена на интегрирани и поврзани елементи на системот за управување со кадри (Vukasinovic Radojicic, 2015, стр.90).

Една од клучните цели на одржливиот развој се поврзува со изградбата на одговорни и транспарентни институции на сите нивоа на администрација (United Nations, 2017). Во согласност со **Резолуцијата на ОН**, неопходно е да се обезбеди одговорно, партиципативно донесување на одлуки на сите нивоа. Според извештаите на оваа организација, клучна компонента на одговорната работа на администрацијата е обезбедување надзор/контрола над работата на администрацијата.

Во **Агендата за одржлив развој од 2015 до 2030 година се** истакнува значењето на информационите технологии (ИТ) во развојот на општеството (United Nations, 2016). Се поаѓа од значењето на дигитализација на администрацијата во функција на остварување на принципите на транспарентност, одговорност, ефикасност и партиципација на граѓаните. Информатизацијата на администрацијата обезбедува пристапни, ефикасни јавни услуги кои ќе им овозможат на граѓаните да учествуваат во донесувањето одлуки. Електронската администрација станува подесно средство за ефикасно овозможување на јавни услуги во различни области. Клучна улога во спроведувањето на целите на Агендата е во зајакнување на капацитетите на администрациите на државите членки, на сите нивоа на управување (централно, регионално, локално).

Државите членки ги прифаќаат обврските од **Декларацијата „Отворена администрација за имплементација на Агенда за одржлив развој до 2030 година“**, со што се обврзуваат на спроведување на предвидените мерки – унапредување на владеењето на правото, транспарентност, отвореност и партиципација на граѓаните во работата на администрацијата за да се остварат целите од Агендата 2030 (United Nations, 2015). Една од клучните цели се однесува на изградба и зајакнување на сигурни и ефикасни институции на сите нивоа. Таа е во функција на сузбивање на мито и корупција, унапредување на одговорностите, ефективноста, транспарентноста на институциите на сите нивоа, развој на механизми за инклузивно, партиципативно, репрезентативно и одговорно донесување на одлуки на сите нивоа и гарантирање на правото до пристап на информации и основни слободи (SeConS, 2016).

Конвенцијата на ОН против корупцијата е еден од најзначајните меѓународни акти со кои се разгледуваат зајакнувањето на мерките и развој на меѓународната соработка со цел на ефикасно спречување и сузбивање на корупција (United Nations, 2004, part 1). Пред се, со Конвенцијата се промовираат интегритет, одговорност и законитост во извршувањето на работи од јавно значење и управување со јавниот имот (United Nations, 2004, part 1). На корупцијата се гледа како на негативна појава која го загрозува професионализмот, правната држава и човечките права.

Поради значењето на борбата против корупцијата и конфликтот на интереси во јавните администрации на државите потписнички, Конвенцијата се применува на сите

„носители на јавни овластувања/функции“ (public officials) – лица кои вршат законодавна, извршна, управна или судска функција, без разлика дали се именувани или избрани, постојани или привремени, платени или неплатени, без разлика на нивниот ранг, како и други лица кои извршуваат функции во јавната администрација (јавни служби, агенции) и на кои се применуваат правилата во оваа област (United Nations, 2004, part 2). Во делот кој се однесува на работата на јавната администрација се промовира принципот на мериторност во вработување (поставување, именување и сл.) и напредување и укажува на значењето на транспарентноста и правичноста на изборната постапка. Со цел на обезбедување на законита, транспарентна и одговорна работа на службеникот, се предлага усвојување и примена на кодексот на однесување на вработените во јавниот сектор, за чија повреда службениците одговараат дисциплински и во други правни постапки. Во Конвенцијата се истакнува важноста на воспоставување на механизми за ефективна контрола на јавните финансии (екстерна и интерна ревизија) и информирање на јавноста (достапност на информации од јавно значење, периодично известување, поедноставени административни процедури, објавување на информации).

Принципите кои се дефинирани со **актот „Човечки ресурси за ефективна јавна администрација во глобализираниот свет“** се засновани на Декларацијата на ОН. Со нив се истакнува централната улога на ефективно управување заради ефикасно давање на услуги на граѓаните, усвојување и примена на прописите за заштита на човечките права, како и обезбедување на услови за економски развој. Па затоа, посебно значење им се посетува на реформите на јавната администрација, со акцент на развојот на професионална и ефикасна јавна администрација. Посебна одговорност за примена на овие начела и развојот на системот на управување со кадрите имаат раководителите на највисоки нивоа. Се укажува на значењето на деполитизацијата на администрацијата и на услогата на службеникот на раководните работни места и управувањето со кадри и развојот на администрацијата.

Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (The International Covenant on Civil and Political Rights) (United Nations, 2005) и **Меѓународниот пакт за економски, социјални и кулутрни права** (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (United Nations, 1997) фаворизираат еднаква достапност на работни места во јавната

администрација на земјите членки (equal access to public service) и забрана на дискриминација на основа на раса, пол, јазик, религија, политичко и друго мислење, национално или социјално потекло, имотен статус, раѓање или други статусни прашања (United, Nations, 1996).

Кога станува збор за меѓународните акти во областа на работата на администрацијата, значајна е **Конвенцијата на Меѓународната организација на трудот бр.151 за работните односи во јавната администрација** (International Labor Organization, 2010), која се применува на сите вработени лица во јавната администрација (public authorities), во мерка во која поволните одредби на другите меѓународни конвенции на нивниот статус нема да се применува. Исто така, со **Конвенцијата за развој на човечките ресурси**, државите членки се обврзуваат да усвојат и развиваат сеопфатна и усогласена политика и програма на стручно усовршување во согласност со потребата на работните места, а во Конвенцијата се истакнува и значењето на стручното усовршување на вработените во јавната администрација (public employment services) (International Labor Organization, 2010).

Освен споменатите меѓународни акти, од посебно значење се стандардите за работа на јав

ните службеници кои ги има дефинирано Советот на Европа. Несомнително, Конвенцијата за заштита на човечките права и основни слободи е една од најважните регионални спогодби (Council of Europe, 1950). Советот на Европа со препораки ги има дефинирано стандардите на добра пракса и правила на однесување на службениците, ако стандарди кои вработените во јавната администрација мора да ги почитуваат. **Работата и положбата на јавните службеници** (public officials) се регулирани со **Препорака бр.6 на Комитетот на министри на земјите членки на Советот на Европа** (Council of Europe, 2000). Стандардите за работа на службениците се дефинирани во согласност со општо усвоените принципи на ефикасност, транспарентност, продуктивност и други. Иако се поаѓа од идејата на воспоставување заеднички (европски) вредности во земјите членки, тие самостојно одлучуваат за начинот на кој ќе ги применат. Освен споемнатите, значајна е и ПРепораката за вршење на дискрециони овластувања на управната власт, која исто така ги промовира принципите на „добра администрација“ (Council of Europe, 2010).

Со **Конвенцијата на ОН против корупција**, **Кривичноправната конвенција на Советот на Европа** за корупцијата е еден од најзначајните меѓународни документи во областа на спротиставување кон корупцијата (Council of Europe, 1999). Се поаѓа од тоа дека борбата против корупцијата бара прекугранична соработка помеѓу државите, како и соработка на државите и меѓународните институции. Советот на Европа од секогаш силно учествувал во борбата против корупцијата на меѓународно ниво. Специфичноста на улогата на Советот на Европа е во мултидисциплинарен пристап кон ова прашање, кој подразбира борба против корупцијата од кривичен, граѓански и управен аспект. Овде е потребно да се потенцира поширокото значење на поимот на јавен службеник, кое поради значењето на борбата против корупцијата и конфликтот на интереси во јавната администрација се однесува и на функционерите на централно и локално ниво на власт и носителите на правосудни функции (судии и јавни обвинители). Конвенцијата има за цел, развој на општи стандарди поврзани со поединечни кривични дела на корупција. Во напоредната пракса, корупцијата се смета како злоупотреба на овластувањата поради стекнување на лична корист. Овој концепт е прифатен и во општата програма на ОН против корупцијата, која е прифатена во праксата на Европската унија. Под корупција се подразбираат подмитување и секој друг вид на однесување поврзан со лица на кои им се доверени овластувања во јавниот или приватниот сектор, а кои ги прекршуваат обврските кои произлегуваат од нивниот статус. Државите потписнички се обврзани како кривично дело да го предвидат подмитувањето, односно прифаќање на незаслужена корист на лицата кои вршат јавни овластувања, како и подмитување на странски јавни службеници, кои можат да се гонат од страна на сите држави потписнички, а не само матичната држава на корумпираниот службеник.

Во согласност со **актите на Венецијанската комисија** (Council of Europe, 2011), советодавното тело на Советот на Европа за унапредување на правната и институционална рамка во земјите членки, клучните елементи на владеење на правото се (Council of Europe, 2011):

- Пристапот кон правата (accessibility of the law), предвидливосрт (intelligible, clear and predictable);
- Одлучување на основа на закон, а не на произволност;

- Еднаквост пред законот (equality before the law);
- Вршење на јавни овластувања на законит, чесен, разумен начин (lawfully, fairly and reasonably);
- Гарантирање на човечките права;
- Решавање на судски спорови без прекумерни трошоци/доцнења;
- Решавање на судски спорови на чесен начин;
- Обврска за почитување на меѓународното и националното право.

Европскиот суд за човечки права дава акцент на основните аспекти на владеењето на правото кои се однесуваат на квалитетот на прописите и контролата на дискрециониите овластувања на административната власт, а со цел на спречување на арбитрарност. Принципот на правна сигурност исто така подразбира правилна примена на дискрециона оцена со можност за користење на правни средства за спречување на возможни злоупотреби. Во однос на начелото на правна сигурност се поставува прашањето за оправданоста на укинувањето на правосилните судски одлуки. Правосилните судски одлуки не можат да се доведат во прашање, освен кога станува збор за човечките права и основните слободи заштитени со националниот устав или за правото на поднесување на тужби на меѓународните судови против правосилните национални одлуки на домашниот (редовен) суд или уставниот суд поради кршење на меѓународните правни обврски. Неопходно е да се обезбеди усогласеност на судската пракса и да се применат механизми за спречување на нееднаква примена на правото.

Со **Кодексот на Советот на Европа** за однесувањето на јавните службеници се дефинирани стандардите на однесување кои имаат значајна улога во превенција на корупцијата, едукација на службениците и промени во етичката клима кај административните органи и организации (Council of Europe, 2000). Во Кодексот се промовираат современите принципи на работа на јавната администрација – начело на законитост, транспарентност, ефикасност, доверливост на информации, лична одговорност и самостојна работа, правично постапување и интегритет и професионално стручно усовршување. Во одредбите на Кодексот детално се уредуваат прашањата поврзани за кофликт на интереси, учество во политички активности, заштита на приватност, примање на поклони, злоупотреба на службена позиција, користење на јавни средства, одговорност

на раководителот, престанок на работен однос и следење на почитувањето на правилата на Кодексот. Се промовира начело на еднаква достапност на работни места, кое се потпира на забрана на дискриминација и вработување на основа на мериторност.

Европеизацијата, во контекст на локалната самоуправа, подразбира делување на повеќе различни организации кои се клучни: Советот на Европа, Комитет на регионот на ЕУ, Конгрес на локалните и регионалните власти на Советот на Европа и Управниот одбор за локална и регионална демократија.

Овие организации ги имаат дефинирано принципите на европските локални и регионални самоуправи и ги имаат усвоено некои од најважните меѓународни документи во оваа област, како што се: **Европската рамковна конвенција за прекугранична соработка помеѓу територијалните заедници или власти од 1980 година** и **Европската повелба за локалната самоуправа од 1985 година, која во 2009 година е дополнета со Дополнителен протокол за право на учество во работите на локалните власти**.

Во **член 6 од Европската Повелба за локална самоуправа** се регулира прашањето за управување со човечките ресурси во локалната самоуправа. Во него се наведува: „1. Не доведувајќи ги во прашање општите законски одредби, локалните власти можат да одредат сопствена внатрешна административна структура како би ја прилагодиле на локалните потреби и би обезбедиле ефикасна администрација и 2. Условите на службата на вработените во локалните органи на власта да бидат такви што ќе можат да овозможат ангажирање на персонал со висок квалитет на основа на заслугите и способностите и за таа цел треба да создадат адекватни можности за обука, надомест и шанси за напредување во кариерата.“ Со овој член се промовира принципот на мериторност, вработување, компетентни кадри, со постојан развој и систем на напредување и наградување (Council of Europe, 1985). Освен принципот на професионализам, со **член 7** се истакнува и значењето на почитта на правилата за спречување на конфликт на интереси.

Понатаму, еден од дванаесетте принципи на добро управување кои имаат настанато од **Стратегијата за иновации и добро управување** која ја има одобрено **Комитетот на Советот на Европа** предвидува локалната самоуправа, така да ја организира работата, што ќе се „почитуваат човечките права, културната разновидност, социјална кохезија, за да се

обезбеди сите граѓани, без разлика на нивниот национален, културен, полов или социјален статус да бидат рамноправни и исклучени од било каков облик на дискриминација.“

2.4 Стандарди на ЕУ за потребите за развој на јавната администрација

Досегашната интеграција, на меѓународен и регионален план, води до поврзување на националните вредности. Европската унија, која денес брои дваесет и седум држави членки, има перспектива на проширување, но постои и тенденција на напуштање на оваа заедница од страна на поединечни држави членки. Исто така, се прифаќа нова методологија на проширување на Европската унија која е поврзана со отворање и затворање на поглавја, и преминува на групирање на тематски сродни поглавја во таканаречени „кластери“. Идејата е да се воспсотави систем на „наградување“ и „санкционирање“ на кандидатите за членство за покажаните резултати во процесот на пристапување, со што властите ќе бидат дополнителни мотивирани да ги поддржат реформите. При тоа, со прифаќањето на новите методологии не се доведуваат во прашање остварените резултати во веќе отворените поглавја, но се очекува брза динамика на отворање на сродни прашања на меѓународните конференции.

Иако денес преовладуваат теориите за просперитет низ конвергенција и воедначување на националните системи и приближување кон тековите на Европската унија, некои автори во дваесеттите години на минатиот век имаат поставено прашања дали сеоппштата европеизација е неизбежна и како да се борат со нејзините негативни последици (Trubeckoj, 2004, стр.16). Теоретските сфаќања се различни. Некои автори сметаат дека „ниту еден нормален народ во светот, а посебно народ со државна организација, не може доброволно да се дозволи уништување на својата национална физиономија во име на асимилација, макар и со совршен народ“ (Trubeckoj, 2004, стр.14). Европската унија денес се соочува со правни и институционални предизвици и проблем со владеење на правото во внатрешноста на оваа заедница.

Теоретичарите поаѓаат од претпоставката дека разновидните национални административни системи се легитимни и компатибилни со членството и до различни начини на нивно организирање, обезбедуваат просперитет (Borchardt, 2000, стр.58).

Иако административните системи на земјите членки се специфични, втемелени во нивните традиции, интеракцијата помеѓу правата на Европската унија и националните системи води до промена во националните административни системи и поттикнува процес на хармонизација (Schwarze, 1996). Влијанието на европските интеграции на системот на администрација и административното законодавство е индиректно, имајќи предвид дека не постојат правно обврзувачки барања на Европската унија за прилагодување на националните административни системи (Vukasinovic Radojicic, 2013). Во овласта на административното право и јавната администрација не постои Acqui Communautairre, туку инструмени на „меко право“ (soft acquis). Иако немаат правно обврзувачко дејство, тие можат да имаат значајни практични ефекти на субјектите на кои се однесуваат.

Иако Европската унија нема надлежност пред идните земји членки да поставува услови кои би биле неприфатливи за нивните администрации во пракса, таа има право да бара административни решенија кои се компатибилни со членството и да сугерира модели за исполнување на реформските цели кои се засновани на праксата на земјите членки и другите демократски држави. Во таа смисла, националните администрации имаат голем степен на флексибилност во пронаоѓање на институционално решение се додека можат да оправдаат дека механизмите на примена не се во спротивност со европските стандарди. Усогласеноста со европските административни стандарди не подразбира само усвојување формални правила, туку и нивна ефикасна примена. Важно е да се напомени и на допринесот на европската политика во процесот на реформи после пристапот и активна улога и поддршка на националните структури која влијае на одржливоста на реформите.

Европските принципи за јавната администрација (European Principles for Public Administration), како принципите на европскиот административен простор, се истакнуваат во контекст на пристапување и спроведување на реформи на службеничкиот систем (SIGMA/OECD, 2000, стр.8-14; SIGMA/OECD, 2001, стр.4-5). Тие се следните:

1) Принципи кои можат да се сведат под принцип на правна сигурност и предвидливост (Legal Certainty and Predictability), најважниот правен принцип кој произлегува од принципот на владеење на правото (Rule of Law, Etat de droit, Rechtsstaat);
2) Принципи на професионализам и професионален интегритет (Professionalism and Professional Integrity) кои се основа на принципот на правна сигурност и

предвидливост и се однесуваат на непристрасна и независна работа на администрацијата;

3) Принципи на отвореност и транспареност (Openness and Transparency);
4) Принцип на одговорност (Accountability) и
5) Принципи на ефективност и ефикасност (Efficiency and Effectiveness).

Со текот на времето на развојот на административните системи се посветувало се повеќе внимание, а факторите на конвергенција се прецизирани. Општите услови за стекнување на членство во Европската унија се дефинирани во рамките на **Самитот во Копенхаген во 1993 година** (European Commission, 2001, стр.18), а подоцна се прецизирани во рамките на **Мадридскиот самит на шефови на држави (влади)** (European Commission, 2000, стр.8-11). Со стапување на сила на **Лисабонскиот договор**, голем број на начела на административното право имаат добиено правна основа низ **Повелбата на основните права на Европската унија** (European Commission, 2008). Договорот потврдува дека основните права загарантирани со Повелбата, која произлегува од заедничката уставна традиција на државите членки, претставуваат општо начело на правото на Европската унија кои ги заштитуваат правосудни органи на Европската унија. Со Повелбата се гарантира правото на граѓаните на Унијата на добра администрација, право на пристап на документи (член 42), како и право на обраќање кон Европскиот заштитник на граѓаните (член 43).

Бидејќи со основните извори на правото на Европската унија не е одреден модел на јавна администрација која земјите членки би требало да го усвојат, Европската унија нема овластување на потенцијални членки да им наметне усвојување на пропишаните стандарди и институционални решенија, туку оценува и следи во која мерка се правните и институционалните рамки, како и постоечката административна пракса во националните системи, усогласени со европските административни стандарди. Иако насоките за развојот на националните административни системи немаат правнообрзувачко дејство, Европската комисија ги користи како стандарди за оцена на напредокот во процесот на пристапување.

Принципите (стандарди, индикатори за успех) кои се дефинирани во рамките на **програмата СИГМА** (Support for Improvement in Governance and Management) се од посебно значење за развојот и конверегенција на европските административни системи. При дефинирањето на административните стандарди, Европската комисија поаѓа од тоа

дека стандардите за развој би требало да одговараат на различните модели на државна администрација – класичниот Веберов модел на администрација и систем заснован на новиот јавен менаџмент (Painter & Peters, 2009).

Кон крајот на деведесеттите години на минатиот век, поаѓајќи од копенхагеншките и мадридските стандарди, во рамките на СИГМА програмата е развиен документ под наслов **„Насоки за развој и контрола на системот на државна администрација за стекнување на членство во Европската унија“** (Control and Management System Baselines for European Union Membership), со цел на дефинирање на насоките на реформите на администрацијата во државите кои се (потенцијални) кандидати за членство (OECD, 1999). Дефинираните стандарди стануваат клучни стандарди на Европската унија за потребите на административните капацитети во земјите кои се припремаат за членство. Стандардите се дефинирани во следните области:

1) Процес на формулирање на административна политика (policy making) и механизми на интерминистерска кординација;
2) Службенички систем;
3) Финансиски менаџмент;
4) Јавни набавки;
5) Интерна финансиска контрола; и
6) Надворешна контрола (external audit).

На дефинираните критериуми им се поставени основни насоки за развој на административните капацитети (benchmarks) во земјите кои имаат статус на кандидат, како и во земјите кои сеуште немаат статус на кандидат за членство во Европската унија (потенцијални кандидати). Насоките (стандарди) за развој опфаќаат формална (правна) основа, институционална рамка и динамички аспект (OECD, 1999).

Во контекст на професионализасија на администрацијата, од посебно значење се стандардите за развој на службеничките системи, кои се однесуваат на:

1) Предвидливост на развојот на службеничкиот систем со програмата за реформи на јавната администрација (Public Administration Reform Programs);

2) Усвојување на релевантна правна рамка (донесување и примена на закони за државните службеници и други прописи);
3) Воспоставување на принцип на законитост, правна сигурност, предвидливост и одговорност во работата на службеникот;
4) Непристрасност во работата и зачувување на интегритетот на службеникот, воспоставување на систем на права и обврски и дисциплински и други одговорности;
5) Професионализам и постојаност на вработувањето (вработување на основни заслуги, воспоставување јасен систем на разликување на службеничките работни места);
6) Сигурност на системот на јавни конкурси заснован на транспарентни критериуми;
7) Систем на селекција на кандидати преку проверка на знаење и стандардизирани испити (entrance examinations);
8) Правно регулирање на избори (поставување) и мобилност на службениците на раководни работни места (деполитизација) и примена на овие правила;
9) Воспостување на систем на напредување на основа на заслуги и оценување (promotion based on merit);
10) Воспоставување на објективен и ефикасен систем на оценување;
11) Воспоставување на „правичен“ систем на плата и наградување (воспоставување на систем на платни пресметки и почитување на принципот „иста плата за иста работа“);
12) Стратешко планирање и спроведување на стручно усовршување;
13) Воспостување на ефикасен систем на управување со кадри;
14) Развој на стручни способности на вработените на работите на европските интеграции.

Синтезата на стандардите на утврдени основни насоки во рамките на програмата СИГМА, како и стандардите на дефинираните извештаи и други аналитички документи на Европска унија и нејзините институции, претставува референтна рамка за проценка на развојот на административните системи кои со текот на времето се менуваат и прилагодуваат на опкружувањето на земјите кои пристапуваат. Воедно, тие со текот на времето се дополнети и изменети.

Принципите кои се поставени во 1999 година се дополнети во 2014 и 2017 година со документите под наслов **„Принципи на развој на јавната администрација“** (The Principles of Public Administration) (OECD/SIGMA, 2017) СИГМА ја има дефинирано и **„Методолошката рамка за следење на примената на принципите“** (Methodological Framework for the Principles of Public Administration), со која се овозможува проценка на состојбата на јавната администрација и остварениот напредок. Рамката за следење содржи квантитативни и квалитативни индикатори – показатели на успешност на спроведувањето на реформи (OECD, 2017).

Табела 3. Клучни области во рамките на кои се дефинирани принципи на работа на администрацијата

1) Стратешка рамка на реформи на јавната администрација
2) Планирање и координација на политиката
3) Јавнослужбенички систем и управување со кадри
4) Одговорност
5) Давање на јавни услуги
6) Управување со јавните финансии

Извор: Сопствена изработка

1) Стратешка рамка на реформи на јавната администрација

Постоењето на стратешки пристап во спроведувањето на реформи на јавната администрација е еден од клучни барања на Европската унија. Европската комисија укажува и во претходните документи на потребата на систематско планирање и водење на процесите на реформи, со јасни улоги и одговорности на сите актери во процесот. Клучното барање во рамките на овој принцип се однесува на воспостување на управувачка структура и дефинирање на одговорностите за спроведување на реформите на јавната администрација. Стратешката рамка ја поставува основата за планирање и реализација на приоритетните реформски активности. Усвојувањето на релевантна стратешка рамка и програма за реформи на администрацијата подразбира поддршка од Владата. Донесителите на одлуки по правило би требало да бидат запознаени со значењето и целите на реформите. Потребно е да се разгледат политичките приоритети низ конкретни и јасни цели и да се утврдат

индикатори за успешност за мерење на нивното остварување, како и актерите кои се одговорни за нивното спроведување.

Друг сегмент на овој принцип се однесува на воспоставување на институционална структура за управување со реформите и спроведување на реформски активности на политичко и службеничко ниво. За спроведување на реформите одговорни се и функционерите и административните службеници. Институциите мора да имаат јасна одговорност и капацитети за спроведување и следење на реформите.

2) Планирање и координација на политики

Процесот на европските интеграции подразбира развиени капацитети за планирање и спроведување на јавните политки, како и приоритетизација на целите поврзани за пристапување и членство во ЕУ (OECD/SIGMA, 2017). Клучното барање во врска со планирање и координација на политики се однесува на постоење на институционални капацитети за доследно и координирано планирање на јавните политики. Институционаланта рамка мора да биде коренетна – надлежните институции би требало да ги извршуваат потребните функции за организирано и компетентно креирање на јавни политики. Процедурите за управување со процесот на европски интеграции на хоризонтално ниво, со координација на централните органи, се составен дел од процесот на креирање на политики.

Политиката на Владата мора да биде транспарентна и достапна на јавноста, додека нејзиното спроведување мора да се потпира на одговарачка организациона структура на државна и јавна администрација како и потребен број на службеници кои поседуваат одредени компетенции. Донесувањето на одлуки на транспарентен начин, инклузивен процес на припрема на политики, компетентна работа на административните службеници и обезбедувањето на контрола над работата на Владата се некои од барањата кои се однесуваат на целисходна припрема на јавните политики. Процедурите за европските интеграции и институционализацијата претставуваат составен дел од процесите на изработка на политика и обезбедуваат системски и навремен пренос на правните текови на ЕУ на националното законодавство. Тоа подразбира, постоење на јасни процедури и одговорности на ресорските министерства и другите органи за примена и спроведување на европските политики.

3) Јавнослужбенички систем и управување со кадри

Модерниот службенички систем во современите демократии подразбира: јасна поделба помеѓу политичките и службеничките работни места; индивидуална одговорност на јавните службеници; правна заштита на службеникот; адекватен систем на плати; јасно утврдени права и обврски; вработување и напредување врз основа на заслугите (способностите) (OECD/SIGMA, 2017).

Во рамките на пропишаните стандарди, споменати во документот од 2017 година, пропишани се две клучни барања кои се однесуваат на развој на правната и институционалната рамка и политика на службеничкиот систем и воспоставување на ефикасен систем за управување со човечки ресурси. За лесно да се следни исполнетоста на стандардите, поблиску се дефинирани следните принципи.

Со правното регулирање на елементите на службеничкиот систем и одговоарачката институционална рамка се создаваат предуслови за доследна и ефективна пракса на управување со човечките ресурси во јавната администрација. Регулирањето на управувањето со кадрите гарантира сигурност и предвидливост, отвореност и транспарентност, одговорност и ефикасност во работата, како и правна заштита на службеникот. Од една страна, се наметнуваат барања на предвидливост и „стабилност“ на службеничкиот систем, додека од друга страна неопходно е да се обезбеди балансиран пристап и флексибилност во управувањето со кадрите.

Кога станува збор за институционалната рамка, со основањето на надлежно тело за координација и успешно функционирање на службеничкиот систем воспоставена е политичка одговорност за извршување на овие работи. Развиениот информационен систем кој содржи ажурирани и потполни податоци на ниво на цела јавна администрација е во функција на мобилност на јавните службеници и развој на интернет пазарот на труд, на централно и локално ниво. Развиените капацитети за управување со кадри во органите и организациите на јавната администрација и компетентните службеници и раководители промовираат функција на управување со човечки ресурси и се грижат за ефикасно и стандардизирано извршување на овие работи.

Вториот принцип се однесува на зајакнување на професионализмот во работата на администрацијата низ воспоставување и развој на ефикасен систем на управување со кадри.

Табела 4. Клучни стандарди и показатели

1) Вработување засновано на заслуги и еднаков третман на кандидатите во процесот на селекција
2) Спречување на директно/индиректно политичко влијание на раководните позиции
3) Обезбедување на правичен и транспарентен систем на плата
4) Ефикасен систем на стручно усовршување
5) Правичен и ефективен систем на оценување
6) Напредување/мобилност врз основа на објективни и транспарентни критериуми и заслуги
7) Воспоставување на мерки за промовирање на интегритет и спречување на корупција
8) Обезбедување/почитување на работната дисциплина
9) Јасно дефинирани причини за престанок на работен однос

Извор: Сопствена изработка

Вработувањето на јавни службени врз основа на заслугите, привлекувањето и задржување на кадри, професионален развој и мерки на интегритет влијаат на ефективно извршување на ефективното извршување на работите и остварување на стратешките цели на органот и организацијата. Подетално, дефинираните стандарди подразбираат:

1) Процесот на вработување и селекција на кадри во јавната администрација треба да се заснова на заслуги и еднакви можности без дискриминација;
2) Поблиско пропишување на општите услови за прием во работен однос и процедури на селекција, како и специфични услови за работните места, опис на работното место, компетенции, методи на селекција и начин на работа на комисијата;
3) Составот на комисијата за вработување и селекција ја сочинуваат вработени кои поседуваат стручно знаење и искуство во проценката на вештини и комптенции на кандидатот;

4) Воспоставено право на жалба на незадоволните учесници на конкурсот на одлуката за вработување;
5) Обезбедување на заштита од дискриминација во конкурсната процедура со уважување на принципот на еднаква застапеност;
6) Експлицитно пропишување на критериуми за преместување на пониско работно место и преки на работнјот однос и ефективна примена на овие правила во пракса;
7) Право на жалба на одлуката за незаконско преместување и отпуштање.

Деполитизацијата во контекст на европските стандарди воглавно се однесува на спречување на директни или индиректни влијанија на раководечките позиции. Во таа смисла, критериумите за поставување на највисоки службенички работни места, како и причините за разрешување, мора јасно да бидат пропишани и ефективно применувани. Дополнително, процесот на селекција и избор на највисоките службенички работни места се заснова на проверка на компетенциите, со почитување на принципот на еднакви можности.

Воспоставувањето на правичен и транспарентен систем на плати е еден од клучните елементи на системот за управување со кадри, кој подразбира:

1) Дефинирани платни одделенија,с о листа на варијабилни елементи;
2) Прецизирани додатоци и надомести на плата со цел на обезбедување на кохерентност на ниво на јавната администрација;
3) Воспоставување на принцип на „еднаква плата за работа од еднаква вредност“;
4) Ограничена употреба на дискрециона оцена при одлучување за додатоци и надомести;
5) Платен систем кој поттикнува врбаотување во администрацијата, задржување на кадри и посилна мотивација.

Ефикасниот систем за стручно усовршување на јавните службеници е основа за развој на администрацијата. Стручното усовршување подразбира редовно усовршување на јавните службеници, припрема на општи и посебни програми и зајакнување на компетенциите на вработените. За да има ефекти и цел, тој мора да биде поврзан со другите функции на управувањето со човечки ресурси – планирање, оценување, напредување и мобилност на службениците.

Правичниот и ефективен систем на вреднување на работната успешност е во функција на задржување на кадри во администрацијата, нивно напредување и развој, наградување, мобилност и зајакнување на мотивацијата. Понатаму, хоризонталното и вертикално напредување и мобилност на службеникот се засноваат на објективни и транспарентни критериуми и принцип на заслуги – следење и препознавање на потребните компетенции на вработените за одредени работи места.

Воспоставувањето на ефикасен јавнослужбенички систем подразбира постоење на мерки за промовирање на интегритетот и спречување на корупцијата, со уредување на дисциплинска постапка и почитување на работната дисциплина/работните обврски, како и зајакнување на институционалните капацитети за зајакнување на интегритетот на вработените.

4) Одговорност

Одговорноста е сеопфатен концепт во политичка, правна и општествена смисла која се однесува на надзор над работата на органите и организациите на јавната администрација. Овде се подразбира одговорност на институциите над кои се врши надзор и одговорност на именуваните, поставени и вработени лица за личните постапки, (не)остварување на резултати од работата и (не)остварување на стратешки цели на работата на органот и организацијата (OECD/SIGMA, 2017). СИГМА укажува дека од посебно е навремено и потполно спроведување на препораките на независните институции. Клучните стандарди кои ја поттикнуваат примената на овој принцип се однесуваат на:

1) Почитување на прописите и јавните политики;
2) Почитување на право на пристап на информации од јавно значење;
3) Право на добра администрација и заштита на јавниот интерес;
4) Правилно постапување во административната постапка и спор и следење на извршување на судските пресуди;
5) Право на надомест на штета.

Според член 31 од **„Повелбата на основните права на ЕУ“**, „секое лице има право да, во поглед на неговите барања, органи, тела, канцеларии или агенции на Европската унија да постапуваат непристрасно, чесно и во разумен рок“. Воспоставеното право опфаќа:

- Право на секое лице на одговор (учество во расправа) пред донесување на акти и превземање на акции;
- Право на секое лице на увид во списите на предметот со почитување на доверливоста и заштитата на податоци кои претставуваат службена или деловна тајна;
- Обврска на органот и организацијата да ги образложат одлуките. Понатаму, секој има право Унијата да му надомести штета која нејзините органи или службеници ја имаат предизвикано во извршувањето на своите должности, во согласност со општите начела во системите на државите членки.

За администрацијата да може да постапува одговорно, неопходно е да биде пропишано нивото на одговорност во однос на органите кои вршат надзор, како и механизмите на административна одговорност. Во функција на развој на одговорна администрација е и принципот на рационализација кој подразбира преиспитување и оптимизација на структурата на јавната администрација.

Принципот на транспарентност го потпира принципот на одговорност и професионализасија. Правото на пристап на информации од јавно значење со почитување на заштитата на податоци кои содржат ознака на тајност мора да биде прецизно уредено, додека исклучоците би требало тесно да се анализираат. Во согласност со начелото на транспарентност, органите на јавната власт имаат обврска да ги направат достапни ажурираните податоци за работата, јавните услуги, стратешките акти, планови, прописи, извештаи, организациона структура, кадри и други. Доколку станува збор за документи кои содржат ознака на тајност, ако постои оправдан интерес, одредени делови на ваквите акти можат да и бидат достапни на јавноста.

5) Давање на јавни услуги

Принципот на ефикасно и квалитетно давање на јавни услуги и исполнување на очекувањата на корисниккот ја прават суштината на функцијата на администрацијата, а се насочени кон потребите и очекувањата на граѓаните и економските субјекти (OECD/SIGMA, 2017). Давањето на јавни услуги се заснова на концептот „добра администрација“ кој подразбира политичка поддршка, визија, стратегија и дефинирање на приоритети. Во однос на овој стандард, правилата на општата управна постапка гарантираат

законитост, правичност, ефикасност, еднаков третман, сразмерност, правилна примена на дискрециона оцена, отвореност, транспарентност, непристрасност, објективност и правна заштита.

Современа тенденција е намалување на „бирократските“ процедури и поедноставување на управната постапка, кои поттикнуваат политичка и институционална одговорност. Давањето на јавни услуги може да се унапреди на основа на анализа на задоволството и потребите на нивните корисници. Активностите насочени кон модернизација на услугите имаат за цел да постигнат заштеда на време и трошоци, намалување на доаѓања, едноставно добивање на информации и поедноставување на давањето на услуги. Интероперабилноста помеѓу регистрите и дигиталните услуги поради поедноставување на постапките за граѓаните се промовира низ правна рамка и техничка спремност. За давање на електронски услуги, претпоставка е постоење на стратешка и нормативна рамка.

Едно од барањата на Европската унија се однесува на достапноста на давање на јавни услуги на корисниците – примена на територијален пристап и формирање на едношалтерски систем – единствено административно место. Преку официјални веб-страници и информатори за корисниците на услуги можат да се даваат информации и поддршка за пристап до јавните услуги и информации за правата и обврските на корисникот. Начините на давање на јавни услуги (вклучувајќи и е-услуги) поаѓаат од потребата на посебни групи на корисници (лица со инвалидитет, постари лица, семејства со деца, странци и сл.).

6) Управување со јавни финансии

Ефикасните системи за управување со јавни финансии се од пресудно значење за сите елементи на буџетски циклус – од припрема до извршување, вклучувајќи набавка, контрола и ревизија (OECD/SIGMA, 2017). Со цел на користење на секторска буџетска поддршка, од државите кои имаат статус на кандидат за членство се очекува воспоставување на веродостојна и релевантна програма за унапредување на клучните аспекти за управување со јавните финансии (OECD/SIGMA, 2017). Поаѓајќи од меѓународните стандарди и правни тековиод Европската унија, клучните принципи подразбираат буџетот да се утврдува во согласност со транспарентни законски процедури

и повеќегодишни рамки, со што се обезбедува односот помеѓу долгот и бруто домашниот производ да се следи во одржлив правец. Буџетот се утврдува во согласност со прописите, со детален приказ на расходите кои се во согласност со среднорочната буџетска рамка. Припремата на буџетот е транспарентен процес, а месечните извештаи за приходите и расходите им се достапни на јавноста. Клучните барања поврзани со интерна контрола и ревизија подразбираат дека националната политика на интерна контрола е усогласена со барањата од Европската Унија и од процесот на преговори за пристапување. Понатаму, правилата со кои се уредува управувањето со јавните финансии се применува кохерентно, на ниво на сите органи и организации на јавната администрација. Сите органи и организации спроведуваат интерна контрола во согласност со документите на политиката за финансиско управување и интерна контрола. Функцијата на интерна ревизија е воведена во органите и организациите на јавниот сектор и се спроведува во согласност со меѓународните стандарди. Иако спроведувањето на интерна контрола е сложен процес, добрите системи на финансиско управување и интерна контрола се од клучно значење за ефикасен систем за управување со јавните финансии.

Добрата пракса на спроведување на јавни набавки подразбира нивна уреденост со политики и процедури кои ги одразуваат принципите и правните текови на Европската унија. Неопходно е постоење на надлежни централни институционални и административни капацитети за ефективна припрема и спроведување на политиката на јавни набавки. Јавните набавки се спроведуваат во согласност со принципите на еднаков третман, забрана на дискриминација, сразмерност и транспареност. Со нивното спроведување се обезедува најефикасно користење на јавните средства. „Нарачателот е обврзан да постапува на економичен и ефикасен начин, да обезбеди конкуренција, еднаква положба на сите економски субјекти, без дискриминација, како и да постапува на транспарентен и пропорционален начин“ (Cucic, 2010, стр.66). Понатаму, јавните нарачатели мора да имаат адекватни капацитети и практични насоки и механизми за да обезбедат професионално управување со јавните набавки. Системот на одговорности подразбира независен и професионален надзор на системот за управување со јавни средства. Клучното барање во врска со екстерната ревизија се однесува на независнсот, неутралност и објективност во работата, овластувањата и организацијата, што обезбедува висококвалитетна ревизија која има позитивно влијание на работата на јавната администрација (јавниот сектор).

Методолошкиот пристап на исполнетост на дадените стандарди опфаќа квалитативна и квантитативна проценка – анализа на квантитативните индикатори (и субиндикатори), со која се верификува во која мера се применува законот во пракса и се исполнуваат дефинираните принципи (OECD/SIGMA, 2017). Земајќи ги предвид специфичните обележја на работата на администрацијата и неможноста за верификација на сите елементи со квантитативни показатели, методологијата на проценка на исполнување на насоките може да биде значајно поедноставена. Инсистирањето на Европската Комисија за спроведување на квантитативна анализа на постигнувањата во областа на работата на администрацијата не дава секогаш реална, објективна и сигурна перцепција на „нереализираните“ активности. Се наметнува прашањето, дали во целта на евалуацијата на напредокот во областа на јавната администрација е потребно (и целисходно) да биде изразена суштината на административната работа низ „систем на поени“ и дали „збирот на поени“ (од еден до пет) е адекватен начин за да се истакнат суштинските промени кои се спроведени во јавната администрација (од кои некои не се препознаети во годишните извештаи кои ги припрема СИГМА во соработка со националните институции) (Vukasinovic Radojicic, 2018, стр.245-259). За постоечките институти на службеничкиот систем да можат брзо да се изменат и за со нив да се работи за престигнување на евроспките народи кои тоа го имале на располагање со векови, секако е потребно, да се користи, освен со туѓо и со сопствено историско искуство (Vukasinovic Radojicic, 2018, стр.245-259).

3. ПРОФЕСИОНАЛНА РАБОТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ИНТЕГРИТЕТ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

3.1 Значење на принципот на одговорност

Почитувањето на принципот на одговорност укажува на тоа дали принципите на законитост, отвореност, транспарентност и независност се почитуваат во правниот систем. Во поширока смисла, одговорноста за работата на административните органи и организации подразбира утврдување на ефективно, ефикасно извршување на работите и почитување на правилата на постапката, како и користењето на овластувања, во согласност со закон, од страна на други управни, законодавни, судски и други државни органи или независни институции. Додека одговорноста во поширока смисла се однесува на давање на објаснување за некое постапување (давање на сметка на други органи), одговорноста во потесна смисла подразира обврска на некое постапување или непостапување. Личната одговорност е основа на институционалната одговорност, која подразбира посебен однос на јавниот службеник според работите и постапките, како и одреден правен режим и санкции (Klijn, 2000). Концептот на административна одговорност подразбира „обврска на раководителите на сите нивоа кај корисниците на јавни средства, сите работи да ги извршуваат законито, почитувајќи ги принципите на економичност, ефективност, ефикасност и јавност, како и за своите одлуки, постапки и резултати да им одговараат на оној кој ги има именувано или им ја има пренесено одговорноста“ (Mihajlovic & Protic, 2018, стр.19). Ова е концепт кој има за цел, раководителите да бидат успешни „јавни менаџери“ и да превземат лична правна и морална одговорност за своите одлуки, политики, донесени акти, превземени работи и, генерално, да одговараат за законито, легитимно, ефикасно административно постапување.

Поаѓајќи од значењето на одговорното вршење на јавни работи и спроведување на јавни политики, функционерите и јавните службеници подлежат на систем на права и обврски со јасно утврдена одговорност, иако одговорноста на функционерите е од мешовит карактер – политички, правен, морален и сл. Контролата на работата на администрацијата го прави прашањето за одговорноста – актуелно и комплексно.

Основната општествена цел на контрола на администрацијата се согледува во ограничувањето на нејзината моќ и насочувањето на нејзината дејност според потребите на

општеството. Потребата за законито, правилно, ефикасно и одговорно извршување на работите на администрацијата наметнува организирање на контрола на администрацијата или нејзин надзор (Vasiljevic & Vukasinovic Radojicic, 2019, стр.255). Иако во однос на работата на администрацијата, традиционално се гооври за два видови на контрола, не постои секогаш „чисто“ правна ниту исклучиво политичка контрола над работата на администрацијата, туку постојат и „мешовити“ облици (на пример, контрола на администрацијата од страна на независни институции). Земајќи ги предвид субјектите кои ја вршат контролата, надзорните овластувања со кои тие располагаат, предмет на контролата и карактерот на санкциите кои можат да ги изрекуваат, правната контрола над работата на администрацијата може да биде (Vasiljevic & Vukasinovic Radojicic, 2019, стр.255):

1) Административна контрола на администрацијата;
2) Судска контрола на администрацијата; и
3) Посебни облици на правна контрола на администрацијата.

3.2 Правила на дисциплинска одговорност

Како правен облик на одговорност, дисциплинската одговорност подразбира јасна пропишаност на сите елементи – предмети (повреди на работните должности), дисциплински органи пред кои постапката се остварува, постапка за утврдување на одговорност и дисциплински санкции. Неисполнувањето на работните обврски е основа за започнување на дисциплинска постапка и изрекување на санкции (опомена, намалување на плата, забрана за напредување, престанок на работен однос) (Bellamy & Palumbo, 2010).

Во напоредните законодавства постојат два начини на одредување на дисциплински повреди – систем на енумерација и систем на генерална клаузула. Во системот на енумерација дисциплински повреди се сите повреди кои се пропишани и помалку или повеќе детално опишани. Во системот на генерална клаузула, се пропишува дека државниот службеник има сторено дисциплинска повреда само ако ги повреди обврските од службеничкиот однос. Во сите службенички системи детално се уредуваат дисциплинската постапка и процесните права на службеникот против кој таа се води. Санкцијата се одредува на основа на тежината на поединечна повреда, а дисциплинските казни се различни. Се

основаат релативно независни тела (комисии, совети, дисциплински трибунали, итн.) кои одлучуваат за дисциплинската одговорност, а се основаат како постојани или ad hoc комисии, за да се постигне објективност на постапката и правилност на дисциплинската казна. Во овие тела претежно се застапени, или нивниот состав во целина го сочинуваат, јавни службеници. По правило, одлуката за дисциплинска одговорност мора да биде образложена и упатена на јавниот службеник, кој има право на жалба кон инстанциониот орган, а потоа кон судот.

Како и во другите напоредни системи во Република Северна Македонија, дисциплинската одговорност е одговорност за повреда на должностите од работниот однос. Работната должност ја сочинуваат вкупност на обврски кои вработените ги имаат во работниот однос. Во случај на повреда на работната должност, вработените може да одговараат и спрема нив можат да се применат одговарачки мерки. Во должности на службеникот можад да се одредат и одредени забрани кои се утврдени со прописите. Посебен вид на должности се и оние кои се утврдени во рамките на начелото на делување на службеникот (Pierre & Peters, 2000).

Сметаме дека помеѓу начелото на делување на органот и организацијата на јавната администрација и начелото на делување на јавните служнбеници постои различно ниво на општост, односно различно насочување – првите се насочени кон остварување на улога на орган во системот на јавна администрација, додека начелата на делување на службениците се помалку општи, насочени кон службениците како стручњаци, со цел на ефикасно и професионално извршување на работите и задачите од надлежностите на органот. Во таа смисла, начелото на работа на службеникот би требало да се поврзи за работата на конкретни лица кои се вработени во јавната администрација, за лични и професионални својства кои тие ги прикажуваат при извршувањето на работите на органот на јавната администрација. Раздвојувањето и прецизирањето на начелата кои се однесуваат на работата на органот и начелата кои изразуваат карактер и содржина на работата на службеникот допринесува кон создавање на ефикасен систем на службеничка одговорност.

Во Северна Македонија, традиционално се применува системот на енумерација на дисциплински повреди, односно повреди на должностите од работниот однос, како и според претходните законски решенија, тие се делат на полесни и потеки според возможните

последици. Кога станува збор за започнување со дисциплинска постапка, раководителот на органот ја започнува постапката на сопствена иницијатива или на предлог на лицето кое му е претпоставено на јавниот службеник. Дисциплинската постапка се води и за дисциплинската одговорност одлучува раководителот на државниот орган. Тој може да создаде дисциплинска комисија од три членови кои наместо него ја започнуваат и водат дисциплинската постапка, одлучуваат за дисциплинската одговорност и ја изрекуваат дисциплинската казна. При изборот и одмерувањето на дисциплинската казна се води сметка за степенот на одговорност на службеникот, тежината на последиците настанати поради повреда на должностите од работниот однос и субјективни и објективни околности над кои е извршена повреда. Управниот суд укажува на обврската на правилно одмерување на дисциплинските казни во управната постапка. Негов став е дека мора да бидат наведени јасни причини кои се однесуваат на фактите дека тужителот има направено повреда на должностите од работниот однос според Законот за јавни службеници. Се смета дека „основан сомнеж во незаконска работа на службеникот“ може да биде јасна причина за утврдување на дисциплинска одговорност. Причините кои се одлучувачки при оценката на доказите можат да бидат од значење само ако се наведени во образложението на решението.

Второстепениот орган за одлужување за жалбите на јавните службеници на решенија по кои се одлучува за нивните права и обврски во прв степен е комисијата за жалби, а против нејзината одлука не може да се започне управен спор. Основањето на комисија за жалби го има унпредено остварувањето и заштитата на правата на јавните службеници. Со решавање во службенички предмети, комисијата за жалби ја воспоставува и унапредува управната пракса и еднообразно ги применува правилата за правната положба и работата на службеникот (Frederickson, 2005).

Надлежноста за започнување и водење на дисциплинска постапка против јавните службеници на положба се уредува посебно. Постапката ја води Висок службенички совет, а се започнува на предлог на раководителот на државниот орган, а ако со државниот орган раководи јавен службеник, се започнува со предлог на Владата. На тој начин се овозможува водење на постапка и против јавниот службеник кој воедно е и раководител на државниот орган (директор на посебна организација, орган на управата во системот на министерство

или служба на Владата). Против решението кое му е изречена дисциплинска казна на јавниот службеник, жалбата не е дозволена, но може да се започне со управен спор.

Заштитникот на граѓаните има важни овластувања кога станува збор за заштитата и обезбедувањето на почитувањето на принципот на одговорна, непристрасна, политички неутрална и навремена работа и други етички принципи на работата на службеникот. Заштитникот на граѓаните е овластен јавно да препорачи разрешување на функционерот кој е одговорен за повреда на правата на граѓаните, односно да иницира започнување на дисциплинска постапка против вработениот во административниот орган, кој непосредно е одговорен за сторената повреда, и ако од повторно однесување на функционерот или вработениот произлегува намера да одбијат соработка со Заштитникот на граѓаните, или ако се утврди дека со сторената повреда на граѓанинот му е направена материјална или друга штета од големи размери. Ако се пронајде дека во работата на функционерот или вработениот во административнот орган има елементи на кривично или друго казнено дело, Заштитникот на граѓаните е овластен на надлежниот орган да му поднесе барање односно пријава за започнување на кривична, прекршочна или друга одговарачка постапка (Frederickson, 2005).

Тој може да ја започне постапката и пред исцрпувањето на сите правни средства, ако на подносителот на притужба му е нанесена ненадоместлива штета, или ако притужбата се однесува на повреда на принципот на добра администрација, посебно некоректен однос на административниот орган спрема подносителот на притужба, ненавремена работа или други прекршувања на правиалта на етичкото однесување на службениците во јавната администрација. Овластувањата се однесуваат на утврдување на релевантни факти и околности кои се поврзани со притужбата на подносителот и известување, а и евентуално упатување на препораки на административниот орган во врска со начинот на отстранување на недостатокот. Административниот орган е должен најдоцна до 60 дена од добивање на препораката да го извести Заштитникот на граѓаните за тоа дали има постапено по препораката и го има отстрането недостатокот, односно да го извести за причините поради кои нема постапено по препораката. Ако органот не постапи по прапораката, Заштитникот на граѓаните може за тоа да ја извести и јавноста, локалната самоуправа и Владата, и да

препорача утврдување на одговорноста на раководителот на административниот орган или организација.

Иако препораките на Заштитникот на граѓаните немаат правно обврзувачко дејство, што се однесува на неможноста на оваа институција да поништува или менува актите на административниот орган, не значи дека не постои обврска на административниот орган на одредено постапување (Davinic, 2018, стр.121). Со други зборови, правната незадолжителност на неговите препораки не значи дека неговите истражувачки овластувања не треба да бидат следени со одговарачки санкции.

Што се однесува до односот помеѓу Заштитникот на граѓаните и органот на автономната единица на локална самоуправа надлежни за прашања за заштита на правата на граѓаните, тие се засноваат на меѓусебна соработка во рамките на нивните меѓусебни надлежности.

3.3 Правила за конфликт на интереси

Ефикасното спротиставување на корупцијата е еден од сериозните предизвици во современото, демократско општество, кое пред правната држава поставува барање за обезбедување на правна сигурност, демократски реформи и надзор над работата на државните органи како сигурен пат кон успешна борба против корупцијата. Во согласност со општоприфатениот стандард дека кривичноправно реакција треба да биде ultima ratio и дека би требало да биде употребена откако се исцрпени другите средства и начини за да се заштити одговарачкото добро, акцентот на современото општество во борбата против корупција е ставен на реализација на превентивниот аспект на криминалната политика на коруптивни кривични дела (Vukasinovic Radojicic & Cvorovic, 2019, стр.138-152). Правилата за спречување на конфликт на интереси се во функција на сузбивање и спречување на корупција.

Јавниот функционер е секое избрано, поставено или именувано лице во органот јна јавна власт, освен лицата кои се претставници на приватниот капитал во органот на управување на економското друштво кое е орган на јавната власт. Агенцијата за спречување на корупција ја започнува и води постапката во која се одлучува за повреда и изрекува пропишани мерки, го решава конфликтот на интереси, поднесува кривични пријави, бара

започнување на прекршочна постапка, го води и ибјавува Регистарот на јавни функционери и Регистартот за имотот и приходите на јавните функционери, врши проверка на извешаите за имот и приходи кои ги поднесуваат јавните функционери, постапува по претставки на физички и правни лица, ја истражува состојбата на корупцијата, ги анализира ризиците од корупција и составува извештаи со препораки за отстранување на ризиците и извршува други работи.

При извршувањето на работите, лицата кои вршат јавни овластувања не треба да дозволат нивниот приватен интерес да дојде во конфликт со јавниот интерес. Јавниот функционер не треба да биде зависен од лица кои би можеле да влијаат на неговата непристрасност, ниту да ја користат јавната функција заради стекнување на било каква корист или погодност за себе или поврзано лице.

Под конфликт на интереси се подразбира ситуација во која јавниот функционер има приватен интерес кој влијае, може да влијае или изгледа како да влијае на извршувањето на јавната функција. Приватниот интерес е било каква корист или погодност за јавниот функционер или поврзаното лице (Bellamy & Palumbo, 2010).

Правилата за конфликт на интереси подразбираат забрана на вршење на друга функција, друга работа или дејност. За време на вршењето на јавната функција, јавниот функционер не може да извршува друга работа или дејност кои бараат работа со полно работно време или постојана работа. Исклучително, јавниот функционер може да се занимава со научно-истражувачка работа, наставна, културно-уметничка, хуманитарна и спортска дејност, без согласност на Агенцијата, ако со тоа не го загрозува непристрасното вршење и угледот на јавната функција. Со друг закон или пропис можат да бидат пропишани и други работи или дејности кои јавниот функционер не може да ги извршува за време на вршењето на јавната функција. Јавниот функционер не смее да советува правни и физички лица во врска со јавната функција на која се наоѓа, освен ако е обврзан кон тоа.

Јавниот функционер чија јавна функција бара засновање на работен однос во органот на јавната власт, за време на вршењето на јавната функција не може да основа трговско друштво, односно јавна служба, ниту да започне извршување на самостојна дејност, во смисла на законот со кој се уредува претприемништвото. Исто така, јавниот функционер чија јавна функција бара засновање на работен однос, работа со полно работно време или

постојана работа во органот на јавна власт, не може да биде застапник или член на правно лице во приватна сопственост, ниту да врши управувачки права (Bellamy & Palumbo, 2010).

Јавниот функционер не смее да биде член на орган на здружение ниту негов застапник ако помеѓу јавната функција и членството во органот на здружението или застапувањето на здрижените постои однос на зависност или друг однос кој ја загрозува или може да ја загрози неговата непристрасност или углед на јавната функција, или ако со закон или друг пропис е забрането јавниот функционер да биде член на органот на одредено здружение.

Јавниот фунцкионер може да врши функција во политичката странка, односно политички субјект, и да учествува во нивните активности, ако тоа не го загрозува вршењето на јавната функција и ако тоа не е забрането со закон. Јавниот функционер не може да користи јавни ресурси на собирите и средбите на кои учествува кои ги има во својство на јавен функционер за промоција на политички странки, односно политички субјекти.

Јавниот функционер кој во време на изборот, поставувањето или именувањето на јавната функција има или во тек на јавната функција се стекне со удел или акции во трговско друштво, на основа на кои има управувачки права, должен е во рок од 30 дена од денот на изборот, поставувањето или именувањето, односно стекнувањето на удел или акции, да ги пренесе своите управувачки права во трговското друштво на правно или физичко лице, кое во свое име и за сметка на јавниот функционер, ќе ги врши до престанокот на јавната функција.

Јавниот функционер е должен на трговското друштво и Агенцијата да и достави податоци за лицето на кое му ги има пренесено управувачките права и докази за преносот на управувачките права кои ги има регистрирано во согласност со законот со кој се уредува регистрацијата на трговските друштва, во рок петнаесет дена од преносот. Лицето на кои се пренесени управувачките права станува поврзано лице (Osborne, 2010).

Лицето на кое му престанала јавната функција две години по престанокот на јавната функција не може да заснова работен однос, односно деловна соработка со правно лице, претприемач или меѓународна организација кои извршуваат дејости поврзани со јавната

функција која јавниот функционер ја има извршувано, освен по добиена согласност на Агенцијата.

Јавниот функционер може да врши само една јавна функција, освен доколку со Устав, закон и друг пропис е обврзан да врши повеќе јавни функции. Исклучително од тоа правило, јавниот функционер може да врши друга јавна функција врз основа на согласност на Агенцијата.

Јавниот функционер и член на неговото семејство не смее да прими поклон во врска со вршењето на јавната функција, со исклучок на протоколарен и пригоден поклон. Протоколарниот поклон е поклон кој јавниот функциенор или членот на неговото семејство го прима од претставник од страна на државата, меѓународна организација или странско физичко или правно лице при службена посета или други слични прилики. Пригодниот поклон е поклон кој се прима во ситуации кога традиционално се разменуваат поклони. Применените пригодни поклони и протоколарните поклони стануваат јавниот имот, во согласност со законот кој го уредува јавниот имот.

Обврската за пријавување на имот и приходи исто така е интегрална компонента на правилата за спречување на конфликт на интереси. Јавниот функционер, во рок од 30 дена од денот на изборот, поставувањето или именувањето, и поднесува на Агенцијата, извештај за својот имот и приход, имот и приход на сопружникот или вонбрачен партнер, како и малолетни деца доколку живеат во исто семејно домаќинство, според состојбата на денот на изборот, поставувањето или именувањето.

Правилата за спречување на конфликт на интереси се однесуваат и на јавните службеници во единиците на локалната самоуправа. Со законот за јавни службеници конфликтот на се одредува како ситуација во која јавниот службеник има приватен интерес кој влијае или може да влијае на извршувањето на работите на неговото работно место, на начин на кој го загрозува јавниот интерес. Правилата за спречување на конфликт на интереси, опфаќаат правила за (Osborne, 2010):

- **Забрана на примање на поклони** – јавниот службеник не смее да бара или да прими нешто, право, услуга или било каква корист дадена или направена без одговарачки

надомест за себе или поврзани лица кои влијаат на непристрасно или професионално извршување на должноста;

- **Забрана за дополнителна работа** – надвор од работно време, јавниот службеник може со писмена согласност на раководителот, да работи за друг работодавач, ако дополнителната работа не е забранета и не создава можност за конфликт на интереси;
- **Забрана за основање на трговски друштва и јавни служби** – јавниот службеник не смее да основа трговско друштво ни јавна служба, ниту може да се занимава со претприемништво;
- **Ограничување на членство во органи на правно лице** – јавниот службеник не смее да биде директор, заменик или помошник директор на правно лице, ниту член на управен одбор, надзорен одбор или друг орган за управување, ако го именува Владата или друг државен орган.

Покрај наведените, ако потешки повреди на должностите од работниот однос предвидени се (Osborne, 2010):

- Примање на поклон во врска со вршење на работи во фунцкијата;
- Примање на услуги или користи за себе или друго лице или користење на работа во државниот орган заради стекнување на остварување на сопствени права или права поврзани со јавниот службеник;
- Дополнителна работа со условите според претходно наведените услови;
- Превземање на должност на директор, заменик или помошник директор во правно лице или повреда на ограничување на членство во органите на правно лице;
- Основање на трговско друштво, јавна служба и занимавање со претприемништво;
- Непренесување на управувачките права во трговско друштво на друго лице, недоставување на податоци на раководителот за лицето на кое се пренесени упрауввачките права или недоставување на раководителот, докази за пренос на управувачките права;
- Непријавување на интерес кој јавниот службеник или со него поврзано лице може да го има во врска со одлуката на државниот орган во чие донесување учествува; и
- Незаконско располагање со средства.

Исто така, поради повреда на обврските од работниот однос, односно повреда на работната дисциплина, може да се откаже работниот однос на вработениот. Работодавачот може да го откаже договорот за работа кој со своја вина има направено тешка повреда на обврските од работниот однос, односно повреда на работната дисциплина, и тоа ако извршува дополнителна работа спротивно на забраната на работодавачот која е дадена во согласност со закон, или бара или прима поклони, услуги или било каква корист за себе или поврзани лица, или користи работа во јавна служба за да влијае на остварување на своите права или правата на поврзаните лица, односно ако е основач и има сопственост или удел од трговско друштво, јавна служба, или се занимава со претприемништво, спротивно на законот.

3.4 Етичко однесување и стандарди за интегритет

Освен стручни, службениците имаат и морални (етички) карактеристики и лични квалификации кои влијаат на професионално, политички непристрасно, транспарентно и ефикасно извршување на работите. Бидејќи се подразбира моралната должност и обврска на јавните службеници, така службеничкиот однос е поврзан со етиката, која може да се одреди како „збир на општествени правила кои усвојуваат свој личен критериум на однесување земајќи го предвид својството на јавниот службеник“ (Pusic, 2002, стр.302).

Етичките кодекси и другите нормативни средства настануваат од потреба да се воспостават објективни критериуми за контрола на работата на службениците и остварување на нивните права и обврски.

Со Кодексот на однесување на јавните службеници поблиску се уредуваат правилата на етичко однесување на јавните службеници и начинот на следење на неговата примена (Pusic, 2002, стр.302). Целта е да се утврдат стандарди на интегритет и правила на однесување на јавните службеници од органот на државната управа и јавноста да се извести за однесувањето кое има право да го очекува од јавните службеници. Однесувањето кое е спротивно на одредбите на Кодексот претставува лесна повреда на работната должност, освен ако со закон е одредено како тешка повреда на работната должност. Целта на Кодексот на однесување е зајакнување на административната етика која претставува систем на таканаречени меки правила (soft rules), која би требало да има силно обврзувачко дејство

во однос на задолжителните законски норми на вработените во администрацијата (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2008).

Во оваа смисла, јавните службеници имаат обврска за зачувување и поттикнување на доверба на јавноста и интегритет, непристрасност и ефикасност на органот. Во својата работа, јавните службеници се должни, професионално непристрасно да постапуваат, без давање на приоритет на било кој од било кои причии освен професионални. Во приватниот живот, јавните службеници не смеат да се однесуваат на начин кој би можел да влијае кон другите лице и може да се одрази на законитото и непристрасното вршење на должностите. Тие не смеат со своето однесување, постапки или зборови да поттикнуваат странки на давање, ниту да превземаат работи и постапки кои би ги довеле во зависна позиција или обврска да вратат услуга на некое физичко или правно лице.

Со цел на примена на начелото на политичка неутралност, во службените простории на органот не смее да се носи ниту истакнува обележје на политички странки или пропагандни материјали. Исто така, јавните службеници не можат да влијаат на политичкото определување на другите службеници, ниту да им вршат притисок во врска со поддршката на политички странки, односно политички субјекти кои имаат кандидати на изборите. Понатаму, тие не смеат да користат јавни собири и средби на кои учествуваат во својство на службеник со цел на промоција на политички странки, односно политички субјекти, или поради јавно претставување на учесници на избори и нивните изборни програми или повикување на граѓаните да гласаат или да не гласаат за одредени учесници на избори. Јавните средства кои му се доверени во вршењето на работата на јавниот службеник, не смеат да се користат за промоција на политички странки, односно политички субјекти, под што посебно се подразбира користење на службени простории, возила и инветар во цели на политичка кампања.

Јавниот службеник е должен, при донесувањето на одлуки да постапува така што на секоја странка ќе и овозможи што полесно да ги заштити и оствари своите права и правни интереси, водејќи притоа сметка тоа да не биде на штета на јавниот интерес. Исто така, тој мора да води сметка за јавниот интерес при вршењето на дискрециони овластувања и да постапува во границите на законот на даденото овластување и согласно со целта поради која е дадено овластувањето (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2008).

Во вршењето на своите работи, јавните службеници не смеат да дозволат нивниот приватен интерес да дојде во конфликт со јавниот интерес. Тие се должни да водат сметка за реален или возможен конфликт на интереси и да превземат мерки предвидени со закон заради избегнување на конфликт на интереси. Јавниот службеник не смее да прими поклон или било каква услуга или друга корист за себе или други лица во вршењето на својата должност, освен протоколарен или пригоден поклон од помала вредност, согласно со прописите со кои се уредува спречувањето на конфликт на интереси при вршењето на јавни функции.

Материјалните и финансиски средства кои им се доверени во вршењето на работите, јавните службеници се должни да ги користат наменски, економично и ефикасно, исклучиво за извршување на работи да не ги користат за приватни цели.

Во вршењето на приватни рабти не смеаат да користат информации кои им се службено достапни заради стекнување на погодности за себе или поврзани лица. Со цел на заштита на приватноста, јавниот службеник не смее да изнесува лични податоци од евиденциите кои се водат на друг јавен службеник, освен ако со закон се предвидени случаи.

Со Кодексот се промовира „администрација во служба на граѓаните“. Во однесувањето со граѓаните (странките) постои обврска за службеникот да (Frederickson, 2005):

- Постапува професионално, љубезно и пристојно;
- Покаже заинтересираност и трпение, посебно со неука странка;
- Навремено и точно да даде податоци и информации, во согласност со закон и други прописи;
- Да даде помош и информации за надлежните органи за постапување по барањата, како и правни средства за заштита на правата и интересите;
- Постапува во согласност со начелото на еднаквост и не дава привилегии на основа на било какви својства и лични особини на странката;
- Со посебно внимание да постапува со лица со инвалидитет и други лица со посебни потреби;
- Да ја почитува личноста и достоинството на странката.

Во односите со претпоставените, подредените и другите јавни службеници, службеникот треба да постапува со внимание и почит. Службеникот е должен да обезбеди потребна соработка со другите јавни службеници, да не го попречува процесот на работа, да води професионални односи и работна атмосфера и да избегнува работи кои би имале штетни последици на угледот на органот.

Со цел на зачувување на угледот на органот, службениците на највисоки работни места се должни да водат сметка за своето однесување на јавно место за да не го оштетат угледот на органот и довербата на граѓаните во државната служба. Јавниот службеник на работата е должен да биде примерно и уредно облечен и со начинот на своето облекување да не го нарушува угледот на државниот орган ниту да изразува своја политичка, верска или друга лична припадност која би можела да води до сомнеж на неговата непристрасност и неутралност.

Јавниот службеник кој смета дека од него или друг јавен службеник се бара да постапи на начин кој не е во согласност со Кодексот, за тоа треба писмено да го извести раководителот на органот. Јавниот службеник, поради тоа, не смее да биде ставен во неповолна положба во однос на другите јавни службеници, ниту да биде изложен на вознемирување (мобинг) при извршувањето на своите должности и остварувањето на правата во органот.

4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРОФЕСИОНАЛИЗАСИЈАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО БИВШИТЕ ЈУГОСЛОВЕНСКИ ДРЖАВИ

4.1 Професионализасија на јавната администрација во Македонија

Професионализасијата на јавната администрација претставува еден од темелните предуслови за ефективно управување, стабилна демократија и ефикасна имплементација на јавните политики. Во современите држави, јавната администрација не се смета само за извршен апарат на власта, туку и за институционален систем кој го овозможува континуитетот на државното управување и заштитата на јавниот интерес. Во таа смисла, процесот на професионализасија се однесува на создавање на административен систем кој функционира врз основа на принципите на меритократија, компетентност, транспарентност и отчетност.

Во контекст на Република Северна Македонија, професионализасијата на јавната администрација има клучна улога во рамките на поширокиот процес на европеизација и институционална трансформација. Од почетокот на 2000-тите години, земјата се соочува со потребата за создавање стабилна, деполитизирана и професионална администрација која ќе биде во согласност со принципите на Европскиот административен простор (European Administrative Space – EAS) (SIGMA, 2014). Овој процес претставува основен предуслов за успешна интеграција во Европската Унија и за унапредување на демократското управување.

Професионализасијата, според МИОА (2021), не подразбира само донесување нови закони и стратегии, туку и суштинска промена на организациската култура во институциите, јакнење на системот за управување со човечки ресурси и создавање на механизми кои ќе ја ограничат политичката зависност на администрацијата. Затоа, реформите во оваа област треба да се разгледуваат како долгорочен, континуиран и интердисциплинарен процес.

Реформите на јавната администрација во Македонија започнуваат на почетокот на новиот милениум, кога државата го насочува вниманието кон модернизација на институциите и усогласување со европските стандарди. Првиот голем чекор во таа насока беше донесувањето на Законот за државни службеници во 2000 година, со кој за првпат се

воспоставуваат принципите на професионална служба заснована на компетенции и заслуги (Милевска, 2005).

Законот овозможи јасно разграничување меѓу политичките и професионалните функции, воведе јавни конкурси и критериуми за избор на кадар, како и основа за воспоставување на систем на кариера. Со тоа беше направен обид да се прекине традицијата на клиентелизам и политичко вработување која беше карактеристична за претходниот период (Dzinic, 2011).

Во наредните години, институционалната поставеност на јавната администрација беше дополнително уредена со создавањето на нови органи и агенции. Во 2010 година беше формирано Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), кое стана главен носител на реформите и координатор на стратегиските документи во оваа област (МИОА, 2018).

Покрај тоа, беше воспоставена Агенцијата за администрација, како посебно тело задолжено за спроведување јавни конкурси и водење на регистар на вработените во јавниот сектор, како и Центарот за обука на администрацијата, кој подоцна е трансформиран во институција за континуирана едукација на административните службеници.

Реформскиот процес беше поддржан и од бројни меѓународни партнери, пред сè од Европската унија, SIGMA програмата, OECD и Светската банка, кои преку финансиска и техничка помош овозможија поддршка во развојот на стратегиите, обуките и анализите на капацитетите на Според МИОА (2021), реформите во јавната администрација во Македонија можат да се поделат во неколку развојни фази:

Прва фаза (2000–2010): Нормативно поставување и институционално оформување. Овој период е обележан со воспоставување на правната рамка и институционалната инфраструктура за јавната администрација. Донесени се Законот за државни службеници (2000) и Законот за организација на органите на државната управа (2000), а подоцна и низа подзаконски акти кои ги уредуваат процедурите за вработување, оценување и дисциплинска одговорност. Главниот фокус беше поставување на основите за професионален систем, но практичната примена беше ограничена поради политички влијанија и недоволна административна култура (SIGMA, 2012).

Втора фаза (2011–2017): Реформи во управувањето со човечки ресурси и усогласување со ЕУ стандарди. Во оваа фаза, фокусот се пренасочува кон стандардизација на процесите, јакнење на институционалните капацитети и воведување нови механизми за управување со кадарот. Донесен е Законот за административни службеници (2014), кој ја дефинира позицијата и одговорностите на административните кадри на сите нивоа (МИОА, 2015). Исто така, во 2015 година е донесен Законот за вработените во јавниот сектор, со цел воспоставување унифицирани стандарди и транспарентност во системот на вработување (European Commission, 2016).

Реформите на јавната администрација во Северна Македонија се темелат на јасно дефиниран правен и стратешки систем кој го уредува статусот, правата и одговорностите на административните службеници.

Во правен контекст, клучни документи кои ја обликуваат професионализасијата се:

- Законот за државни службеници (2000) – го воспоставува основниот принцип на професионална служба заснована на заслуги и компетенции, воведува јавни конкурси и јасни критериуми за избор и напредување (Милевска, 2005);
- Законот за организација и работа на органите на државната управа (2000) – ја дефинира структурата на државните институции, хиерархијата и управувачките одговорности (МИОА, 2018);
- Законот за административни службеници (2014) – воведува унифицирани стандарди за вработување и систем за оценување на учинокот на административните службеници (European Commission, 2016); и
- Законот за вработените во јавниот сектор (2015) – има за цел да воспостави единствен систем за управување со човечки ресурси во сите јавни институции (SIGMA, 2020).

Овие закони создаваат интегриран систем кој ги обединува процедурите за вработување, напредување и оценување, овозможувајќи појасна поделба меѓу политичките и професионалните функции.

Во стратешки контекст, неколку документи имаат централна улога во управувањето со процесот на професионализасија:

1. Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022 – дефинира пет приоритетни области: одговорност, транспарентност, управување со човечки ресурси, подобрување на услугите и етички стандарди (МИОА, 2018).
2. Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030 – се надоврзува на претходната и го става фокусот на дигитализација, иновации и развој на компетенции (МИОА, 2023).
3. Акционен план за професионален развој на државните службеници (2021–2025) – го уредува системот за обука, развој на компетенции и кариера (OECD, 2021).

Стратешките документи се меѓусебно поврзани и во согласност со SIGMA принципите на јавна администрација, кои претставуваат рамка за европеизација на институционалните стандарди (SIGMA, 2014).

Во процесот на европска интеграција, Северна Македонија ја усогласува својата административна структура со принципите на Европскиот административен простор (EAS), кој ги опфаќа вредностите на владеење на правото, отчетност, предвидливост, транспарентност и професионализам (SIGMA, 2014). Според Европската комисија (2023), професионализасијата на администрацијата е една од клучните области на реформата, особено во рамките на Поглавје 23 и 24 – „Правосудство и фундаментални права“ и „Правда, слобода и безбедност“.

Во своите годишни извештаи, Европската комисија континуирано ја истакнува важноста на деполитизацијата, професионалниот развој и континуираното усовршување на државните службеници како предуслов за стабилен административен систем (European Commission, 2023).

Концептот на добро управување во македонски контекст подразбира воведување на практики кои го зајакнуваат јавниот интегритет, транспарентноста и учеството на граѓаните во донесувањето одлуки. Реформите предвидуваат зајакнување на отчетноста преку развој на механизми за внатрешна и надворешна контрола, воспоставување стандарди за етичко однесување и подобрување на пристапот до информации од јавен карактер (SIGMA, 2020).

Во последната декада, посебен акцент е ставен на дигитализацијата како дел од доброто управување, преку развој на е-Управа, електронски систем за човечки ресурси

(HRMIS) и дигитални платформи за јавни услуги (МИОА, 2021). Овие иницијативи имаат за цел да го намалат административниот товар, да ја зголемат транспарентноста и да овозможат побрза комуникација меѓу институциите и граѓаните.

Сепак, и покрај усвоените стандарди, предизвици и понатаму постојат во делот на практичната примена, особено во однос на отпорот кон промени, недостигот на финансиски ресурси и слабата институционална координација (OECD, 2024).

Професионализасијата на јавната администрација не може да се замисли без ефективен систем за управување со човечки ресурси, кој овозможува привлекување, задржување и мотивирање на квалитетен кадар. Во Северна Македонија, овој систем постепено се институционализира преку Агенцијата за администрација, МИОА и Центарот за обука на службениците (МИОА, 2021).

Главни насоки во управувањето со човечки ресурси се:

- Воведување на систем за оценување на перформанси (performance appraisal);
- Воспоставување на стандарди за компетенции;
- Спроведување на континуирана едукација и обука;
- Воведување механизми за етика и интегритет во работењето.

Во последните години, обуките за јавните службеници се прошируваат и опфаќаат теми како што се управување со промени, лидерство, дигитални вештини и јавна комуникација. Според податоците на МИОА (2023), повеќе од 25.000 вработени во јавниот сектор поминале низ различни програми за едукација и сертификација.

И покрај позитивниот тренд, анализите на SIGMA (2023) и OECD (2024) покажуваат дека системот за обука сè уште не е доволно поврзан со механизмите за напредување и наградување, што ја намалува неговата ефикасност.

Иако Северна Македонија постигна видлив напредок во создавањето институционални и законски основи за модерна јавна администрација, процесот на професионализасија и понатаму се соочува со низа структурни и организациски пречки.

Политизацијата останува еден од најголемите предизвици за стабилен и професионален административен систем. Европската комисија (2023) забележува дека

процесот на вработување и унапредување сè уште е под влијание на политички фактори, особено на локално ниво. Овој феномен ја поткопува довербата во јавниот сектор и ја намалува мотивацијата на професионалните службеници (SIGMA, 2023).

Недостатокот на јасна граница меѓу политичките и административните функции доведува до чести кадровски промени по секоја политичка транзиција, што влијае на континуитетот на политиките и стабилноста на институциите.

Проблемот со ограничени човечки и финансиски ресурси е присутен во повеќето институции, особено на локално ниво. Недостигот на специјализирани експерти, ниските плати и ограничените можности за кариера создаваат тешкотии во задржувањето на квалификуван кадар (OECD, 2024).

Иако е воспоставен систем на континуирана обука, истиот не е доволно интегриран во процесот на управување со перформансите и напредувањето. Во пракса, оценувањето на вработените често се сведува на формалност без реални последици (МИОА, 2023).

Транспарентноста и отчетноста се клучни за доброто управување, но практичната примена на овие принципи во Македонија е ограничена. Иако се воспоставени системи за пристап до информации и антикорупциски механизми, нивната ефикасност е варијабилна (European Commission, 2023).

Потребно е поинтензивно вклучување на граѓанското општество и независните институции во надзорот врз јавната администрација, како и зајакнување на внатрешните механизми за контрола на интегритетот.

Професионализасијата на јавната администрација во Македонија е сложен и долготраен процес кој бара институционална стабилност, политичка волја и континуирана поддршка од меѓународната заедница. Постигнати се значајни резултати во делот на законската рамка, создавањето на институции и стратешките документи, но суштинската имплементација останува предизвик.

За да се создаде стабилен, професионален и деполитизиран административен систем, потребна е долгорочна стратегија која ќе ги поврзе реформите во управувањето со човечки ресурси со пошироките цели на доброто управување, дигитализацијата и европската интеграција (European Commission, 2023; OECD, 2024).

Професионализасијата не треба да се третира само како технички процес на административна оптимизација, туку како вредносна трансформација која ќе ја врати довербата на граѓаните во институциите и ќе создаде основа за модерна, транспарентна и отчетна јавна служба.

4.2 Професионализасија на јавната администрација во Србија

Професионализасијата на јавната администрација во Србија претставува клучна компонента во процесот на модернизација на државата, демократизација на општеството и пристапувањето кон Европската унија. Таа има длабоки импликации на функционирањето на современата држава и се однесува на развој и примена на системи кои овозможуваат вработување, напредување и оценување на јавните службеници врз основа на стручност, етички принципи и перформанси, а не на основа на политички или лични врски. Во Србија, овој процес има дополнителна димензија, тој е нераскинливо поврзан со процесот на европски интеграции и хармонизација со стандардите на Европскиот административен простор (European Administrative Space – EAS).

Од почетокот на 2000-тите, реформите на јавната администрација претставуваат еден од столбовите на дрґавната трансформација. Меѓутоа, и покрај бројните стратегии, закони и меѓународна поддршка, Србија и понатаму се соочува со бројни предизвици – пред се со политизација на кадри, недостаток на институционална одговорност и недоволна култура на професионализам во јавниот сектор.

Основата на модерната јавна администрација ја сочинува концептот на рационално-легална власт кој го има основано **Макс Вебер**. Според **Вебер** (1922), професионаланта бирократија треба да се заснова на меритократија, хиерархиска организација, неутралност и правна предвидливост. Во таков систем, службениците се вработени врз основа на компетенциите и имаат јасно дефинирани надлежности, со што се намалува просторот за арбитрарност и политички притисок. И покрај широкото прифаќање на овој модел, во постсоцијалистичките држави, вклучувајќи ја и Србија, процесот на премин од партиска лојалност кон меритократски принципи е постепен и често оптеретен со отпор на политичките елити.

Концептот на нов јавен менаџмент се има развиено во текот на 1980-тите години како реакција на неефикасноста на традиционалната бирократија. Овој пристап воведува менаџерски принципи од приватниот сектор во јавната администрација со фокус кон перформанси, резултати, ефикасност на трошоци и ориентација кон корисникот (Hood, 1991). Во Србија, новиот јавен менаџмент се применува делумно, најмногу низ дигитализација и развој на системот за мерење на перфромансите, но без потполно воведување на одговорност и автономија на менаџерот.

Концептот на добро управување ги поставува принципите на одговорна, транспарентна, партиципативна и ефикасна јавна администрација (OECD, 2017). Европската унија го има развиено преку СИГМА програмта на шест основни принципи на реформи на јавната администрација, познати како Принципи на јавната администрација (Principles of Public Administration), кои во контекст на Србија претставуваат основна референтна рамка за мерење на напредокот во реформите на јавната администрација. Тие принципи се следните:

- Предвидлива и законита рамка за организација на јавната администрација;
- Професионален и деполитизиран државен службенички систем;
- Одлуки засновани на докази и анализа на политики;
- Транспарентност и одговорност на јавната администрација;
- Ефикасно давање на ајвни услуги; и
- Учество на граѓаните и достапност на информации.

Европската унија не поседува единствен модел на јавна администрација, но го промовира Европскиот административен простор (EAS) – збир на заеднички принципи и вредности. Основните карактеристики на EAS се: владеење, на правото, сигурност на институциите, одговорност, транспарентност и ефикасност (SIGMA, 2014). Државите кандидати за членство, вклучувајќи ја и Србија, се должни да ги прилагодат своите административни системи кон овие принципи.

Во пракса, членките на EAS (пример: Германија, Франција, Холандија, Словенија, Хрватска) имаат развиено модели кои го комбинираат централизираното управување со

човечки ресурси со високи стандарди на професионализам. Србија има усвоени слични механизми со Службата за управување со човечки ресурси и Националната академија за јавна администрација, но имплементацијата на тие механизми сеуште го нема постигнато очекуваното ниво на интитуционална стабилност.

После политичките промени во 2000 година, Владата на Србија ги има започнато првите чекори кон реформи на јавната администрација со донесување на Законот за јавна администрација (2005) и Законот за јавните службеници (2005): Овие закони по прв пат ги имаат воведено меритократските принципи во вработувањето и развојот на кариера. Во тој период основани се клучни институции како Службата за управување со човечки ресурси, која ја има превземано улогата на координација со кадровските политики.

Во првата фаза, реформите имале претежно нормативен карактер. Фокусот бил кон донесување на законски акти, а нивната имплементација била ограничена поради политичка нестабилност и недостаток на административни капацитети (Dzinic, 2011). Но и покрај тоа, периодот претставува основа на идните реформски чекори и влез на Србија во процесот на соработка со ОЕЦД/СИГМА програмата.

Во втората фаза на реформи, која се поклопува со почетокот на пристапните преговори на Србија со Европската унија, јавната администрација станува стратешки приоритет. Донесена е Стратегијата за реформи во јавната администрација 2014-2020, која дефинира пет клучни области: управување со политики, организација на јавната администрација, одговорност, давање на услуги и управување со човечки ресурси. Во тој период, започната е реформата на платниот систем и системот на оценување на работата на службениците, со зајакнување на механизмите за контрола на корупција. Меѓутоа, Европска комисија во своите извештаите (2015-2017) истакнува дека проблемите за политизација се и понатаму присутни, а спроведувањето на реформите е нееднакво помеѓу централното и локалното ниво.

Третата фаза го опфаќа периодот на усвојување на Стратегијата за реформи на јавната администрација 2021-2030 и претставува најзрел обид на систематизација на реформскиот процес. Фокусот е ставен кон дигитализација, унапредување на ефикасноста и професионализасија на кадрите. Во рамките на Министерството за јавна администрација и локална самоуправа, формирани се проекти како еАдминистрација, еЗУП и Систем за

управување со документи (DMS), со што е намалена административната оптеретеност на граѓаните и е зголемена одговорноста на службениците. Исто така, основана е Национална академија за јавна администрација (2017), која има мандат да ги развива компетенциите на службениците во согласност со европските стандарди. ОЕЦД (2024) наведува дека капацитетите за обука се значајно унапредени, но и понатаму постои недостаток на евалузација на ефектите од тие програми.

Според извештаите на Европската комисија (2024), Србија има остварено умерен напредок во реформите на јавната администрација. Напредокот е евидентен во областа на дигитална трансформација и централизција на управувањето со човечки ресурси, додека деполитизацијата и одговорноста остануваат ограничени. СИГМА (2023) заклучува дека професионализасијата сеуште нема достигнато ниво на кое политичкото влијание, би било минимално, посебно во локалните самоуправи.

Сеопфатно, може да се каже дека реформите на јавната администрација во Србија поминуваат низ циклус на нормативен напредок и институционален застој. Потребно е да се воспостават механизми кои гарантираат континуитет и отпорност на реформите, независно од промената на политичките елити.

Управувањето со човечки ресурси во јавната администрација е еден од клучните столбови на реформите на државната администрација. Во контекст на Србија, овој сегмент на реформи има посебно значење бидејќи претставува основен предуслов за професионализасија, ефикасност и одговорност на јавните институции. Развојот на компетентен и мотивиран кадар е услов за успешна имплементација на сите други реформски политики. И покрај напредокот во нормативни рамки, управувањето со човечките ресурси е и понатаму подрачје со изразени предизвици во поглед на деполитизација, мотивација, задржување на стручниот кадар и развојот на компетенции.

Човечките потенцијали во јавната администрација ги опфаќаат сите вработени кои непосредно учествуваат во спроведувањето на јавните политики, давањето на услуги и донесувањето на одлуки. Квалитетот и компетенциите на јавните службеници директно влијаат на ефикасноста на администрацијата, квалитет на услугите и довербата на граѓаните во институцијата. Според ОЕЦД (2024), човечките ресурси го претставуваат „најважниот

капитал на јавната администрација“, бидејши го одредуваат институционалниот капацитет за имплементација на реформите.

Реформата на управување со човечки ресурси во Србија има започнато со донесување на Законот за јавни службеници (2005), кој прв ги има воведено меритократските принципи во вработувањето и напредување. Основана е Служба за управување со кадри (SUZ), која има централна улога во спроведувањето на кадровската политика и координација на постапките за вработување на републичко ниво.

Подоцна е воспоставена Националната академија за јавна администрација (NAJU), основана во 2017 година, како клучна институција за развој на компетенции и континуирано стручно усовршување на вработените. Академијата спроведува програми за обука кои опфаќаат менаџерски, дигитални и етички компетенции, во согласност со принципите на Европскиот административен простор (SIGMA, 2014).

Во рамките на Стратегијата за реформи на јавната администрација, 2021-2030 (MDULS, 2021), развојот на човечки ресурси е препознаен како еден од петте приоритети. Стратегијат анагласува потреба за:

- Зајакнување на системот на обуки;
- Унапредување на системот на оценување според перформанси;
- Воспоставување на развој на кариера; и
- Поттикнување на организациска култура заснована на етика и одговорност.

Транспарентниот и правичен систем на вработување е основен предуслов за професионализасија. Во пракса, системот на конкурси и селекција на кадри во Србија е унапреден, но и понатаму постојат предизвици во спроведувањето на меритократските принципи. Процесот на вработување одвива преку јавни конкурси, кои ги координира СУЗ, но механизмите на надзор над објективноста на селекцијата се и понатаму ограничени. Европската комисија (2024) во својот извештај за Србија истакнува дека е потребно дополнително да се зајакне независноста на службеничките комисии и спроведувањето на Законот за јавни службеници.

Системот на оценување на работата на вработените е воведен со цел да обезбеди објективно мерење на перформансите и поврзаност со напредување и наградување. Меѓутоа, во пракса, оценувањето често има формален карактер и не води до реални последици по кариерата на јавниот службеник. Од друга страна, мотивацијата на вработените претставува посебен предизвик. Релативно ниските плати во јавниот сектор, недостаток на можностите за напредок во кариерата и ограниченият систем на наградување водат до демотивација и флуктуација на кадри, посебно меѓу младите стручњаци. Ефиксниот систем за наградување и развој на кариера е неопходен за задржување на талентите во јавната администрација.

Развојот на компетенциите на јавните службеници претставува централен елемент на реформите начовечките ресурси. Националната академија за јавна администрација организира обуки за службениците, на републичко, покраинско и локално ниво. Програмите за обука опфаќаат области како што се: управување со промени, дигитална трансормација, стратешко планирање, етика и интегритет.

Според податоците на Министерството за јавна администрација и локална самоуправа (2023), повеќе од 35.000 вработени имаат поминато низ програмите за обука во периодот од 2018-2023 година. Сепак, предизвикот останува во евалуацијата на ефектите на тие обуки, односно ретко се мери влијанието на реалните перформанси на институциите и поединците.

Во согласност со препраките на СИГМА (2023), потребно е да се развие систем на планирање на кариерата и индивидуален развој на вработените, кој би ги поврзувал резултатите од обуката со можностите за напредување и поголема професионална одговорност.

Развојот на човечките ресурси во јавната администрација на Србија претставува основа на успешни реформи и клучен предуслов за професионализасија на системот. Иако се постигнати значајни резултати во воспоставувањето на институционалната рамка и механизми на обуката, системот и понатаму се карактеризира со предизвици во поглед на деполитизација, мотивација и меритократско управување со кариерата. Долгорочниот успех на реформите зависи од способноста на државата да ги препознае човечките ресурси како стратешки капитал и да изгради култура на одговорност, учење и јавна етика.

Процесот на вработување во јавната администрација треба да се заснова на објективни критериуми. Меѓутоа во Србија, и понатмау се присутни порблеми на нетранспарентни процедури и непотизам, посебно во локалните самоуправи. Според извештајот на СИГМА (2023), повеќе од 40% на испитани службеници сметаат дека политичката припадност влијае на изборот на кандидатот.

Проценката на перформансите е воведена како инструмент на професионалзиација, но во пракса често останува формална процедура без конкретни последици. ОЕЦД (2024) наведува дека 25% од државните органи ги користат резултатите на оценката на работата при донесувањето на одлуки за напредување или обука.

Националната академија за јавна администрација има развиено стандарди за обука кои се однесуваат на дигиталните компетенции, управувачки вештини и етички принципи. СПоред податоците на Министерството за јавна администрација и локална самоуправа (2023), повеќе од 35.000 вработени имаат поминато низ програмите за стручно усовршување од 2018 година.

Деполитизацијата на јавната администрација бара доследно спроведување на законите и зајакнување на институционалната култура. Етиката на јавните службеници е уредена со Етичкиот кодекс на јавните службеници, но механизмите на контрола на почитување на тој кодекс се и понатаму ограничени.

Во Словенија и Хрватска, кои веќе се членки на ЕУ, професионализасијата е спроведена низ комбинација на јасни законски решенија и независни служби за управување со човечки ресурси. На пример, Хрватска го има основано Средишниот државен уред за развој на дигитално општество и кадри, додека Словенија има централизиран систем кој ја надгледува примената на мерит принципот на сите нивоа на власт (OECD, 2021). Србија може да ги примени овие искуства со цел на зголемување на институционалната отпорност и професионалната етика.

4.3 Професионализасија на јавната администрација во Босна и Херцеговина

Реформите во јавната администрација се процес кој денес се одвива како во земјите на развиена демократија, така и во транзициски постсоцијалистичките земји. Посебна

важност на реформите има за транзициските земји, бидејќи нејзиното успешно спроведување е услов за европската интеграција.

Босна и Херцеговина е една од земјите која поминува низ процесот на транзиција и ја има превземено обврската за спроведување на реформите во јавната администрација, каде ги има дефинирано стратешките цели на реформите и ги има воспоставено капацитетите за нејзиното спроведување.

Иако клучната цел на реформите на јавната администрација е поефикасна и одговорна јавна администрација, која на граѓаните и другите правни субјекти ќе им овозможи подобри услови и би била потранспарентна и отворе со исполнување на сите услови кои се поставени од европските интеграции, неспомнително се стекнува впечаток дека во системот на јавна администрација во Босна и Херцеговина се нема постигнато некој значаен напредок.

Еден од најважните сегменти на реформите е реформата во областа на управувањето со човечки ресурси. Имено, поради комплексната административна структура во Босна и Херцеговина постои голема разлика во разбирањето и имплементацијата на модерното управување со човечки ресурси низ различни тела и органи на власта. Во поголемиот број на институции управувањето со човечки ресурси е лоцирано во служби за општи и правни работи, додека само во погелемите институции се организираат посебни оддели кои се занимаваат со оваа тематика.

Модерната држава и нејзината јавна администрација не е возможно да се замисли без професионални, способни и лојални кадри. Кадрите во јавната администрација се лица кои работат во органите на јавната администрација, единиците на локална и регионална администрација и јавните служби. Категориите на вработени во јавната администрација во Босна и Херцеговина можеме да ги поделиме во неколку групи, и тоа (Kopric, 2014):

- Професионални јавни службеници;
- Политички службеници;
- Службеници кои работат на мануелни и помошно-технички работи; и
- Надворешни соработници и привремено вработени.

Најбројната и воедно најзначајната група на вработени во јавната администрација се јавните службеници кои работата во јавната служба ја извршуваат како свое главно и трајно занимање. За разлика од останатите вработени во јавнатаадминистрација, јавните службеници се одликуваат со професионалност. Тоа значи дека современите јавни службеници се платени и образовани професионалци во служба на државата и на услуга на граѓаните и другите правни субјекти. Меѓутоа, во различни историски периоди, поради различното разбирање на јавната администрација, се менувала улогата и значењето на јавните службени. Па така, според најстарото сфаќање, административната служба се поистоветувала со политичката власт, а јавниот службеник се сметал за „личен носител на државниот монопол на присилба, односно носител на овластувањата кои посредно произлегуваат од тој монопол“ (Marcetic, 2007, стр.89).

Иако и денес во класичните административни ресори, администрацијата се сфаќа како власт, современите административни системи го застапуваат сфаќањето за администрацијата како за општествена функција. Во согласност со тоа, јавните службеници не владеат со граѓаните, туку мора да се грижат за задоволувањето на нивните потреби според начелата на рамноправност и еднаквост. Кон таквото сфаќање допринела индустријализацијата и урбанизацијата на земјите од западна Европа и Северна Америка кон крајот на 19 и почетокот на 20 век. Ширењето на градовите, зголемувањето на бројот на работи на администрацијата и јавните служби ја имаат променето улогата на јавните службеници и постапно ги имаат доведено до нивна професионализасија. Со тоа се создадени нови вредности во администрацијата, како што се ефикасност, ефективност и мериторен систем, кои тежат кон одговорна, професионална, етичка и на критериум на стручност и способност заснована јавна администрација.

Во поново време со воведувањето на новиот јавен менаџмент и пазарните начела во јавната администрација, постоечкиот консензус за поимот и улогата на современиот јавен службеник значително се менува. Традиционалниот административен модел, кој има гарантирано сигурност на вработувањето на јавниот службеник, отстапува на место на новиот менаџерски концепт кој носи различен пристап кон вработените во јавната администрација и уредувањето на нивните статусни односи.

Посебна категорија на вработени во јавната администрација ја сочинуваат политичките службеници, односно политички именувани лица (градоначалници, министри, нивни заменици итн.). За разлика од јавните службеници кои во јавната администрација се вработуваат на основа на својата стручност и професионална способност, политичките службеници се избираат или именуваат на одредени функции на врвот на административната пирамида, исклучиво според политички критериум. Нивниот мандат е временски ограничен и трае се додека на власт, се наоѓа политичката странка која ги има именувано. Посебно е значајно да се истакне дека на правата и на обврските на политичките службеници воопшто не се применува или се применува во мала мера, службеничкото законодавство, односно нивните права и обврски се регулираат со Устав или посебни закони. Па така, оваа категорија на вработени во јавната администрација е исклучена од примената на мериторниот систем и претставува исклучок од правилата дека работните места во јавната администрација се пополнуваат преку јавен конкурс и на основа на критериумите на стручност и способност. Земајќи предвид дека се бираат и именуваат со демократски избори, политичките службеници сносат политичка одговорност спрема граѓаните за состојбата во областите во кои се одговорни. Во повеќето демократски развиени земји, со цел на намалување на влијанието на политиката на јавната администрација, се настојува да се намали бројот на политички позиции во јавната администрација. Тој процес во Босна и Херцеговина помалку или повеќе (без)успешно.

Втората категорија по бројност на вработени во јавната администрација, после јавните службеници, ја сочинуваат лица кои извршуваат мануелни и помошни работи (чистачи, домари, возачи итн.) или технички работи (сметководствени, информатички работи итн.). За да се прикаже јасна дистинкција во однос на јавните службеници и видот, односно природата на работата која ја извршуваат, во законодавната терминологија во Босна и Херцеговина, тие се означуваат со поимите: работник, наместник итн. Нивната работно-правна положба воглавно се регулира со прописите на приватното право (општото работно законодавство), за разлика од јавните службеници кај кои се регулира по режимот на јавното право. Различната правна регулација на статусот на помошниот персонал во однос на статусот на јавните службеници, се оправдува со фактот дека работите кои ги извршува помошниот персонал не се дел од работите кои според Устав и закон ги извршува јавната администрација и за кои е одговорна спрема граѓаните и другите правни субјекти.

Тие, имено, извршуваат работи со помала сложеност, кои, иако неопходни за добро функционирање на целокупната организација, не можат да го изедначат нивниот статус со статусот на јавните службеници.

Последната категорија на луѓе кои се вработени во јавната администрација се надворешни соработници. Овде станува збор за членови на одредени советодавни тела, одбори или комиси, кои привремено или повремено, учествуваат во работата на административните организации, односно се ангажирани поради својат стручност (научни експерти), непрофесионален карактер на работата (судии и порота), или потреба за претставување на интересни групи на граѓани (родители во училишта), при што учествуваат во одлучувањето по поединечни прашања од надлежностите на административната организација. Овде можат да се набројат и лица кои извршуваат одредено еднократни работи (пример: попис на население), како и лица кои учествуваат во работата на административните организации на одредено време поради законска обврска (пример: присилна мобилизација на населението во случај на елементарни и други непогоди).

Новиот концепт на јавна администрација се основа на афирмација на економски вредности, насочен е кон резултати, конкурентност на пазарот и задоволство на корисниците на јавни услуги како крајни потрошувачи. Неговите главни мотиви се економски раст и продуктивност, наспроти на традиционалните цели на јавната администрација (општествен прогрес, јавна благосостјба, ублажување на сиромаштијата, невработеност и поттикнување на вредностите на еднаквост, граѓанство и непристрасност). Тежнеењето кон остварување на економски интерес во организациите во приватниот сектор е сосема вообичаена од аспект на остварување на конкурентност на пазарот.

Меѓутоа, кога се во прашање јавните организации, доследното пресликување и спроведување на менаџерскиот концепт од приватниот сектор би довело до низа на негативни последици. Пред се, доведувајќи го човечкиот капитал во функција на финансиски капитал, би дошло до дехуманизација на односите помеѓу поединци на различни менаџерски нивоа, кои располагаат речиси со неограничена слобода, благодарејќи на влијанието на извршната власт, и вработени чија положба во случај да станат превисок трошок за организацијата, би била многу неизвесна. Па затоа, со редефинирањето на улогата на граѓанинот во улога на купувач или потрошувач се менува и концептот на

одговорност на јавната администрација на начин што таа станува одговорна само за оној дел од граѓаните кои можат да платат, односно да ги купат услугите на јавните служнби. На тој начин, делови од сиромашната популација се исклучуваат од можноста на користење на јавните служби, чија примарна цел станува задоволство на индивидуалниот потрошувач, а не на граѓните.

Значајни реформи со воведувањето на новиот јавен менаџмент во Босна и Херцеговина се воведени во концепцијата со управувањето со човечки ресурси. Станува збор за функција која носи различен пристап кон луѓето во организацијата во која се има извршено промена на досегашната функција на персонална администрација. Значењето на управувањето со човечки ресурси и примената на принципот на новиот јавен менаџмент го одредуваат човекот како најважен ресурс во современата организација (Plavsic-Nesic, 2006, стр.671). Поради тоа, кај овој пристап се нагласува потребата на вложување во развојот на луѓето како темелен потенцијал во остварувањето на организциските и функционалните цели. Имено, во ерата на знаење и брзиот технолошки напредок луѓето мора да поседуваат вештини и компетенции во секојдневното работење за успешно да им одговорат на реформските процеси. На тој начин управувањето со човечки ресурси станува еден од клучните фактори за унапредување на продуктивноста во јавната администрација.

Реформите на јавната администрација се јавуваат како последица на брзиот и динамичен општествен развој кој бара и одредени приалгодувања во рамките на административните системи.

Како процес, кој е особено значаен за земјите во транзиција, реформите во јавната администрација во Босна и Херцеговина се основен предуслов за европските интеграции. Клучната улога на јавната администрација во процесот на европските интеграции се согледува во овозможувањето на спроведување на неопходните реформи за влез во Европската унија. Тие реформи, се однесуваат, пред се, на изградба на административни капацитети кои ќе бидат способни за усвојување и спроведување на основните прописи на Европската унија (acquis commuautaire).

Системот на јавна администрација во Босна и Херцеговина се одликува со сложеност, преклопување на надлежностите и нејасна поделба на надлежностите на различни нивоа на власт. Поради тоа, реформите на јавната администрација во Босна и

Херцеговина е потребна, не само поради евроинтеграциските процеси, туку и како претпоставка за поефикасна и поодговорна јавна администрација. Меѓутоа, процесот на реформите на јавната администрација во Босна и Херцеговина ја следат низа на ограничувачки фактори од кои можат да се истакнат следните:

- Сложена државна организација;
- Ниско ниво на економски раст;
- Различни нивоа на напредок во поединечни нивоа на власт;
- Недостаток на политичка волја за хармонизација на системот во државата;
- Недостаток на правна рамка за ефикасно утврдување на одговорности за превземани обврски како на ниво на раководење со органите, така и на ниво на секое работно место во администрацијата; и
- Отежната координација во процесот на дефинирање на политики и изработка на прописи на хоризонтално и вертикално ниво.

И покрај наведените недостатоци, административните реформи во Босна и Херцеговина имаат започнато на нормативно ниво, со усвојување на нови закони за јавните службеници. Во државата се донесени закони за јавната служба на сите нивоа на власта, додека во 2004 година е основан Уред на кординатори за реформи на јавната администрација. Две години подоцна е усвоена Стратегија за реформите на јавната администрација која заедно со Акционите планови носи темелни промени во начинот на кој работат сите државни и ентитетски институции. Стратегијата, заедно со Акциониот план 1 (АП1) ја имаат усвоено Собранието на Министри на Босна и Херцеговина, Владата на Федерацијата Босна и Херцеговина, Владата на Република Српска и Владата на Брчко Дистриктот на Босна и Херцеговина.

Со реформите било планирано дека во Босна и Херцеговина ќе бидат спроведени во три временски фази, со цел до крајот на 2014 година, државата да го постигне квалитетот на европскиот административен простор. Во првата фаза, требало да бидат исполнети краткорочните цели кои се однесуваат на реформата на хоризонталните системи опишани во рамките на шест реформски области на Акциониот план 1 и тоа:

- Изработка на политика и координациски капацитети;

- Јавни финансии;
- Управување со човечки ресурси;
- Административна постапка;
- Институционална комуникација; и
- Информациони технологии.

Во втората фаза, предвидено е и понатамошно исполнување на среднорочните цели во хоризонталните реформски области, односно почеток на реформи во сектори, во рамките на вториот Акционен план, на тој начин што би биле унапредени секторските и вертикалните функции, како и би се зголемила способноста на секторите за прилагодување и спроведување на правната основа на Европска унија на единствен начин во целата држава. Во третата фаза требало да се спроведат нови реформски активности, посебно во оние сегменти во кои не постоело напредок (Parco, 2025a).

Владите на сите нивоа на власт во Босна и Херцеговина ја имаат усвоено Заедничкат аплатформа за спроведување на Стратегијата за реформи на јавната администрација која дефинира одговорности за спроведување на политичко и стручно ниво и пропишува механизми за кординација и спроведување (Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, 2015). Еден од најзначајните интегрирачки фактори во секторот на јавна администрација во Босна и Херцеговина претставува Меморандумот за разбирање за воспостување на Фонд за реформи на јавната администрација. Потписници на Меморандумот се Собранието на Министри на Босна и Херцеговина и ентитетските влади, Владата на Брчко Дистриктот на Босна и Херцеговина и донаторите: Агенција за меѓународен развој и соработка на Шведска (СИДА), Министерство за развој и соработка на Холандија, Министерство за надворешни работи на Велика Британија и Делегацијата на Европската унија. Меморандумот е потпишан во Сараево, во 2007 година. Дополнително на Фондот му има пристапено и новиот донатор Министерство за надворешни работи на Кралството Норвешка (Parco, 2025b). ПАР фондот (Public Administration Reform Fund), односно Фондот за реформи на јавната администрација во Босна и Херцеговина и тоа за финансирање на конкретни мерки од Акциониот план 1 за реформите на јавната администрација (Parco, 2025b). Фондот во почетокот управувал со распределба на средства во износ од 4.5 милиони евра, а осигурано е и учество на домашниот буџет во Фондот. Сите влади имаат донесено одлуки со кои се

обврзуваат, дека на годишно ниво ќе издвојуваат износ од 0.01% од буџетот. Со средствата на Фондот се реализирани бројни проекти, како на пример:

- Обука на службениците за односи со јавност;
- Изработка на програма за подобрување на квалитетот на административно одлучување во Босна и Херцеговина;
- Развој на систем за управување со перформансите во структурите на јавната служба во Босна и Херцеговина; и
- Транспорирање на ЕУ законодавството во правниот систем на Босна и Херцеговина.

Посебно значаен сегмент на реформите на јавната администрација е реформата во областа на управување со човечки ресурси. Имено, најзначајниот потенцијал на секоја организација, па и оние во рамките на јавната администрација се нејзините вработени. Поради тоа, управувањето со човечките ресурси е една од клучните функции на администрацијата како целина. Иако, начелно се темели на истите принципи како и во приватниот сектор, функцијата на управување со човечки ресурси во јавната администрација се одликува со бројни специфичности. Тие специфичности, првенствено произлегуваат од посебната правна регулација на статусот на вработените во администрацијата, а опфаќаат (Mikulic, 2009, стр.1091-1126):

- Сложени правни постапки и поголем ангажман на единиците за управување со човечки ресурси;
- Организирање на централни единици за управување со човечки ресурси (агенции за јавна служба и др.) и периферни единици за поединечни организации, одредување на степенот на (де)централизација и односите помеѓу едните и другите единици, потреба за соработка и вмрежување помеѓу тие единици;
- Правно многу сложени постапки на селекција на основа на јавен или интерен конкурс;
- Повисок степен на правна сложеност на некои елементи од управувањето со човечки ресурси (напредување, оценување);
- Посебна нагласеност на некои од елементите за управување со човечки ресурси кои во приватниот сектор се помалку нагласени.

Развиеноста на функцијата на управување со човечки ресурси во јавната администрација во Босна и Херцеговина воглавно се сфаќа во традиционална смисла како функција на управување со кадри. Во однос на тоа говорат многубројни одредби на законот кој ги регулира службеничките односи во Босна и Херцеговина од кои јасно се согледуваат елементи на персонална администрација. Во законите на сите нивоа на власт за јавните службеници како најважен принцип во работата се наведува принципот на законитост.

Со тие закони исто така детално се пропишани постапките за пополнување на празни работни места, пробна работа, оценување, унапредување итн. Акцентот е на правните и техничките правила кои ја сочинуваат основата на концептот на персонална администрација. Од друга страна, современата функција на управување со човечки ресурси во јавната администрација е интегрирана во стратешкото управување со организацијата. Тоа значи дека планирањето на целите на организацијата е тесно поврзано со планирањето на човечките ресурси и обратно.

Во Босна и Херцеговина, поради комплексноста на административниот простор, но и неизградените демократски вредности во административниот систем не постојат основи за воведување на современите елементи за управување со човечките ресурси. Имено, Босна и Херцеговина, како и останатите транзициски земји на Југоисточна Европа сеуште нема достигнато задоволувачки степен на почитување на основните принципи врз кои се основа јавната администрација во современите земји (професионална, одговорна, поитички непристрасна јавна администрација, вреднување на знаење, стручност и способност, односно мериторен систем). Поради тоа, секое „копирање“ на новите менаџерски методи од земјите на Западна Европа би било неуспешно. Сепак, со Стратегијата за реформи на јавната администрација се дефинирани и основните правци на делување во сегментот на управување со човечки ресурси во јавната администрација. Тие се насочени на десет меѓусебно поврзани поглавја, и тоа:

1) Општ пристап на управување со човечки ресурси (развој на политики и етички прашања);
2) Организациско уредување на управувањето со човечки ресурси (на ниво на централни и поеднечни институции);
3) Управување со информации;

4) Планирање на човечки ресурси;
5) Регрутирање и избор на кадри;
6) Управување со работна успешност;
7) Обука и развој на јавната служба;
8) Анализа на работите и класификација на работните места во јавната служба;
9) Плати; и
10) Управување со целокупниот квалитет.

Значаен напредок во овој сегмент е постигнат во оценувањето на работата на јавните службеници, подобрување на координацијата на припрема и имплементација на плановите за обука, а воспоставен е и систем на редовно среднорочно планирање на обуките (Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, 2025). Меѓутоа, политиките на развој на управување со човечки ресурси се базирани на заеднички принципи и сеуште не се усвоени на сите нивоа на власт.

4.4 Компаративна анализа на професионализасијата на јавната администрација во Македонија, Србија и Босна Херцеговина

Професионализасијата на јавната администрација претставува основен предуслов за функционално владеење, институционална стабилност и демократска одговорност. Во контекстот на земјите од Западен Балкан, овој процес е особено значаен поради нивниот стремеж кон членство во Европската Унија, која бара усогласување со принципите на Европскиот административен простор (European Administrative Space) и со стандардите на SIGMA и OECD (SIGMA, 2014; OECD, 2021).

Македонија, Србија и Босна и Херцеговина се наоѓаат во слична транзициска и институционална положба. Сите три држави по распадот на поранешна Југославија започнаа процес на изградба на сопствени административни системи, но под различни политички, правни и институционални услови. Во сите три случаи, реформите на јавната администрација имаат за цел создавање професионален, ефикасен и деполитизиран административен апарат кој ќе обезбеди континуитет, стабилност и отчетност во работењето на институциите (European Commission, 2023).

Професионализасијата, како процес, не се сведува само на донесување закони, туку претставува интеграција на вредности, институции и управувачки практики кои

овозможуваат функционален јавен систем. Затоа, компаративната анализа на овие три држави дава поширока слика за тоа како различните модели на административна култура, политичка волја и институционална зрелост влијаат врз успехот на реформите.

Оваа компаративна анализа се заснова на структурно-институционален и нормативен пристап. Целта е да се споредат и анализираат законските решенија, институционалните механизми и стратешките документи поврзани со професионализасијата на јавната администрација во трите земји.

Анализата се темели на три клучни параметри:

1. Нормативна рамка и институционална структура – вклучува законите, агенциите и институциите надлежни за управување со човечки ресурси, транспарентност и отчетност.
2. Стратегии и политики за реформа на јавната администрација – ги опфаќа националните стратегии, акциони планови и програмски документи поврзани со реформите и професионализасијата.
3. Практична имплементација и резултати – анализира како законите и стратегиите се применуваат во пракса и какви се резултатите според извештаите на Европската комисија, SIGMA и OECD.

Со ваков пристап, овозможено е да се утврдат сличностите, разликите, предностите и недостатоците во процесот на професионализасија, но и да се изведат заеднички заклучоци за тоа како регионалните земји можат поуспешно да го усогласат својот административен систем со европските стандарди.

Во сите три земји – Македонија, Србија и Босна и Херцеговина – професионализасијата се јавува како централна цел во реформите на јавната администрација. Сепак, начинот на кој таа се спроведува зависи од институционалниот модел и степенот на политичка стабилност.

Во Македонија, реформите се концентрирани околу Законот за државни службеници (2000) и Законот за административни службеници (2014), како и Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023–2030 (МИОА, 2023). Србија, пак, има воспоставено јасен нормативен систем преку Законот за државни службеници (2005) и Законот за платите во

јавниот сектор (2016), при што постои силна институционална поддршка од Министерството за државна администрација и локална самоуправа и Службеничкиот совет (OECD, 2024).

Босна и Херцеговина се соочува со комплексна административна структура поради децентрализираната уставна поставеност, што доведува до постоење на повеќе закони и различни нивоа на професионализасија во државната и ентитетските управи (SIGMA, 2023).

Процесот на професионализасија на јавната администрација во Македонија, Србија и Босна и Херцеговина има многу заеднички елементи, но и значителни разлики кои произлегуваат од различната институционална поставеност, политичката култура и динамиката на европските интеграции. Во сите три држави, реформите се насочени кон воспоставување администрација заснована на заслуги, подобрување на управувањето со човечки ресурси, како и зголемување на транспарентноста и отчетноста.

Во продолжение е дадена споредбена табела која ги прикажува клучните законски рамки, институции и стратешки документи, како и предностите и недостатоците во процесот на професионализасија:

Табела 5. Споредбена рамка на професионализасијата на јавната администрација во Македонија, Србија и Босна и Херцеговина

Елемент	Северна Македонија	Србија	Босна и Херцеговина
Клучни закони	Закон за државни службеници (2000); Закон за административни службеници (2014); Закон за вработени во јавниот сектор (2015)	Закон о државним службеницима (2005); Закон о платама у јавном сектору (2016); Закон о локалној самоуправи (2007)	Закон о државној служби на БиХ (2002); ентитетски закони (ФБиХ, РС, Брчко дистрикт)
Клучни институции	МИОА; Агенција за администрација; Центар за обука	Министерство за државну управу и локалну самоуправу;	Агенција за државну службу БиХ; ентитетски

		Службенички совет; Национална академија за јавну управу	агенции; Канцеларија за координацију реформе јавне управе
Стратешки документи	Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022; 2023–2030; Акционен план за професионален развој (2021–2025)	Стратегија реформе јавне управе 2021–2030; Акциони планови за професионализацију и деполитизацију	Стратегија реформе јавне управе 2018–2022; Средњорочни програми на ентитетите
Фокус на реформите	Професионализасија, дигитализација, деполитизација	Меритократија, кадровско управување, оценување на учинокот	Хармонизација на различни нивоа на власт, институционална координација
Предности	Релативно стабилна законска рамка; централизирано управување со човечки ресурси; развиен систем за обука	Конзистентен институционален систем; јасно дефинирани механизми за кариера; развиена академија за обука	Постепено усогласување со европски стандарди; поддршка од меѓународни партнери; зголемена транспарентност
Недостатоци	Политизација; ограничени ресурси; слаб механизам за оценување	Зависност од политички промени; недоволна мотивација на службениците	Комплексна структура; различни правни решенија по ентитети; слаба координација

Ниво на европеизација	Средно – стабилен нормативен напредок, но слаба практична примена	Високо – напредна институционална структура, но делумна имплементација	Ниско до средно – институционални ограничувања поради децентрализација

Извор: Сопствена изработка

Во сите три држави, постои јасна законска рамка која го уредува статусот, правата и обврските на јавните службеници. Сепак, разликите се јавуваат во степенот на усогласеност на законите со практичната примена. Србија има најконзистентна правна рамка и најдолга традиција на применување на Законот за државни службеници (2005), со добро воспоставен систем на кариера (OECD, 2024). Македонија има современа, но често ревидирана законска рамка која бара постојана усогласеност (МИОА, 2023). Босна и Херцеговина, поради сложената државна структура, се соочува со повеќеслоен правен систем кој ја отежнува униформната примена на реформите (SIGMA, 2023).

Сите три држави препознаваат дека професионализасијата е тесно поврзана со развојот на човечки ресурси и системот на обука. Македонија има воспоставено Центар за обука на службеници кој работи под координација на МИОА, додека Србија располага со Национална академија за јавну управу, која има систематски пристап кон развојот на компетенции и обука на вработените (OECD, 2021). Во Босна и Херцеговина, постојат повеќе центри за обука на различни нивоа на власт, што создава неусогласеност во пристапот и стандардите (SIGMA, 2020).

Најголемиот заеднички предизвик е политизацијата на администрацијата. Во сите три земји, Европската комисија во своите извештаи истакнува дека политичките влијанија во вработувањата и унапредувањата претставуваат сериозна пречка за вистинска професионализасија (European Commission, 2023). Во Србија, и покрај постоењето јасни процедури, практичната автономија на институциите е ограничена. Во Македонија, постои формален систем на конкурси, но процесите често се под влијание на партиска припадност. Во Босна и Херцеговина, поради етничките и ентитетските поделби, професионализасијата често е второстепен приоритет во однос на политичката рамнотежа (Dzinic, 2011).

Во поглед на европеизацијата, Србија има највисоко ниво на усогласеност со SIGMA принципите и Good Governance концептот, особено во делот на управувањето со човечки ресурси и транспарентноста (SIGMA, 2023). Македонија бележи стабилен напредок, особено преку дигитализацијата и модернизацијата на процесите (МИОА, 2021), додека Босна и Херцеговина останува ограничена поради децентрализираната структура и слабата институционална координација (OECD, 2024).

ЗАКЛУЧОК

Компаративната анализа на професионализасијата на јавната администрација во Северна Македонија, Србија и Босна и Херцеговина покажува дека сите три држави

постигнале значаен институционален и нормативен напредок во последните две децении. Сепак, нивото на практична примена на реформите и степенот на деградација на политичкото влијание се разликуваат значително. Во Србија, институционалниот систем е најконзистентен. Постојат јасни правила за вработување, систем на кариера и обука, како и развиена Национална академија за јавну управу, што ја прави оваа земја лидер во регионот по административна стабилност. Во Северна Македонија, реформите се стабилни и усогласени со европските стандарди, но проблемот на политизација и ограничена имплементација на меритократските принципи останува актуелен. Босна и Херцеговина има најголеми институционални и структурни ограничувања поради сложената уставна организација, која доведува до фрагментираност на административниот систем и различно ниво на професионализасија меѓу ентитетите.

Иако сите три држави имаат заедничка цел — создавање професионална, деполитизирана и ефикасна јавна администрација — резултатите зависат од политичката волја, степенот на европеизација и институционалната автономија.

Клучни предизвици со кои се соочуваат сите три држави се следните:

- Политизацијата на јавната служба останува најголемиот предизвик. Потребно е целосно спроведување на процедурите за вработување врз основа на заслуги и објективни критериуми;
- Недоволната поврзаност меѓу системот на обука и напредувањето ја намалува мотивацијата на административните кадри;
- Слабата институционална координација, особено во Босна и Херцеговина, ја ограничува ефективноста на реформите;
- Недостигот на финансиски и човечки ресурси го намалува квалитетот на јавните услуги и влијае на ефикасноста на администрацијата; и
- Отпорот кон промени и одржување на традиционални управни практики претставува бариера за модернизација и дигитализација.

Како препораки за државите, ги издвојуваме следните:

- Зајакнување на мериторниот систем (merit system) – сите три држави треба да воспостават независни комисии за следење на процесите на вработување и унапредување, со цел да се обезбеди фер и транспарентен избор;
- Развој на професионални компетенции – потребна е регионална соработка во обуката и едукацијата на јавните службеници преку размена на искуства и програми за заедничка сертификација;
- Интеграција на системот за човечки ресурси со дигитални алатки – модернизација на HRMIS системите и воспоставување електронска евиденција за перформансите на службениците;
- Деполитизација и интегритет – воведување на кодекси за етичко однесување и механизми за пријавување на политички притисоци;
- Хармонизација на законодавството и практиките – особено во Босна и Херцеговина, каде што е потребно унифицирање на законите на државно и ентитетско ниво; и
- Зајакнување на регионалната соработка – размена на добри практики и создавање мрежа на институции за јавна администрација во рамките на Западен Балкан, под покровителство на ЕУ.

Професионализасијата на јавната администрација во Македонија, Србија и Босна и Херцеговина е динамичен процес кој одразува различни степени на институционална зрелост и политичка подготвеност. Србија покажува структурна стабилност и институционална конзистентност, Македонија има реформска насоченост и европска ориентација, додека Босна и Херцеговина се соочува со системски ограничувања кои бараат долгорочна институционална хармонизација. Сите три држави се движат во иста насока – кон усогласување со европските стандарди за добро управување, но патот до целосна професионализасија зависи од спроведувањето на реформите, деполитизацијата и зајакнувањето на јавниот интегритет.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Agranoff, R. (2007). Managing within networks: adding value to public organizations. Washington DC: Georgetown University Press.
2. Bellamy, R. & Palumbo, P. (2010). From government to governance. London: Ashgate.
3. Borchardt, K. D. (2000). The ABC of Community Law. The Legal Sources of Community Law. London.
4. Castells, M. (2000). The rise of network society. Chichester: Wiley-Blackwell.
5. Colebatch, H. K. (2004). Policy. Zagreb: Fakultet politickih znanosti.
6. Council of Europe (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbourg.
7. Council of Europe (1985). European Charter of Local Self-Government. Strasbourg.
8. Council of Europe (1999). Criminal Law Convention of Coruption, No 173. Strasbourg.
9. Council of Europe (2000). Codes of Conduct for Public Officials. Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
10. Council of Europe (2000). Recommendation, No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe. Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699th meeting of the Ministers Deputies.
11. Council of Europe (2011). The Venice Commission of the Council of Europe. The European Commission for Democracy through Law. Strasbourg.
12. Council of Europe. (2010). Recommendation No.R(80)2 Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative authorities. Strasbourg.
13. Cucic, V. (2010). Sprovodjenje i kontrola postupka javnih nabavki. Sluzbeni glasnik.
14. Davinic, M. (2010). Pojam dobre uprave – izmedzu klasicnog i mekog prava. Pravni zivot 10/2010. Beograd.
15. Davinic, M. (2018). Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji. Beograd: Dosije studio.
16. Dimitrijevic, P. (2000). Javni interes i kreativnost upravne funkcije. Beograd.
17. Dimitrijevic, P. (2018). Osnovi menadzmenta javne uprave. Nis.
18. Drechsler, W. (2014). What is Islamic Public Administration and why should we study it in the “Second World”? Administrative Culture, 2/2014.

19. Drechsler, W. (2018). Beyond the Western Paradigm: Confucian Public Administration. In: Bice, S., Poole, A. & Sullivan, H. (eds.) Public Policy in the Asian Century – Concepts, Cases, and Futures. Basingstoke: Palgrave Macmilan.
20. Dreschler, W. & Kattel, R. (2008). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly adieu, NPM! The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue, 1:2.
21. Dreschsler, W. (2014). What is Islamic Public Administration and why should we study it in the Second World? Administrative Culture, 2/2014.
22. Dzinic, J. (2011). 'Reform of Public Administration in Serbia', Management: Journal for Theory and Practice Management, 16(61).
23. Elliott, M. (2009). Emperor Qianlong: Son of heaven, man of the world. New York: Longman.
24. European Commission (2000). The European Union Still Enlarging. Luxembourg.
25. European Commission (2001). The European Union and the World. Brussels.
26. European Commission (2008). Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of European Union, C 115/51.
27. European Commission (2016). Annual Progress Report: The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016. Brussels: European Commission.
28. European Commission (2023). North Macedonia 2023 Report. Brussels: European Commission.
29. European Commission (2023). North Macedonia, Serbia and Bosnia and Herzegovina 2023 Reports. Brussels: European Commission.
30. European Commission (2024). Serbia 2024 Report. Brussels: European Commission.
31. European Parliament and the Council of European Union (2006). Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market. Достапно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123
32. Frederickson, H. G. (2005). Whatever happened to public administration? Governance, governance, everywhere. Oxford: Oxford University Press.

33. Fukuyama, F. (2011). The origins of political order: From prehumen times to the French Revolution, Farrar, Straus and Giroux. New York.
34. Hood, A. (1991). A public management for all seasons. Public Administration, 69:1.
35. International Labor Organization (2010). Labour Relations (Public Service) Convention C151. Достапно на: http://www.ilo.org/ilolex/english/convdispl.htm. Посетено на: 20.10.2025.
36. Jerinic, J., Vucetic, D. & Stankovic, M. (2010). Prirucnik za sprovodzenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou. Beograd: Stalna konferencija gradova i opstina – Savez gradova I opstina Srbije.
37. Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2008). Governance matters VIII: governance indicators for 1996-2008. World Bank Policy Research Working Paper 4978.
38. Kavran, D. (1991). Nauka o upravljanju, Organizacija, kadrovi i rukovodzenje. Beograd: Naucna knjiga.
39. Klijn, E. H. (2000). Networks and interorganizational management: challenging steering, evaluation and the role of public actors in public management. Oxford: Oxford University Press.
40. Kopric, I. (2014). Upravna znanost. Zagreb: Pravni fakultet.
41. Kopric, I., Marcetic, G., Musa, A. Culabic, B. & Novak, G. (2014). Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet.
42. Lane, J. E. (2000). New public management. London: Routledge.
43. Laski, H. (1930). Bureaucracy. U: Encyclopedia of the Social Sciences, 2.
44. Lilic, S. & Milenkovic, D. (1999). Javne sluzbe u jugoslovenskom pravu. Beograd.
45. Lukic, R. (1995). Sistem filozofije prava. Beograd: Zavod za udzbenike i nastavna sredstva.
46. Lynn, L. Jr. (2009). What is a Neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue, 1:2.
47. Marcetic, G. (2007). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb: Drustveno Veleuciliste u Zagrebu.
48. Martinovic, A. (2004). Pojam uprave u srpskoj pravnoj nauci. Beograd: Justinijan.

49. Mihajlovic, V. & Protic, D. (2018). Dobar menadzer u drzavnoj upravi, kakav profil drzavnog sluzbenika na polozaju je potreban Srbiji? Beograd: Centar za evropske politike.
50. Mikulic, S. (2009). Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije. Hrvatska javna uprava, 9.
51. Milanovic, B. (2006). Global inequality: A new approach for the age of globalization. Cambrdige: Harvard University Press.
52. Milovanovic, D. (2020). Odnosi republickih organa i organa jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Zbornik radova. Beograd.
53. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) (2021). Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021–2030. Beograd: Vlada Republike Srbije.
54. Mojasevic, A. (2020). Behavioral Economics and Public Policies, Some Introductory Issues. Facta Universitatis Series: Law and Politics, 18(3).
55. Nikolic, Lj. & Mojasevic, A. (2016). Ekonomija za pravnike. Nis: Medivest.
56. OECD (1999). Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership. Paris.
57. OECD (2017). Methodological Framework for the Principles of Public Administration. Paris.
58. OECD (2021). Government at a Glance: Western Balkans. Paris: OECD Publishing.
59. OECD (2024). Public Administration in Serbia: Assessment Report. Paris: OECD Publishing.
60. OECD. (2017) Principles of Good Governance. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
61. OECD. (2021) Government at a Glance: Western Balkans. Paris: OECD Publishing.
62. OECD. (2024) Public Administration in the Western Balkans: Review and Recommendations. Paris: OECD Publishing.
63. OECD/SIGMA (2017). The Principles of Public Administration. Paris.
64. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading: Addison Wesley.
65. Osborne, S. (2010). The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London and New York: Routledge/Taylor and Francis.

66. Painter, M. & Peters, B. G. (2009). Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective. Basingstoke: Palgrave.
67. Parco (2025a). Strategija reforme javne uprave. Достапно на: http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave.pdf
68. Parco (2025b). Fond za reform javne uprave. Достапно на: http://parco.gov.ba/hr/projekti/fond-za-reformu-javne-uprave-par-fond/
69. Peters, B. G. J. P. (2007). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications.
70. Peters, G. B., Ongaro, E. & van Tiel, S. (2018). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan.
71. Peters, G. B. (2000). After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities. Croatian and Comparative Public Administration, 11(3).
72. Petrovic, M. (2000). Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike. Nis: Sven.
73. Pierre, J. & Peters, G. (2000). Governance, politics and the state. Basingstoke: Macmilan.
74. Plavsic-Nesic, A. (2006). Upravljanje ljudskim resursima u drzavnoj upravi. Pravna rjiec.
75. Pollit, C. (1990). Performance indicators: root and brach, pp.167-178. In: Cave, M., Koga, M. & Smith, R. (eds.) Output and performance measurement in government: the state of the art. London.
76. Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis – into the age of austerity (4th edition). Oxford: Oxford University Press.
77. Pusic, E. (1989). Nauka o upravi. Uvodna pitanja, uprava u drustvu, uprava kao ljudska delatnost. Zagreb: Narodne Novine.
78. Pusic, E. (2002). Nauka o upravi. Zagreb: Skolska knjiga.
79. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini (2015). Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Inicijativa za monitoring europskih integracija Bosne i Hercegovine.
80. Schwarze, J. (1996). Administrative Law under European Influence. London.
81. SeConS. (2016). Ciljevi odrzivog razvoja. Beograd.
82. SIGMA (2012). Assessment of the Public Administration in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Paris: OECD Publishing.
83. SIGMA (2014) Principles of Public Administration. Paris: OECD Publishing.

84. SIGMA (2020). Good Governance and Public Sector Integrity. Paris: OECD Publishing.
85. SIGMA (2023) Civil Service Professionalisation in North Macedonia: Assessment Report. Paris: OECD Publishing.
86. SIGMA. (2014) Principles of Public Administration. Paris: OECD Publishing.
87. SIGMA. (2023) Civil Service Professionalisation in Serbia: Assessment Report. Paris: OECD Publishing.
88. SIGMA/OECD (2000). European Principles for Public Administration, Sigma Paper, 27, pp.8-14.
89. SIGMA/OECD (2001). Public Management Forum, Sigma Paper, 23, pp.4-5.
90. Sorensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. Public Administration, 87, 2.
91. Sucha, V. & Sienkiewicz, M. (2020). Science for Policy Handbook. European Union: Elseveier.
92. Tomic, Y. (2019). Javni poredak: Pojam i struktura. Beograd: Anali Pravnog fakulteta u Beogradu.
93. Tomic, Z. R. (2003). Struka i politika. Beograd: Dosije.
94. Trubeckoj, N. (2004). Evropa i covecanstvo. Beograd: Logos.
95. United Nations (1945). The Charter of the United Nations, part IX, 55.
96. United Nations (1996). The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York.
97. United Nations (1997). The International Covenant on Civil and Political Rights. New York.
98. United Nations (2004). Office on Drugs and Crime, United Nations Convention against Corruption. New York, part 1.
99. United Nations (2004). Office on Drugs and Crime, United Nations Convention against Corruption. New York, part 2.
100. United Nations (2005). Department of Economic and Social Affairs, Human Resources for Effective Administration in Globalized World. New York.
101. United Nations (2015). The General Assembly of UN, The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.

102. United Nations (2016). E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. New York.
103. United Nations (2017). Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/71/313. Достапно на: https://www.gcedclearinghouse.org/resources/sustainable-development-goals-report-2020. Посетено: 25.10.2025.
104. Vasiljevic, D. & Vukasinovic Radojicic, Z. (2019). Upravno pravo. Beograd.
105. Vucetic, D. (2000). Pravni rezim i institucije engleske lokalne samouprave. Nis: Medivest.
106. Vucetic, D. (2012). Decentralizacija u kontinentalnim pravnim sistemima. Nis.
107. Vukasinovic Radojicic, Z. & Cvorovic, D. (2019). Strenghtening the Capacities for Combating Corruption in the Republic of Serbia – New Challenges in the Process of Accession to the European Union. Journal of Eastern-Eurpean Criminal Law, 2.
108. Vukasinovic Radojicic, Z. (2013). Evropski sluzbenicki sistemi. Beograd: Kriminalisticko-policijska akademija.
109. Vukasinovic Radojicic, Z. (2015). Pravna pitanja sluzbenickih odnosa. Beograd: Kriminalisticko-policijska akademija.
110. Vukasinovic Radojicic, Z. (2018). Izmene pravnog okvira u pravcu jacanja profesionalizacije uprave. Beograd: Pravni zivot.
111. Weber, M. (1922) Economy and Society. Tübingen: Mohr Siebeck.
112. Милевска, Т. (2005). Развој на државната служба во Република Македонија. Скопје: Институт за јавна администрација.
113. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2018). Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022. Скопје: Влада на РСМ.
114. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2021). Акционен план за професионален развој на државните службеници 2021–2025. Скопје: Влада на РСМ.
115. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2015). Извештај за имплементација на Законот за административни службеници. Скопје: МИОА.

116. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2018). Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022. Скопје: Влада на РСМ.
117. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2023). Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030. Скопје: Влада на РСМ.
118. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2021). Акционен план за професионален развој на државните службеници 2021–2025. Скопје: Влада на РСМ.
119. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2023). Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030. Скопје: Влада на РСМ.
120. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) (2021). Акционен план за професионален развој на државните службеници 2021–2025. Скопје: Влада на РСМ.
121. ОЕЦД (2010). Индикатори за управување. Достапно на: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm . Посетено на: 20.10.2025.