МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ПРУМЕНА НА ЕТИКАТА И ЕТИЧКОТО ОДНЕСУВАЊЕ КАЈ ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ОД АЗИЈА И СЕВЕРНА АМЕРИКА

СТУДЕНТ: НАТАША МИТЕВА
БРОЈ НА ИНДЕКС: **M217032**
МЕНТОР: **ПРОФ. Д-Р ИВАН ЕФРЕМОВСКИ**

Свети Николе, 2024

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

СВЕТИ НИКОЛЕ

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ПРИМЕНА НА ЕТИКАТА И ЕТИЧКОТО ОДНЕСУВАЊЕ КАЈ ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ОД АЗИЈА И СЕВЕРНА АМЕРИКА

Ментор: вонр. проф. д-р Иван Ефремовски

Студент: НАТАША МИТЕВА

Број на индекс: М217032

Насока: Административно право и јавна администрација

Свети Николе, 2024

ИЗЈАВА

Јас, Наташа Митева, студент/ка на Втор циклус на студии, организирани на Факултетот за правни науки во Меѓународен славјански универзитет - Свети Николе, на студиската програма по Административно право и јавна администрација со постојано место на живеење на ул. _____ во Кочани , со ЕМБГ _____ и број на индекс М217032, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов „**РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ПРИМЕНА НА ЕТИКАТА И ЕТИЧКОТО ОДНЕСУВАЊЕ КАЈ ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ОД АЗИЈА И СЕВЕРНА АМЕРИКА**“ претставува мој самостоен труд и истиот претставува 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 важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум: Давател на изјава:

_____ _____

АПСТРАКТ

Компаративната јавна администрација е гранка на јавната администрација која пред е фокусирана кон компаративната анализа на институциите и административните процеси Ваквиот компаративниот пристап постоел уште од форморањето на владата. Како специјализирано поле на интерес, значењето на споредбата/компарацијата не може точно да се следи на еден настан или земја. Она што го знаеме е дека раната научна работа во поле на зародиш се потпира на знаењето и перспективите со меѓународно потекло.

Јавната администрација коегзистира со секој политички режим во секоја држава, како извршна рака на владата за исполнување на нејзините политички цели. Основните грижи на јавната администрација, од почетокот на нејзиното патување како академска дисциплина во 1871 година, се насочени околу проучувањето на: (а) структурите на владата и организациите од јавниот сектор; (б) процеси на формирање и спроведување на јавните политики; (в) шеми на однесување на бирократијата; (г) екологијата на јавните организации и (д) интеракциите меѓу државата и граѓаните.

Јавната администрација се однесува на агенции/владини тела/органи кои се јавно финансирани од државата. Јавните политики се артикулација на агенди кои произлегуваат од консензуалните или мнозинските општествени вредности преку демократски и државно-граѓански односи, при што правата на граѓаните се различно наведени во различни политички режими преку закони и устави.

Административната историја треба да вклучува геополитичко значење, историски развој и нејзиниот одраз на културата на администрацијата, без разлика дали земјата има колонијална историја или не, наследство на силна и централизирана бирократија во однос на долгото историско и имперско минато, цивилно-воени односи или улогата на војската во јавната администрација, административната и политичката култура, политизацијата на бирократијата, постоењето доминантна државна идеологија или не, професионализмот и перцепција за професионализам во јавната администрација.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: Јавна администрација, Компаративна јавна администрација, Административни системи, Етика, Култура.

ABSTRACT

Comparative public administration is a branch of public administration that is primarily focused on the comparative analysis of institutions and administrative processes. Such a comparative approach has existed since the formation of the government. As a specialized field of interest, the meaning of comparison/comparison cannot be precisely traced to a single event or country. What we do know is that early scholarly work in a nascent field relies on knowledge and perspectives of international origin.

Public administration coexists with every political regime in every country, as the executive arm of government to fulfill its political goals. The basic concerns of public administration, since the beginning of its journey as an academic discipline in 1871, have centered around the study of: (a) the structures of government and public sector organizations; (b) processes of formation and implementation of public policies; (c) behavior patterns of the bureaucracy; (d) the ecology of public organizations and (e) interactions between the state and citizens.

Public administration refers to agencies/government bodies/bodies that are publicly funded by the state. Public policies are the articulation of agendas arising from consensual or majority social values through democratic and state-citizen relations, whereby the rights of citizens are differently specified in different political regimes through laws and constitutions.

Administrative history should include geopolitical significance, historical development and its reflection on the culture of administration, whether the country has a colonial history or not, the legacy of a strong and centralized bureaucracy in relation to a long historical and imperial past, civil-military relations or the role of the military in public administration, the administrative and political culture, the politicization of the bureaucracy, the existence of a dominant state ideology or not, professionalism and the perception of professionalism in public administration.

KEY WORDS: Public administration, Comparative public administration, Administrative systems, Ethics, Culture.

СПИСОК НА ТАБЕЛИ:

Табела 1 Споредбена рамка за системите на јавната администрација низ сите земји - 18
Табела бр.2. Главни карактеристики на административниот систем во Кина - 32
Табела 3: Детална историја на британската империја во индиската администрација - 41
Табела бр.4. Главни карактеристики на административнуиот систем во Индија - 48
Табела бр.5. Главни карактеристики на административниот систем во Јапонија - 59
Табела бр.6. Главни карактеристики на административниот систем во САД - 71

СОДРЖИНА

ИЗЈАВА i

АПСТРАКТ ii

ABSTRACT iii

СПИСОК НА ТАБЕЛИ iv

СОДРЖИНА v

ВОВЕД 1

1. ТЕОРЕТСКИ ПРИСТАП И РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕ КОН КОМПАРАТИВНАТА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА 8

1. 1. Вовед кон компаративната јавна администрација 8

1.2. Компаративна јавна администрација – еволуција и историски развој 11

1.3. Компаративна администрација – Рамка на истражување и методологија на истражување 16

2. РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ОД ИСТОЧНА АЗИЈА И СЕВЕРНА АМЕРИКА 22

2.1. Развојот на Кинеската административна историја и системи 22

2.1.1. Развој на Кинеската администрација во периодот од 1912-1978……..... 23

2.1.2. Вредностите во јавната администрација 27

2.2. Развој на административната историја и системи во Индија – историски периоди и разни културни влијанија 35

2.2.1. Важни административни инцијативи и случувања во пост независна Индија….. 43

2.3. Развој на административната историја и системи во Јапонија – историски периоди и разни културни влијанија 51

2.4. Развој на административната историја и системи во САД – историски периоди и разни културни влијанија 63

3. ЕТИКАТА И ЕТИЧКОТО ОДНЕСУВАЊЕ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО САД, КИНА, ИНДИЈА И ЈАПОНИЈА 73

3.1. Етиката и етичкото однесува на вработените во јавната администрација во САД.. 73

3.2. Етиката и етичкото однесува на вработените во јавната администрација во Кина..78

3.3. Етиката и етичкото однесува на вработените во јавната администрација во Индија….....85

3.4. Етиката и етичкото однесува на вработените во јавната администрација во Јапонија…….....91

ЗАКЛУЧОК.....96

ЛИТЕРАТУРА.....100

ВОВЕД

Јавната администрација коегзистира со секој политички режим во секоја држава, како извршна рака на владата за исполнување на нејзините политички цели. Основните грижи на јавната администрација, од почетокот на нејзиното патување како академска дисциплина во 1871 година, се насочени околу проучувањето на: (а) структурите на владата и организациите од јавниот сектор; (б) процеси на формирање и спроведување на јавните политики; (в) шеми на однесување на бирократијата; (г) екологијата на јавните организации и (д) интеракциите меѓу државата и граѓаните.

Јавната администрација се однесува на агенции/владини тела/органи кои се јавно финансирани од државата. Јавните политики се артикулација на агенди кои произлегуваат од консензуалните или мнозинските општествени вредности преку демократски и државно-граѓански односи, при што правата на граѓаните се различно наведени во различни политички режими преку закони и устави.

Традиционален концепт на јавна администрација неодамна претрпе радикална промена, поради домашните и глобалните притисоци. Во оваа постглобализирана ера, сè повеќе се зголемуваат барањата за она што се нарекува „ангажирано управување“, при што граѓаните и групите за притисок бараат поголема застапеност и учество во процесите на јавната политика и управувањето.

Новиот јавен менаџмент (Н.П.М.) потекнува од теориите за јавен избор и пишувањата во 1990-тите и понатаму. Н.П.М. ја нагласува промената на вредноста во испораката на јавните услуги, пионерски нагон кон приватизација, пазарна ориентација и менаџерство во владата. Во САД, потребата за „повторно измислување на владата“ започна со книгата на Озборн и Гејблер (1992). Н.П.М. се залага за трансфер на деловни принципи и техники на управување од приватниот во јавниот сектор, врз основа на неолибералното разбирање на државата и економијата.

Ригс (1991) нагласува дека „во глобален светски систем, треба да развиеме рамки и теории за проучување на јавната администрација кои се навистина универзални по обем - тие ќе се засноваат на сеопфатно еколошко разбирање за местото на јавната администрација во сите влади, историски, како и современи“.компаративните методи се од суштинско значење за да се разбере глобалната перспектива на администрацијата и да се идентификуваат повеќедимензионални решенија за различни проблеми. Компаративната и развојната администрација имаат свои корени во античката историја на јавната администрација.

Овие близначки-полиња се главните звучни зборови на темата на нивната мајка - јавната администрација.

Компаративна јавна администрација како гранка на јавната администрација се фокусира на компаративна анализа на административните структури, функции, процеси и институции. Споредбата не е нова појава. Знаевме дека раните филозофи и научни трудови користеле компаративни анализи. Во раните години како академска дисциплина јавната администрација, пионери во проучувањето на американската јавна администрација, вклучувајќи ги В. Вилсон и Ф. Гудноу, целосно го искористи леќата обезбедена во европската стипендија (Heady, 2001: 6). Сепак, минатите и неодамнешните студии црпеа значителна инспирација од американските модели. Континуирана потрага по ефикасност и теории за јавната администрација по 1960-тите во комбинација со појавата на нови трендови во јавната администрација со влијанието на многу училишта под влијание на менаџерството и беше основен мотив за забрзување на компаративното истражување.

Барањето заеднички основи е од витално значење за да се донесат решенија за проблемите во административните работи во различни народи ширум светот. Огнена потреба е да се спроведат повеќе студии за компаративната администрација за да може да се дојде до точката на какви било универзални принципи на јавната администрација што во голема мера ќе им помогне на научниците и практичарите да се справат со предизвиците кои претстојат (Дал, 1947).

Компаративна методологија како креативен процес, може да се користи само во одредени ситуации. Прво, единиците кои се избрани за споредбата мора ја имаат истата концептуална рамка, второ, нивоата на споредба мора да бидат исти, трето, треба да има договорена дефиниција за работите што треба да бидат споредени, и четврто, дефиницијата на фокусот на истражувањето ја прави анализата позначајна и покорисна, што доведува догенерализација. Овој метод може да се примени на две нивоа и тоа: на микро и на макро ниво. Освен овие нивоа на анализа, во изборот на нивото за анализа ке се водиме и од: 1. Целта на споредбата; 2. Ресурсите на истражувачот; 3. Природата на студијата; 4. Изборот на идентификување споредбени променливи, и 5. Избор на општата рамка.

Теоретска и методолошката основа на истражувањето се концептуалните состојби, наоди, препораки кои се предлагани од познати експерти од областа на компаративната јавна администрација и административните системи. Во текот на истражувањето ќе се употребуваат следните методи: метод на компарација, метод на

анализа: - проучување на документи, анализа на документи, проучување на етичките кодекси, како и елементите на неетичкото однесување кои водат кон донесување на мерки или напори за антикорупциско работење на администрацијата.

Предмет на истражување се јавните администрација на неколку држави: Кина, Индија, Јапонија и САД. Посебно место се оделува и на културното и колонијалното влијание на јавната администрација.

Задачите кои се поставени, а кои призлегуваат од целта на пишување на темата се следние:

1. Да се објасни контекст и движечки сили во развојот на јавната администрација (ЈА);

2. Да се истакнат историски периоди на јавната администрација;

3. Да се претстават Административни вредности (вродени во историските периоди, но исто така и во однос на сите суштински вредности во западната јавна администрација: правичност, демократија, одговорност, однос со законодавниот дом, ефикасност на владата, улогата на владата во општеството;

4. Да се објаснат Етичките правила и законската усогласеност, особено уникатни карактеристики на административните системи;

5. Да се стакнат напорите кои инспирираат етичко однесување преку морално лидерство на постарите службеници, обука за етика, етички кодекси, етички промени и друго;

6. Да се објасни културното и колонијалното влијаније на јавната администрација;

Магистерскиот труд ќе се состои од три глави и тоа: Прва глава- ТЕОРЕТСКИ ПРИСТАП И РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕ КОН КОМПАРАТИВНАТА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА во кои се вклучени следните потпоглавја: Вовед кон компаративната јавна администрација; Компаративна јавна администрација – еволуција и историски развој и Компаративна администрација – Рамка на истражување и методологија на истражување. Јавната администрација е пред се интердисциплинарна област која по природа има и многу димензии што треба да се земат во предвид. Значајно е да се напомене дека јавната администрација не е само теоретска дисциплина, туку и практика која континуирано влијае на нашите животи.
Потребно е да се вклучат културните, религиозни и институционални димензии за подобро да се разбере компаративната јавната администрација. Затоа сите овие

димензии е потребно да бидат опфатени како едно цело во дел за студии на случај на некоја земја:

− Со политичката димензија; − Преку правната димензија ; − Преку менаџерската димензија; − Преку професионалната димензија; − Користејќи ги културните димензии, ние моќеме да ги опфаќаме рефлексиите на националните отпечатоци на организирањето и односите.

Кина има мултимилениумска административна историја која е поделена на три фази: кралска, државна и јавна администрација. Иако периодот на кралската администрација беше најдолгиот далеку и главно обликуван од домашни фактори, периодот на државната и јавната администрација вклучува многу надворешни предизвици за системот. По третиот пленум на 11-тиот национален конгрес на ККП во 1978 година, мирот и развојот беа препознаени од партијата како светски преовладувачки тенденции. Со усвојувањето на политиката за реформи и отворање, ККП го префрли својот приоритет на економскиот развој. Токму во овој период кинескиот административен систем, на експериментален и постепен начин, почна да ги инкорпорира современите вредности на јавната администрација и да се изложува на контрола на народот. За да се воспостави социјалистичка пазарна економија, административниот систем на Кина започна голема трансформација кон јавната администрација. По формирањето на Народна Република Кина (НРК) во 1949 година, самодисциплината на службениците и самоконтролата на административните агенции, заедно со идеолошкото образование и политичката интервенција при одлуките за вработување и унапредување, беа главните средства за да се обезбеди етичко однесување на јавни службеници. Овие пристапи ги спроведува Кинеската комунистичка партија (ККП), која обезбедува суштински етички и идеолошки надзор над државата.

Во второто поглавје насловено како РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ОД ИСТОЧНА АЗИЈА И СЕВЕРНА АМЕРИКА е составено од следните потпоглавја, и тоа: Развој на Кинеската администрација во периодот од 1912-1978; Вредностите во јавната администрација; Развој на административната историја и системи во Индија – историски периоди и разни културни влијанија; Важни административни иницијативи и случувања во пост независна Индија; Развој на административната историја и системи во Јапонија –

историски периоди и разни културни влијанија и Развој на административната историја и системи во САД – историски периоди и разни културни влијанија.

Администрацијата во Кина еволуирала во текот на повеќе милениуми и вклучува три периоди: кралски, државна и јавна администрација. Периодот на јавната администрација по 1978 година е поврзан со зголемената модернизација на континентална Кина. Иако кинеската комунистичка партија продолжува да држи политички, идеолошки и организационото раководство на државата и игра доминантна улога во обликувањето на идеологијата и политиката, модернизацијата го истиснува бирократскиот систем од стар тип, управуван од идеологијата и исто така се користи за намалување на многу биро патологии од минатото. Сегашната јавна администрација често се води од потребата да се усогласат различните водечки вредности на реформи, развој и стабилност. Некои важни случувања во кинеската јавна администрација денес се зголемени делегирани овластувања од централната власт на локалните власти, опаѓање на директното учество во економската активност (враќање на владеењето и политиката изработка), поддршка на многу социјални програми и организации во урбаниот и руралниот живот, учество за меѓународни прашања и развој на модерен систем на државна служба. Кина е унитарна држава и, како таква, централната власт поседува голема моќ, вклучувајќи надзор над пониските влади. Иако креирањето политики често се опишува како процес одозгора надолу со пониски влади кои спроведуваат политики формулирани на повисоки нивоа, постојат и процеси од долу нагоре и пониски влади исто така ги обликуваат политиките на повисоките нивоа додека се справуваат со локалните ситуации. Локалните проблеми со политиките, вклучително и противречностите на политиките, честопати се доведуваат до повисоки нивоа на власт за решавање. Ова, пак, може да донесе доста високи креатори на политики во процесот, предизвикувајќи ги да издаваат нови мислења или наредби.

Основите на јавната дминистрација започнале да бидат видливи кога основањето на цивилизацијата во долината Инд довело до откривање на планираната урбана економија. Системот на јавна администрација бил изграден и консолидиран подоцна од Аријците и последователните владетели, што резултирало со воспоставување империи во античка и средновековна Индија. Сепак, вистинскиот поттик дошол од Британците, кои не само што ја освоиле Индија, туку и политички ја политички. Тие основале популистичка влада и заслужна бирократија која постепено се вкоренила во општествениот и културниот систем на Индија. Кога се зборува за јавната администрација во Индија, мора да се забележи дека, како и во случајот со

другите системи на јавна администрација, таа е резултат на историски, социјални, културни, политички и економски сили во период од стотици години.

Јапонија долго време имаше кохезивна административна класа наречена самураи, модерната јавна администрација е родена во ерата Меиџи (1868–1912) кога Јапонија започна со модернизацијата. Во 1885 година бил воспоставен кабинетски систем и бил назначен првиот премиер; беше воспоставен национален административен систем кој вклучуваше префектури и општини. Практиката на јавната администрација во Јапонија се карактеризира со законитост на правилата, потрага по „рамнотежа“ или консензус меѓу различните мислења, стаж во донесувањето одлуки и раководство на владата од страна на елитната класа на бирократи и централната власт.
–Предмодерна бирократија: Историјата на модерната јавна администрација во Јапонија започнува кон крајот на деветнаесеттиот век. Важно е да се забележи уникатниот факт дека Јапонија одржуваше кохезивна административна класа наречена самураи, збор што доаѓа од аристократите на сабурау („да им служи“). Самурај генерално значи воени службеници, и тие дојдоа да сочинуваат класа во периодот Едо (1603–1863). Освен некои внатрешни инциденти на почетокот и надворешни предизвици на крајот, оваа ера, сфатена како исклучително мирна и релативно просперитетна, беше управувана од владата на шогуните Токугава во Едо (сега Токио).

Во третото поглавје насловено ЕТИКАТА И ЕТИЧКОТО ОДНЕСУВАЊЕ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО САД, КИНА, ИНДИЈА И ЈАПОНИЈА ги содржи следните потпоглавја и тоа: Етиката и етичкото однесува на вработените во јавната администрација во САД, Кина, Индија и Јапонија. Етиката во американската јавна администрација има долга, еволутивна историја. Елементите од развојот на етиката која ќе се опшише во овој дел секако дека останува недовршена во светлината на промените и предизвиците во управувањето со јавните организации од дваесет и првиот век. Овие промени во не мала мерка се влошени од силите на приватизацијата, глобализацијата, компјутеризацијата и брзо се движат светот на информатичката технологија.

Во традиционалната кинеска административна култура, јавните службеници биле сметани како чувари на јавните интереси; „чувство за држава“ и „услужна дисциплина“ беа всадена кај јавните службеници во предмодерната феудална држава за да се обезбеди ниво на самосовести одговорност во управувањето. Од ова се развил систем на етика на јавниот сервис кој се фокусирал на процесите на одлучување на

службениците и пресудата. По формирањето на Народна Република Кина (НРК) во 1949 година, самодисциплината на службениците и самоконтролата на административните агенции, заедно со идеолошко образование и политичка интервенција при одлуките за вработување и унапредување, беа главните средства за обезбедување етичко однесување на јавните службеници. Овие пристапите ги спроведува Кинеската комунистичка партија (ККП), која обезбедува суштински етички и идеолошки надзор над државата. административна самосовест и самоконтролата не е доволна за службениците да ја исполнат својата административна одговорност и да се усогласат со етиката на јавните служби.

За модерна Индија не се непознати етичките и моралните предизвици што ги опкружуваат нејзината влада и народ. Корупцијата е распространета во сите сфери на животот, а некои велат дека тоа е начин на живот. Иако наследството на британскиот Рај продолжува да доминира во етичката конфигурација на индиската администрација, корените на корупцијата можат да се бараат наназад во периодот на Маурјаните (313 п.н.е.), кога „Chanakya“, попознат како „Kautilya“, ги положил темелите за правилен систем на администрација, со демократска основа во форма на република. Најраното упатување на етички кодекс на однесување се наоѓа во Манусмрити.* За борба против корупцијата, направена е детална анализа која може да се потврди со изјавата дадена од Каутилија: „ возможно е да се знае дури и патеката на птиците кои летаат на небото, но не и начините на владините службеници кои ги кријат своите (нечесни) приходи…“

Етиката на јавниот сервис има долга историја во Јапонија, која се навраќа на конфучијанските и самурајските традиции. Јавните службеници се почитуваат многу во Јапонија и, до 1999 година, правните изрази на етика беа општи и малку. Во 1999 година, Националниот Закон за етика на јавните служби беше донесен откако се случија неколку скандали, што исто така сигнализираше промена на престижот на државните службеници во Јапонија. Законот наведува правила во врска со подароците, извршувањето на должностите, казнувањето, потребната обука за етика и други правни шеми за сузбивање на корупцијата. Иако гонењето според овој закон сè уште е релативно малку, тој ги кодифицира во законски правила кои претходно беа наведени само како правила на агенцијата. Ова поглавје исто така дискутира за некои институционални форми на корупција во Јапонија. Историски гледано, карактерот и вредностите на јапонските јавни службеници биле под силно влијание на кинеската култура на мандарина од античко време.

1. ТЕОРЕТСКИ ПРИСТАП И РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕ КОН КОМПАРАТИВНАТА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

1. 1. Вовед кон компаративната јавна администрација

Јавната администрација е пред се интердисциплинарна област која по природа има и многу димензии што треба да се земат во предвид. Значајно е да се напомене дека јавната администрација не е само теоретска дисциплина, туку и практика која континуирано влијае на нашите животи. Шафриц и соработниците (2017) усвојуваат различни дефиниции за да го доловат богатството на „јавната администрација“ со нивно групирање во четири главни категории. Овие класификации вклучуваат политички, правни, менаџерски и професионални. Потребно е да се вклучат културните, религиозни и институционални димензии за подобро да се разбере компаративната јавната администрација. Затоа сите овие димензии е потребно да бидат опфатени како едно цело во дел за студии на случај на некоја земја:

– Со политичката димензија, може да се разбере разбираме дека „јавната администрација“ е она што го прави владата, во рамките на нејзиното политичко опкружување и исто така е за правење работи што не можат да се направат добро индивидуално, туку колективно;

– Преку правната димензија се истражуваат основите на јавната администрација имајќи предвид дека во повеќето јурисдикции основите на јавната администрација се засноваат на закон и се обврзани со законски уредби. Јавната администрација е „закон во акција“ во форма на уставно право, законски статути, прописи, уредби, кодекси итн.;

– Преку менаџерската димензија се отвораат дискусии за извршната природа на јавната администрација која овозможува волјата на јавноста да се преточи во акција од страна на луѓето одговорни за водење на јавната бирократија;

– Преку професионалната димензија, можеме ја испитуваме врската помеѓу јавната администрација и другите професионални области како што се економијата, медицината, инженерството и социјалната заштита;

– Користејќи ги културните димензии, ние моѓеме да ги опфаќаме рефлексиите на националните отпечатоци на организирањето и односите. Религијата не треба да се занемарува кога се анализира јавната администрација бидејќи има големо влијание во обликувањето на социо-политичките и културните димензии на една земја (Islam & Hossain, 2020; Islam et al., 2020a, 2020b, 2021). Токму во рамките на секое од овие

полиња политичките, правните, менаџерските, културните, верските и институционалните аспекти на јавната администрација се трансформираат во пракса од страна на јавните администратори во работа на владата.

Компаративна јавна администрација како гранка на јавната администрација се фокусира на компаративна анализа на административните структури, функции, процеси и институции. Споредбата не е воопшто нова појава, од причина што раните филозофи и нивните научни трудови користеле компаративни анализи. Континуирана потрага по ефикасност и теории за јавната администрација по 1960-тите во комбинација со појавата на нови трендови во јавната администрација со влијанието на многу училишта под влијание на менаџерството беше основен мотив за забрзување на компаративното истражување.

Влијанието на Групата за компаративна администрација (CAG) спонзорирана од Фондацијата Форд не може и не треба да се игнорира. Примарната цел на Групата за компаративна администрација беше да формулира универзална компаративна теорија на јавната администрација. Во периодот на формирањето на оваа група големиот научник Ф.В. Ригс водел многу теренски работи, истражувачки програми, семинари и експериментални истражувачки проекти (Rathod, 2007: 35). Друга честа поплака за компаративната јавна администрација беше нејзината неспособност да се изгради и да се етаблира како поле на студии со меѓународна теорија за јавната администрација. Некои научници, исто така, ја критикуваа компаративната јавна администрација и тврдеа дека КПА ја испитува администрацијата на јавните работи во капиталистичките општества и КПА им служи на целите на извозот на производите на капиталистичките земји заедно со извозот на нивните административни системи (Güler et al., 2009: 13-16). Друга страна на медалот, додека пак Фондацијата Форд беше обвинета со инвестирање во унапредување на капитализмот како контрапункт на ширењето на марксизмот. Еден од најважните фактори што ја ограничува ефикасната употреба на компаративното проучување е фактот што административното искуство на различни институции на меѓународно, регионално и локално ниво се заснова на проценка на вредностите и културната пристрасност (Rathod, 2007: 2). Фокусирањето на градењето теорија и генерализираноста на наодите има тенденција да ги игнорира и/или занемари уникатните ситуации во различни земји. Одредени незападни земји биле во голема мера игнорирани од научниците од западните земји токму поради етноцентризмот (Heady, 2001) или ориентализмот (Jreisat, 2012).

Од неодамна, меѓународните компаративни истражувања се во пораст и ова имало неверојатно влијание врз развојот на теоријата на јавната администрација (Jreisat, 2012; Onder, 2011) со извлекување поуки од многу различни практики. Постојат различни влијателни фактори и оправдувања за заживување и развој на компаративната јавна администрација по краток период на непостоење и дисперзија (Wart & Cayer, 1990):

1. Глобализацијата и транснационалните интеракции: Притисоците од глобализацијата извршени од различни сили го направиле компаративното проучување позначајно и порелевантно од како што било порано. Администраторите во различни контексти сметале дека работат меѓусебно зависно заради економската соработка и развој, а нивната работа на тој начин сè повеќе бара свесност за контекстите во кои работат нивните соработници (Onder & Barý¸s, 2017). Оваа свест најлесно произлегува од компаративното проучување. Иако постоеле некои заеднички фактори кои можат и можеле да го надминат политичкиот, економскиот и социјалниот контекст на локалната и националната администрација (Onder & Nyadera, 2020a), сепак постојат и одредени други важни фактори кои се обликувани од меѓународните економски ситуации (Rathod, 2007: 4).

2. Социјалниот и технолошкиот развој се подеднакво важни фактори што треба да се земат предвид при испитувањето на зголемениот интерес за компаративните студии за јавната администрација (CPA). Напредокот во информацискатa и комуникацискатa технологија, машинското учење и вештачката интелигенција ја направија употребата на големи податоци подостапна и полесна за анализа (Onder & Saygılı, 2018) во компаративна студија. Главните збирки социо-економски и политички податоци, кои значително се подобрија со текот на времето, сега редовно се составуваат и од институции како што е Светската банка (Извештај за светскиот развој од 1978 година; индикатори за „добро владеење“ од 1996 година), (UNDP; Извештај за човековиот развој од 1990 г.), и Фридом Хаус (Слободата во светот од 1972 г.) (Дирк Берг-Шлосер, 2012:1). Иако податоците може да бидат полесно достапни и компјутеризацијата го олеснува собирањето и користењето на податоците, аналитичарите треба да ги разберат системите од кои потекнуваат за да можат да прават споредби.

3. Споредба за целите на пропишување и ветувачки практики. Според Р. Н. Appleby, споредувањето и спротивставувањето на административната поставеност во различни контексти би помогнало да се посвети заедништво на јавната администрација.

Компаративниот пристап обезбедува длабочина и ширина, значајни за трансформирање на истражувањето, теоријата, наставата и практиките на јавната администрација (Onder & Brower, 2013) и практиките (Aydın et al., 2020). Споредбата помага во градењето теорија дедуктивно или индуктивно со тоа што научниците учат од различни искуства.

4. Интересот за добро владеење го мотивира проучувањето. Новиот јавен менаџмент, кој се појави во 1960-тите и стана популарен во 1980-тите, го зголеми своето влијание врз јавната администрација и предложи ефикасна трансформација на традиционалната јавна администрација со цел да се постигне активна и ефикасна држава. Меѓутоа, по падот на влијанието на менаџерството врз јавната администрација и новиот јавен менаџмент поради критиките по 1990-тите поради негрижа за демократските процеси и вредности, јавниот сервис за граѓаните и јавниот интерес кои се главни карактеристики на јавната администрација добија свој легитимитет. во областа на интерес за добро владеење. Затоа, владеењето како алтернативен пристап се појави и ја донесе јавната администрација назад и поблиску до политичките науки преку она што е познато како дебата за локус и фокус (Ayhan & Onder, 2017).

5. Како средство за саморефлексија и градење теорија. Еден од истакнатите карактеристиките на компаративниот пристап што во голема мера се занемаруваат или недоволно ценети се придобивките што ги нуди особено при размислувањето за она што е пропуштено во сопственото опкружување затоа што се зема здраво за готово. Статијата на Weick (2007) за генеративните својства на богатството накратко ја допира оваа перспектива. За да ги разбереме и усвоиме работите што се присутни во други култури или контексти, неопходно е да се вклучиме во богатството, можеби прво на странскиот контекст, а потоа и на нашиот.

1.2. Компаративна јавна администрација – еволуција и историски развој

Јавната администрација како практика датира од почетокот на човековата цивилизација и продолжува да биде силна академска дисциплина и движечка сила на јавните работи во пракса. Иако компаративната јавна администрација е понова авенија на проучување како подобласт на јавната администрација, нејзиното потекло може да се проследи и во античката историја на човештвото (Фаразманд, 1996). Веќе се спроведени бројни студии за системот на јавна администрација на античките цивилизации. На пример, Маркус Тулиј Цицерон, а истакнат научник во антички Рим, вели дека размислувајќи за јавната администрација, како на Римската империја,

големите цивилизации не би можеле да опстанат доколку нема јавна администрација што би ги водела (Ајдини, 2014). Со оглед на силната врска помеѓу цивилизацијата и административните структури, има многу заеднички и релевантни работи за проучување користејќи компаративен пристап. Придонесот на Drechsler (2013), исто така, фрла нова светлина врз компаративната студија за јавната администрација, бидејќи тој идентификуваше три модели на управување и администрација: како што се кинески, западен и исламски. Во потрага по „идеални административните практики“, тој ја спореди „глобално-западната“ со администрацијата произлезена од кинеската цивилизација која е најмногу под влијание на конфучијанските мисли и со исламската администрација која во голема мера ја претставува Отоманската јавна администрација и нејзините наследства во управувањето и администрацијата.

1) Античка јавна администрација: Јавната администрација и нејзините практики за време на античкиот период се движат од античка Персија, Месопотамија, Египет, Кина и Индија, итн. Индија, Арташастра на Каутилија опишува софистициран административен систем во неговото време од 321–296 п.н.е. За време на античкиот период, беше откриено дека државниот занает бил високо развиен, давајќи им на историчарите важна референтна точка да започнат со студии. Придонесите на античките цивилизации во јавната администрација се природно широки и споредливи. На пример, наследствата на администрацијата на Персиската Империја се идентификувани од Фаразманд (2002) како обемни и импресивни и имале значително влијание на современите административни системи. Според искуството на земјите кои биле колонизирани, постои заеднички тренд дека мнозинството од колонизираните земји ги усвоиле принципите на нивните колонизатори за управување со јавните работи. Античките општества во Африка беа подеднакво организирани на софистициран начин што следеше лидерство, авторитет и поделба на функциите и должностите беа легитимни. Овие практики биле вградени низ милениумите. На пример, египетските и месопотамиските владетели порано работеле со овие процеси на администрација со ефективна практика на претставување и рамнотежа на моќта. Застапувањето понекогаш вклучувало гласање, доколку тоа стане неопходно (Tummala, 2009).

2)Споредба помеѓу античките бирократии на Индија и Кина: Древните индиски и кинески системи на администрација и бирократија имаа развиени и софистицирани практики со поголем капацитет и динамика. Карактеристиките, кои особено ја претставуваат меѓусебната поврзаност помеѓу нивните социо-економски услови и

бирократскиот развој, може да се најдат и релевантни за сегашните системи на глобализација. Административните искуства од Азија понекогаш посочуваат дека немаат динамика и се автократски без никакви импликации за современите системи, иако се знае дека овие антички бирократии се премногу ефективни. Арташастра на Каутилија го дискутирала прашањето за „централизирана бирократија и начините како да се владее со освоените туѓи земји или со војна или со преговори“. Забележано во историјата е дека за да се развие бирократијата, освојувањето на нови туѓи земји е важно и неопходно. Во античка Индија, недостатокот на централизирана бирократија не било проблем во нејзините начини на развој. Античка Кина била во можност успешно да развие високо централизирана бирократија со ефикасни и обучени бирократи (Ислам, 2019; Ислам, 2020; Ислам и Кансу, 2020; Субраманиам, 2009 година). Индиската и кинеската бирократија биле во различен тек во античкиот период. Меѓутоа, ривалството меѓу научниците (Брамин) и освојувачот (Катрија) во Индија е многу познато во дискусијата. Утврдено е дека индиските Брамани претпочитале да го следат „конфучијанскиот совет за давање независна услуга на конкурентните принцови“, но во кинескиот дискурс, нивните експерти и научници промовирале и се залагале за флексибилна бирократија за централизирана администрација/империја. Со оглед на нивната долга историја, како и големите промени што ги доживеаја, административните системи на Индија и Кина биле во фокусот на споредбата. Subramaniam (2009) идентификува три клучни фактори кои влијаат на структурата и функцијата на бирократијата на античка Индија и Кина:

(а) односот на научниците со владетелите;

(б) променливите општествени структури; и

(в) изложеност на странска инвазија.

3) Европска администрација: Европската административна споредба од минатото извлекува интересни наоди, што покажува дека како Црквата во Европа ги зачувала административните и правните практики на Римската империја низ историјата во услови на пад и, по падот на империјата. Општествените промени се случија во долгиот интервентен период пред појавата на новите облици на државните бирократии во XVIII век. Европа би можела успешно да се држи подалеку од влијанието на широкото ширење на исламската власт во XVIII век и да ја преориентира феудалната аристократија. Нивното освојување на светот преку силна поморска моќ било промовирано од вредностите и принципите на капитализмот кои имаа многу влијание врз економијата на светот. Субраманиам (2009) ги оценувал овие историски

случувања како доцна општествена трансформација на Европа, која помогна да се преобликува нејзината државна бирократија која може да се разликува од античката бирократија.

4) Колонијална администрација во Африка: Пред доаѓањето на Европејците, порано постоеле два различни системи кои ги следеа африканските заедници. Едниот беше „хоризонтални политички системи“, а другиот беа „хоризонтални ацефалозни општества“. Во раните 1800-ти меркантилистички политичко-економски систем ги турна Европејците, кои жестоко се натпреварувааа за пазари и природни ресурси, да бараат контрола врз далечните земји. Во комбинација со желбата да се обезбеди евтина работна сила, и ширење на Христијанството, како и земјиштето за големо земјоделство, империјализмот го карактеризирал однесувањето на „големите сили“ во тоа време. Откако различните територии биле обезбедени, важно било да се усвои некоја барана администрација. Колонијализмот се карактеризирал со две форми на администрација: директно и индиректно владеење. Овие практики го направија искуството на колонијализмот различно од една земја до друга. Според директното правило, европските администратори биле испратени од нивните матични земји да одат во колонијата. Овие колонии биле третирани како странски провинции на европската земја. Според директното владеење, неколку локални жители беа регрутирани на ниско рангирани административни позиции, а влијанието на европската администрација во тоа време беше во голема мера почувствувано во урбаните области. Според индиректното правило, европските земји користеле локални соработници за вршење административни функции во колонијата. Во многу случаи под индиректно владеење имало малку европски администратори и инвестиции на колонијалната територија. Додека империјализмот како практика е осуден и нема легитимитет, некои од административните структури користени за време на колонијалната ера биле усвоени од државите по независноста. Делумно тоа е затоа што овие структури беа ефективни и веќе беа поставени во времето на независноста. Негативните искуства како што се дискриминацијата и маргинализацијата на неевропејците за време на колонијалниот период оставија мрачна трага на ерата. Според зборовите на Тумала (2009) „додека Британците сакаа да ги држат Африканците одвоени од себе, Французите сакаа Африканците да се угледаат на нив.

5) Исламска јавна администрација: Појавата и последователното влијание на практиките на исламската јавна администрација и управување се проширија надалеку и оставија свој белег на многу современи административни системи (Islam & Hossain, 2020). Улогата на Отоманската и Андалузиската империја во ширењето на исламската административна култура особено во Европа не може да се игнорира. Иако Османлиите беа насочени кон денешна Турција, таа имаше големо влијание врз земјите од Централна и Источна Европа. Меѓутоа, овој регион не посветува соодветно внимание на проучувањето и практикувањето на исламската јавна администрација. Спротивно на тоа, се смета дека општествените и институционалните контексти се сметаат за пречки за европеизацијата и пречка за развојот на современата јавна администрација. Drechsler (2013) ја понудил хипотезата дека исламот, сметајќи се како доминантен и детерминантен контекст во светот, има големо влијание врз системите, општествените животи итн. Онаму каде што се практикува, исламот продолжува да има клучно влијание врз јавната сфера на општествата и нивните управувачки поставки преку кои тие го организираат и управуваат секој дел од нивниот живот. Тоа значи дека исламот како продорна и широко применлива појава; тоа е една од многу важните варијабли на јавната администрација во муслиманските и земјите со исламско мнозинство. Дури и да се утврди дека нивното општество е секуларно, исламот игра улога како витална детерминанта во секој аспект од нивната јавна администрација и управување. Исламската јавна администрација има свои богати ресурси и историја со бројни традиции и практики во владините работи. Постојат литератури како „Сијасетнаме“ (Книга за влада или правила за кралевите) од Низам ал-Мулк кои фрлаат светлина врз државната администрација во однос на исламската ЗС и владеење и ни претставуваат функционални концепти за подобрување на управувањето. Земјите од Централна Азија и Блискиот Исток имаат корист од ова големо дело од голем администратор во исламската историја. „Еден важен пример и во однос на правичноста и перформансите е силниот акцент на апсолутната неделегирана одговорност за оние над кои владее (1960, II, IV, VI).

1.3. Компаративна администрација – Рамка на истражување и методологија на истражување

Компаративната јавна администрација (CPA) е „проучување на административните институции, процесот и однесувањето преку организациските, националните и културните граници“ (Jresiat, 2012: 33). CPA истражува и анализира со споредување на административните системи и потсистеми за да го подобри нашето разбирање за јавната администрација. Има корист од различни квантитативни и квалитативни методи и техники за управување со оваа споредба и за воспоставување причинско-последична врска меѓу овие споредби. Во споредба со другите техники на општествено истражување, експерименталните истражувања позајмени од природните науки се познати по најдобрите и најсилните тестови на причинско-последичните врски (Newman, 2014: 282). Потребно е да се знае дека создавањето и правењето експерименти во општествените науки е многу ограничувачко и станува потешко во поголем социјален амбиент. Социјалните, политичките и културните контексти кои имаат значително влијание врз администрациите и институциите може драматично да ја намалуваат веродостојноста и валидноста на каузалните заклучоци.

КПД се стреми да го унапреди знаењето преку разгледување на тематски области кои допираат до перформансите, структурата, активностите, функциите и перформансите на институциите за да се зајакне ефикасноста и веродостојноста на теориите, концептите и процедурите на јавната администрација (Jresiat, 2012: 34). Споредбата ги идентификува сличностите и разликите и ја истакнува успешната имплементација, па дека подобрувањата и алтернативните стратегии може да се прошират за сите видови системи и ситуации во светло на квантитативни или квалитативни докази. Споредбата е толку централна за да се направи добра анализа што научниот метод е неизбежно компаративен (Collier, 1991: 7). Затоа, изборот на случаи и создавањето квази-експериментални дизајни може да воспостави причинско-последична врска. Како и многу други дисциплини, компаративната јавна администрација има за цел да споредува различни административни системи и обезбедува вредни податоци за процесот на администрација, различните апликации и предизвиците. Структурниот функционализам, теорија позајмена од дисциплината на социологијата имаше значително влијание врз анализата на политичките системи. Тој нуди силна аналитичка рамка не само за политиколози туку и за општествените научници воопшто. Според Хеди (2001: 8), постои силна врска помеѓу функцијата и структурата на институцијата. Кога се анализира политичкиот систем, важно е да се

испитаат или функциите или структурните атрибути на системот. Ригс иако ја призна користа од овие функционални категории во проучувањето на политичките системи на развиените земји, тој ја критикуваше неможноста во анализирањето на преодните системи, како што е Индија (Heady, 2001: 10). Функционализмот беше доведен во прашање од неоинституционалистите, тврдејќи дека структурите/институциите треба да бидат фокусирани. Видовме многу компаратисти кои се обидоа да создадат модели и рамки за разбирање на јавната администрација во различни општествени средини. Сепак, едно од клучните размислувања при развивање на модел за проучување на СРА е дека моделот треба да биде толку широк доволно за да се приспособат различни општества (Heady, 2001: 17).

Споредбата помага да се идентификуваат сличностите и разликите помеѓу функциите и структурите. СРА има за цел да ги спореди земјите и нивните системи на администрација. Како што споменува В. Вилсон (1887: 220), „за себе, сѐ додека се познаваме само себеси, ништо не знаеме и ќе останеме изолирани во меѓусебно поврзан свет“. Дури и ако секоја земја има некои уникатни аспекти во нивните системи, слични теми за објаснување на функциите или структурите треба да се испитаат во студии на случај за да се направи споредба. Креирање на компаративна рамка во студиите на случај би било од помош да се формулираат и стандардизираат
студии за земјата. Секој случај на земја треба да се дискутира зошто земјата е избрана да го проучува нејзиниот систем на јавна администрација. Што е уникатно за земјата? На пример, „Дали има идеолошки, религиозни влијанија или силни културни влијанија во јавната администрација? Дали географски се наоѓа на важна локација? Како што е Турција меѓу Европа и Азија, итн.

Постојат главни прашања, теми, термини кои се опфатени како фокус на споредба. Затоа, овие концепти треба уште повеќе да се објаснат за подобра споредба. Компаративните научници за јавна администрација (Aykaç et al., 2014; Chandler, 2014; Heady, 2001; Kuhlmann & Wollmann, 2014) користеа и понудија различни главни наслови во разбирањето и споредувањето на системите за јавна администрација низ целиот свет. Широко воспоставената рамка треба да се состои од одредени карактеристики и треба да го исполни тестот за корисност. Овие карактеристики се (Jresiat, 2012: 36): (1) капацитет на синтеза тековната компаративна административна
знаење, (2) балансирање помеѓу теоријата и практиката, (3) вклучувајќи значајни константни и варијабилни фактори во обезбедувањето јавни услуги и (4) разгледување на контекстуалните варијации.

Табела 1 Споредбена рамка за системите на јавната администрација низ сите земји

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Административна историја	Геополитичка ситуација	Стратешки/не стратешки
	Колонијална историја	Да (период)/не
	Наследство од бирократијата	Да (Империја/воена/технократија)
	Централизирана бирократија	Силна/умерена/слаба
	Улогата на војската	Воено доминантно/воено влијание/слаба војска влијание/нема воено влијание
	Политичката култура	Многу либерална/либерална/конзервативна/многу конзервативна
	Административна култура	Многу партиципативна/партиципативна/непартиципативна
	Професионалноста	Високо/умерено/ниско
	Политизирање на бирократијата	Високо/умерено/ниско
	Доминантната државна идеологија	Секуларна/религиозна/Социјалистичка/нема идеологија
Правна структура	Природа на Уставот	Пишани/непишани/хибридни
	Потекло на уставот	Година и/или значаен настан или договор
	Цврст Устав	Да/не
	Уставна ригидност	Да/не
	Создаден од	граѓански иницијативи/воени/
	Ревидиран од бирократијата	граѓански иницијативи/воени/
	Административно правосуден систем	Силен/умерен/слаб

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Централната власт	Државната структура	Унитарна/федерална/конфедерална
	Владина структура	Парламентарна/претседателска
	Хиерархиска структура	Силна/слаба
	Локална екстензија	Ограничена на главни области / премногу
	Централната власт	Да и силна/да и слаба
	Механизми за координација	Механизми за координација Постоење на координирање на внатрешни и надворешни
	Транспарентен систем за финансирање	Слаб/умерен/силен
	Мониторинг	Слаб/умерен/силен
	Независни регулаторни агенции	Постои/не постои
Локалните власти	Финансиска автономија	Не/слаба/умерена/силна
	Политичка автономија	Не/слаба/умерена/силна
	Видови совети	Градоначалник на Советот/раководител на совет
	Градоначалници	Избран/именуван/во вонредни случаи именуван
	Органи за донесување одлуки	Постои/не постои Наведете ги телата кои одлучуваат во локалната самоуправа
	Централно туторство/мониторинг	Постои и силно/постои и слабо/не постои
	Принцип на супсидијарност	Постои/не постои
	Тип на	Деконцентрација/делегирање/деволуција/при

	децентрализација	ватизација
Меѓувладини односи	Логика за поделба на задачите	Коректно и рационално/недефинирано/политичко
	Туторство/мониторинг	Не/слабо/умерно/силно
	Комуникација	Не/слаба/умернеа/силна Формална/неформална
Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Јавен кадровски систем	Државни служби	Заснована на кариера/заснована на позиција/мешана но Х? доминира
	Опфат на државните служби	% од државните служби
	Регрутирање и унапредување	Конкурентни/неконкурентни не политички/политички фер/неправедна
	Државен испит	Постои/не постои
	Политизирање воопшто	Слабо/умерено/силно
	Синдикализација	Слабо/умерено/силно
граѓански организации/Граѓанско општество	Големината на граѓанското општество	Членство во НВО, стапки на волонтирање, % од БДП, вработување
	Институционализација	Слабо/умерено/силно
	Партнерство со државата	Не/Слаба/умерена/силна
	Политички притисок и доминација	Слаб/умерен/силен
	Главните финансиски приходи	Членарина, оперативни приходи, влада активности за поддршка, донации и прибирање средства, изнајмување
	Поддршка на националната култура	Не/Слаба/умерена/силна
	Политички режим и односи со граѓанското општество	Не/слаб/умерен/силен
	Граѓанското општество	Престижно или не?

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Филозофија на реформите	Доминантна реформа	Реформи на НПМ/реформи на владеење
	Трансфер на политика	Адаптација на политика/усвојување политика
	Реформи на е-влада	Завршено/незавршено
	Реформи на вештачката интелигенција (ВИ).	Постои/делумно постои/не постои
	Влијание на меѓународните актери	.....
	Нови реформи (5 години)	.....

2. РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДЕЛ ОД ДРЖАВИТЕ ОД ИСТОЧНА АЗИЈА И СЕВЕРНА АМЕРИКА

2.1. Развојот на Кинеската административна историја и системи

Кина има има долга историја на централизирана администрација, која се протега на неколку милениуми. Кина има убедливо мултимилениумска административна историја која е поделена на три фази: кралска, државна и јавна администрација. Иако периодот на кралската управа беше најдолгата убедливо и главно обликувана од домашни фактори, државата и периодите на јавната администрација вклучуваат многу надворешни предизвици за системот[1].

– Кинеската Кралска администрација (пред 1912 г.):

Кралската администрација започна со династијата Ксиа во дваесет и вториот век п.н.е.; не се појавил централизиран и сложен административен систем се до 221 п.н.е., кога Чиншихуанг го завршил „периодот на завојуваните држави“ и се обединила Кина. Кралската управа доживеала долготрајна, постепена еволуција, што ги одликуваше нејзините деликатни и сложени структури и институции (Li 2006; Zhao 2008) и за нејзините извонредни перформанси во аспекти како што се јавните финансии, јавните работи. Без парни машини и телеграфи, тој управувал со населението од над 200 милиони жители од крајот на XVIII век (на пр., Дуранд 1960). Сепак, на високо личен план му недостасувал системски вграден механизам за одржување на развојот и спречување на ентропија. Секоја династија порано или подоцна би паднала во крајност на социоекономска нееднаквост, корупција и политички неред. Старата Кинеска историјата забележала приближно 200-годишен циклус на нова династија, просперитет, пад, селски бунтови и уште една нова династија. Сепак, одливот и приливот на династиите бил во можност да ја поддржи античката цивилизација која била континуирана и позната по нејзините многубројни и разновидни достигнувања. Античката кинеска администрација се карактеризирала со неколку карактеристики.

–Прво, во споредба со другите антички цивилизации, развила премногу висока централизирана структура на моќта. Царот бил апсолутен владетел кој имал законодавни, извршни, судски, и духовните сили. Главните централни и локални функционери беа назначени и одговорни на царот.

[1] За ова повеќе во: See Deng, X. 1980. Civil service reform in Mainland China. In *The leadership system reform of the party and state,* August 18, 1980, at the Expanded Politburo Conference. 202.120.24.188/upload/publish/img/106924951180.doc (accessed December 9, 2007).

– Второ, беше усвоен формален систем за испитување „кејужи“ за време на династијата Суи (581–618) со цел да се регрутираат талентирани и образовани писмените како владини функционери и избегнуваат осификација на структурата на социјалниот статус (Твичет 1979).

– Трето, моралот бил официјално признат како основа на доброто владеење. Ортодоксното образование и полагање биле строго засновани на конфучијанизмот и неговите подоцнежни разграничувања (Zhang 1993). Службениците биле оценувани според нивната лојалност кон император, нивното разбирање и практикување на конфучијанската филозофија и нивните посветеност на народната благосостојба. Конечно, и покрај генералистичкиот тренд и на фокусот пред се на моралните начела, релативно софистицираните административни институции како приходите, наплатата, управување со персоналот, управната инспекција и антикорупциската, хиерархиската контрола, а биле развиени и опфатени воените институции со закони и прописи. Бил развиен систем на поделба на трудот за да се справи подобро со сите дневни административни прашања. Античките бирократи биле специјалисти наречени „ли“ (различни од гуан); тие биле службени лица избрани прекуразни тестови и испитувања. „Ли“ беа стоечките сили на бироата и поседувале професионални вештини, способности и институционални знаење. Иако Гуан го презел политичкото раководство, нивното потекло и патеките за кариера тешко ги опремиле со административната надлежност на „Ли“.

2.1.1.Кинеската Државна администрација во периодот од 1912 до1978година:

Првата опиумска војна (1840–1842), спроведена од Англија против династијата Кинг (1644–1912), ја внела Кина во нејзината модерна историја на невидени национална кризи. Преку насилна револуција, династијата Кинг, која беше заменета со Народна Република Кина (НР Кина, 1949-денес). Помеѓу 1912 и 1978 година настанал беше период на модерно градење држава и нација. Кинеската администрација била одредена од конкуренција и компромис помеѓу два главни западни политички идеали: либералниот демократијата и државниот социјализам. Како резултат на тоа, главно служел административниот систем на авторитативната држава со ленинистичка партија и воедно функционираше како инструмент на политичка борба.

А) Периодот од 1912–1949 година:

Раната фаза на РК (Република Кина) е период на воени битки и распаѓање. Партијата Куоминтанг (КМТ) го основал националистичкиот режим во Кантон во 1925 година и го основа Државниот совет како највисока извршна власт. Тоа бил високо интегриран партиско-државен систем и се одржал по 1928 година кога КМТ повторно ја обедини Кина со едно име. Во 1929 година, системот со пет комори (ву јуан џи), вклучувајќи ја извршната комора, судската комора, законодавната комора, испитната комората и контролната комора беа формирани според петте сили на теоријата на Сун Јат-Сен.

Иако таквиот систем беше дизајниран во согласност со проверките и рамнотежата идеално, одлучувањето конечно беше предмет на Централниот политички комитет на КМТ (на пример, Чиен 1942). Поради јапонската инвазија (1931–1945), двете граѓански војни (1927–1937; 1945–1949) помеѓу КМТ и кинескиот комунист Партијата (ККП), и воениот лидер контрола над многу провинции, административни функциите на РПЦ главно служеа војни. Иако се трудеше да воведе многу современи институции, не беше многу успешен - на пример, контролорот- генерална канцеларија со независна власт за буџетирање. Иако таквиот Иако таквиот систем бел прњед се дизајниран во согласност со идеалот за проверка и рамнотежа, донесувањето одлуки конечно било предмет на Централниот политички комитет на КМТ (на пример, Чиен 1942). Поради јапонската инвазија (1931–1945), двете граѓански војни (1927–1937; 1945–1949) помеѓу КМТ и Кинеската комунистичка партија (ККП), и контролата на воениот лидер над многу провинции, административните функции на РПЦ биле пред се кон служење за војна. Иако се трудел да воведе многу современи институции, не бил многу успеш - на пример, генералната канцеларија на контролорот со независна власт за буџетирање

Б) Перидот од 1949–1978 година:

Националната безбедност и социјалната трансформација беа двете основни мисии на Кинеската Комунистичка Партија (КПП) во текот на првите три децении на НР Кина[2]. Имитирајќи го социјалистичкиот режим на СССР, општеството да биде организирано како „државен синдикат“ кој функционирал според централните планови

[2]За ова повеќе во: China, People's Republic of. 1996. *Constitution of the People's Republic of China,* 40. Beijing: People's Press.
. 2005. Civil Servant Law of the People's Republic of China, Article 12, Article 33. Beijing: China Legal Publishing House.
. 2006. *The outline of the 11th five-year plan for national economic and social development of the People's Republic of China,* 56. Beijing: People's Press. China on 14 November 14, 2002. Beijing: People's Press.

и под сеприсутна партиска и административна контрола (Wu, 2001). Административниот систем служел на пролетерската револуција и на економската национализација. Административната моќ била концентрирана во централната влада и во главните партиски лидери на сите нивоа на власта. Партијата и владата имале организациско преклопување на структурите, кои му овозможија на ККТ директна контрола на администрацијата. Економскиот сектор во голема мера беше дел од административниот систем, кои користеше строги планови и квоти за одлучување за цените, капиталните инвестиции, индустриските влезови и аутпути и дистрибуција на стоки за широка потрошувачка. Акумулација на капитал на тешката и воената индустрија брзо се реализираше со сузбивање на потрошувачката според државниот систем за распределба на ресурси (Lin, Cai и Li 1998). Претпријатијата во државна сопственост (ЈП) беа во сопственост и управувани од централна или локална власт и сочинувале повеќе од 80% од вкупното индустриско производство во текот на 1960 и 1975 година (Државен завод за статистика 1996 година). Организацискиот синџир и функциите на владата биле експанзивни, дозволувајќи малку простор за појава на граѓанско општество. Административниот систем беше водени од комунистичката идеологија и фокусирани на класната борба. Кога не успеа да го направи тоа, бил предизвикан, па дури и делумно или целосно заменет со тимови на културни револуционисти контролирани од радикални левичарски партиски членови за време на Големата Пролетерска Културна Револуција (1966–1976). Револуционерна свест и пролетерското потекло беа најголемите критериуми при регрутирањето и оценувањето владини службеници и службеници. Во овој период, маѓепсан круг се појави на административно отекување-намалување-обновување-повторно намалување (Лиу 2001).

В) Јавна администрација во поериодот после 1978 година:

По одржаниот трети пленум на 11-тиот национален конгрес на ККП во 1978 година, мирот и развојот беа препознаени од партијата како светски преовладувачки тенденции. Усвојувајќи ја политиката за реформи и отворање, ККП го префрли својот приоритет на економски развој. Токму во овој период кинескиот административен систем, на експериментален и постепен начин почна да ги инкорпорира современите вредности на јавната администрација и да се изложи на народна контрола. Да се воспостави социјалист пазарната економија, административниот систем на Кина започна голема трансформација кон јавната администрација (дискутирано во следниот дел). Сепак, неодамнешните напори за модернизација произлегуваат од позадината на

Кинеската административна историја, која ги поставува контекстот и почетните услови на овие напори; а тие вклучуваат процеси и вредности кои силно влијаат на напорите денес. Се издвојуваат два фундаментални ефекти зависни од оваа трасирана патека5: Прво, е политизираната бирократијата. Поради непостоење народни избори и натпреварувачки партискиот систем, контролата врз бирократијата беше главен лост за одржување на политичката моќ. Политичкото усогласување беше доделено повисок приоритет од експертизата во оценување на бирократите. Таквиот систем имаше тенденција да ги попречи напорите да се направи бирократијата попрофесионална. Втора е морализираната, но понекогаш и неморална бирократија. Морални доктрини лесно се заменуваат со рационализираните институции и духот на владеењето на правото; на непросирноста и сложеноста на бирократскиот систем дополнително им помогнаа на бирократите избегнуваат резултати и одговорност. Традиционалната доминација на бирократијата на општеството и неговата морална самодоволност го направија почитувањето на законот првенствено обврска на цивили. Бирократските дисфункции вообичаено се појавуваа поради висока моќност, самобарачко однесување како и ригидната усогласеност со правилата или рутините. Неморалот лесно беше предизвикан од неусогласениот систем за поттикнување и контрола. Модернизација, која покажа таква неодолива динамика во минатото 20 години во Кина, е под влијание на овие наследства, иако се користи и модернизација како средство за пробивање на овие бариери.

Г) Промените во државната служба:

Пред 1978 година, административниот систем воден од партијата, а кој бил насочен кон класната борба се карактеризирал со номенклатурниот систем на повисоките нивоа и со регрутирањето на политички квалификувани кадри, главно од индустриски работници, селани, војници и студенти. По 1978 година, модерната државна служба се повеќе навлегуваше во системот. Современите идеали на бирократијата, како специјализација, меритократија, соодветен законски процес и отчетност, постепено беа препознаени и усвоении; но сепак, и други струи на јавната администрација, како НПМ (новиот јавен менаџмент), исто така, предизвикува голем ентузијазам кај кинеската јавна администрација, научниците и реформаторите. И системот и луѓето од јавната администрација пораснаа инструментално рационално да му служат и да се прилагодат на модернизацијата на кинеските општества. Во средината на 1980-тите беше усвоен систем на одговорност за работа (Chow 1993). Во 1988 г беше основано Министерството за персонал. Во наредната година централната

власт ги започнале испитите на државните државни службеници за да го заменат стариот систем за распределба на работна сила во екипирање на административни позиции. Во 1993 година, привремените прописи за државните државни службеници биле прогласени, што за прв пат било воведено државната служба да го замени системот на кадри. Школите за државна администрација биле основани за административно истражување и образование во 1994 година. Регрутирање, обука, нормализирани се пензионирањето, надоместокот, евалуацијата и унапредувањето на персоналот постепено. Кинеските бирократи станаа помлади, подобро образовани и многу повеќе професионален. Овој напредок конечно доведе до усвојување на Законот за државната служба во 2005 година со јасен акцент на професионализација. Политичка неутралност не е нагласена со овој закон, кој го признава партиското раководство за кадровските политики и менаџментот. Кинеската државна служба имаше очигледна доминација на економските технократи со позадина на инженерство, управување со ЈП или економски планирање (Лиу 2001).

2.1.2. Вредности на јавната администрација

Традиционалниот акцент на моралот и недостатокот на добро дизајнирани и строго имплементираните институции ги прават вредностите клучно средство за контрола на јавноста администрација. Под недиференцираниот партиско-државен режим, ККП е главниот инженер за вредностите. Вредностите на јавната администрација се под големо влијание оние на ККП. Според тоа, периодот пред 1978 година ги одликуваше вредностите на класата борба, идеолошко прочистување и хиерархиска контрола.

Од 1978 година, владејачката практика на ККП им служеше на барањата на развојот држава (Xia 2000). По превирањата во 1989 година, стратешките цели на ККП беа кристализирани како реформи, развој и стабилност. Кинеските лидери го сфатија тоа дека развојот е крајната цел и подготвуваа поволните средини за реформи, реформи кои ќе даваат импулс за развој, а стабилноста е предуслов за реформи и развој и стабилноста мора да се добие со решавање на општествените конфликти преку реформи и развој. Иако овие вредности може да се спротивстават, клучната задача на јавната администрација во Кина е целосно да го истражи реципроцитетот меѓу нив во динамичен и инкрементален процес. Додека била во брз процес на модернизација и глобализација, кинеската јавна администрацијата исто така била под влијание на некоја

универзално признати модерни јавни административни вредности. За разлика од западната јавна администрација, овие вредности не произлегуваат од режимот на поделба на власта и нивната рамнотежа не се заснова на конкуренцијата меѓу силите, туку на внатрешниот консензус на ККП. Нивните примената сè уште не е толку конзистентна и сеопфатна, но сепак нивните кумулирани ефекти се далеку од безначајни.

А) Демократски вредности: Демократизацијата на кинескиот систем за јавна администрација има три аспекти:

– Прво, Народниот конгрес, законодавниот дом основан во 1954 година, го зајакнал своето законодавство и надзорни функции на различни владини нивоа и наметнати на владата зголемениот товар на правна и менаџерска одговорност. Народниот конгрес имал голема улога во одобрувањето на извршните именувања, оценувањето и одобрувањето на буџетските планови, а надгледувањето на работењето на владата е подобрено во последниве години со воспоставување и спроведување на нормативни институции и процедури;

– Второ, системот на јавна администрација станал потранспарентен, достапен, и хуман кон општеството. Иако владините информативни акт сè уште не се достапни, њсепак постепено се грижи за правото на граѓаните да знаат; за пример, е-влада, како што се веб-страниците. Во 2003 година, првиот човек на Министерството за здравство и на градоначалникот на Пекинг беа сменети поради нивниот неуспех да одговорат ефективно на Инфекција со САРС и да се обелоденат релевантни информации за јавноста погодена од паника;

– Трето, процесот на креирање политики стана попристапен за граѓаните. Директно учеството на граѓаните беше поттикнато за да се вгради јавното мислење или потрошувачот ставови во донесувањето одлуки, особено во областите на цените на јавните комунални претпријатија и социјалните услуги. Јавни расправи, вклучувајќи сослушувања за административни казни, расправи за цени, и сослушувањата за законодавството, беа иницирани од доцните 1990-ти, иако расправата резултатите беа консултативни наместо обврзувачки (Јанг и Лауер 2003).

Б) Менаџерски вредности: Менаџерските вредности ја истакнуваат ефикасноста, економичноста и ефективноста и тие бараат изградба на професионална и инструментално рационална државна служба. Без да се разниша партиската контрола врз бирократијата, кадровскиот систем доживеа реформи во различни аспекти: Обемот

на државните службеници беше цврсто ограничен. Помеѓу 1978 и 1993 година, на бројот на државни службеници се зголеми за 143%, но таквиот раст се намали на 4% помеѓу 1993 и 2004 година (Државен завод за статистика 2005 година). Намалување беше придружена со рационализација на внатрешната структура на владата и нејзините агенции да ја подобрат ефикасноста и координацијата. Рунди на реорганизација го намали бројот на министерства и комисии на 27 во 2008 година. Системот за управување со персоналот беше реформиран и нормализиран, фокусирајќи се на воспоставување систем за заслуги. Класификација на политички функционери и професионални функционерите настанале. Надоместокот и стажот на службеникот се определува не само од неговата или нејзината моментална работна позиција, туку и од рангот. Различни пилот-шеми за управување со перформансите се креирани и применети кон испитување на индивидуални, организациски или програмски перформанси, кои датираат наназад до раниот систем на објективна одговорност во 1980-тите (Chan 2001). Повеќето алатки на владините активностите беа во експериментална фаза, како што се даночни олеснувања, субвенции, грантови, склучување договори, франшиза и ваучери.

В) Правни вредности: Традиционалната кинеска јавна администрација не беше систем на владеење на правото, туку на човекот и, во идеален случај, на моралниот човек. Периодот по 1978 година истакнато е постепена интернализација на современите правни стандарди од страна на кинеската јавна администрација. Прво, беше подобрена заштитата на индивидуалните права. 24-ти уставен амандман донесен во 2004 година; се додава фразата „државата почитува и штити човекови права“ кон 33. член. Деловната практика во Кина покажа „кредибилна заложба“ за заштита на правата на сопственост од страна на локалните власти (Пероти 1995). На 16.03.2007 година беше донесен и стана Законот за сопственост стапува во сила на 1 октомври 2007. Со овој закон де факто се изедначува заштитата на приватното сопственост на онаа на државна и колективна сопственост. Второ, административните закони просперираа и законодавниот фокус отиде подалеку административно овластување за заштита на еднакви права. Различни материјални и процедурални беа прецизирани правата на поединците и беа прецизирани административните канали за помош воспоставена. Во 1990 година беше донесен административниот закон за спорови за да се обезбеди еднаквост статус на невладините актери во нивните тужби против управните агенции. Трето, беше зајакнат процедуралниот правилен процес во активностите на јавната администрација. Покрај донесувањето на некои посебни

административни процесни закони- на пример, Законот за управни казни од 1996 година и Управниот од 2004 година Закон за дозволи - се применуваше сеопфатен закон за управна постапка официјално разгледување речиси две децении (неговиот 14-ти нацрт беше развиен во мај 2006 година). Овој влезен закон, како и актот за управна постапка од 1946 година на Соединетите Американски Држави, го доведуваат судството во јавната администрација со воведување правни процедури и промовирање на вредности како што се транспарентност, отчетност, учество, и ограничување на наметливоста. Претходните напори беа импресивни, но нивната ефикасност беше попречена од двајца факти. Прво, и покрај формалниот авторитет на Народниот конгрес во донесувањето закони и надгледувајќи го нивното спроведување, владата де факто е одговорна пред партијата. Второ, спроведувањето на законот е омекнато поради независноста на судовите.

Г) Ремоделирање и надградба на административните функции: Административниот капацитет е многу зависен од функционалноста на јавната администрација прилагодување на надворешните барања. Имаше три големи промени. Пролевање, собирање, и трансформација на владините функции беа прво. За да се олесни операцијата на пазарна економија, владите биле принудени да се воздржат да бидат директни учесниците и да се вратат на улогата на креатори на правила и судии. Административните насоките и плановите им отстапија место на правните и економските средства. Специфични индустриски или економските министерства и бироа како Министерството за електронска индустрија или за јаглен беа укинати или деградирани, со општ принцип да се вградат нивните оперативните компоненти и одржуваат некои од нивните регулаторни функции. Бидејќи на доцните 1990-ти, државните претпријатија беа основани или приватизирани и станаа предмет на тешко буџетски ограничувања и пазарни дисциплини. Зголеменото замаглување на границите во обезбедувањето јавни услуги беше второ. Во последниве години, континуираните административни реформи и развој на пазарот доведоа до сериозна диверзификација и екстернализација на ресурсите. Ова, во комбинација со 13% годишниот раст на фискалните приходи од 1978 година, создаде значителен поттик за владите да се користат надворешни ресурси преку пазарни средства. Колаборативна услуга на испораката се разви брзо (Цинг и Савас 2009). Едноставна проценка го покажува тоа од 2002 до 2004 година, збирното ниво на аутсорсинг на услуги беше приближно една третина од вкупниот и покажа тренд на годишен пораст од околу 1% (Цинг 2008). Јавно снабдувањето со услуги стана отворен систем со значителна надворешна

зависност. Сепак, поради неспособноста на владите да управуваат со прекугранични трансакции, Почесто се пријавуваат договорни спорови, загуба на пари и корупција. Обнова на социјалната вграденост11 на системот на јавна администрација беше трет. По колапсот на руралниот комунистички систем и урбаната работна единица систем, сеприсутната државна пенетрација се намали. Државното повлекување и слабите граѓански општеството создаде вакуум на владеење. Како одговор, многу општествени организации се појавиле, од кои некои беа создадени, водени и финансирани од владата. Овие организациите, како комитетите на селаните и разните индустриски здруженија, не се владините агенции, но сепак тие преземаат некои административни функции и помагаат спроведување на владините политики. Се промовира и корпоративната општествена одговорност од страна на владата како начин на општествена саморегулација. Невладини организации (НВО) брзо се појавувиле, но нивната автономија сè уште е во голема мера ограничена поради тоа на нивната законски потребна поврзаност со владините агенции.

Д) Глобализација на кинеската јавна администрација: Модернизацијата и глобализацијата на кинеската јавна администрација продолжија заедно. Глобализацијата обезбеди не само моментум за модернизација, туку исто така и нејзината референтна рамка. Од раните 1980-ти, системот на кинеската јавна администрација започна активно да ги учи административните теории и практики на Вестерн индустријализираните земји. Имаше различни видови на учење и размена во обид (Жанг 1993). Имаше континуиран процес на трансфер на знаења, институции и вредности од надворешниот свет. Административната глобализација во Кина се концентрираше на извршување на ефикасноста и во голема мера избегнуваше чувствителни политички прашања, со што имаше помалку политички ограничувања. Следствено, меѓународните истражувања и практика беа релативно лесни за усвојување преобликување и зајакнување на јавната администрација на Кина, што ќе доведе до иновации и реформите. Кон крајот на дваесеттиот век, главните резултати на меѓународното учење вклучуваше воведување на модерна државна служба и промена кон пазарно засновано влада. Во периодот по 1978 година, Кина активно се приклучи на меѓународните и мултилатералните организации и рамки и потпишаа важни договори (Ким 1990). Како последица на брзата практика на вмрежување е само-приспособувањето кон меѓународните стандарди, конвенции и очекувања. Стратегијата за „мирен пораст“ исто така го направи неопходно Кина да биде „одговорна чинител“ и да ги вклучи интересите на нејзините партнери во неговите

функции за одлучување. Домашни прашања и политики се сè повеќе изложени на меѓународни проценки и притисоци, како што се девизите стапка, зачувување на животната средина и заштита на правата на интелектуална сопственост.

Табела бр.2. Главни карактеристики на административниот систем во Кина[3]

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Административна историја	Геополитичка ситуација	Стратешки
	Колонијална историја	Да (1840-1949)
	Наследство од бирократијата	Да (кралска/технократија)
	Централизирана бирократија	Силна
	Улогата на војската	воено влијание
	Политичката култура	многу конзервативна
	Административна култура	не е партиципативна
	Професионалноста	умерена
	Политизирање на бирократијата	Висока
	Доминантната државна идеологија	Социјалистичка
Правна структура	Природа на Уставот	Пишани
	Потекло на уставот	1954 и По две интервентни верзии донесени во 1975 и 1978 година, сегашниот Устав беше прогласен во 1982 година
	Цврст Устав	Да
	Уставна ригидност	Да
	Создаден од	граѓански иницијативи

[3] Адаптирано е преведено според: Önder, M., & Zengin Ü. N. (2022). A framework for comparative analysis: Public administration across the globe. In M. Onder, I. N. Nyadera & M. N. Islam (Eds.),The Palgrave handbook of comparative public administration: Concepts and cases. Springer Nature Palgrave Macmillan

	Ревидиран од бирократијата	граѓански иницијативи
	Административно правен систем	Силен
Централна влада	Структура на државата	федерална
	Структура на владата	Парламентарна
	Хиерархиска структура	Силна
	Локални агенции за проширување	премногу
	Централна влада	да и многу силна
	Координативни механизми	Постоење на координација внатрешни и надворешни структура Слаби
	Транспарентен финансиски систем	Умерен
	Мониторирање	Умерен
	Независни регулаторни агенции	Не постојат
Локалните власти	Финансиска автономија	умерена
	Политичка автономија	силна
	Видови совети	Раководител на Советот
	Градоначалници	Назначени
	Органи за донесување одлуки	Постои,
	Централно туторство/мониторинг	Постои и силно
	Принцип на супсидијарност	Постои
	Тип на децентрализација	Делегирање
Меѓувладини односи	Логика за поделба на задачите	Политички
	Туторство/мониторинг	силно
	Комуникација	силно
Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Јавен кадровски систем	Државни служби	Заснована на кариера
	Опфат на државните служби	95% од државните служби

	Регрутирање и унапредување	Конкурентен политички саем
	Државен испит	Постои
	Политизирање воопшто	силно
	Синдикализација	силна
Граѓански организации/Граѓанско општество	Големината на граѓанското општество	Членство во невладини организации (невладините организации во Кина се проценува дека надминуваат 500.000), стапки на волонтерство 90, % 11,81 од БДП на светската економија, стапка на вработеност % 60,4
	Институционализација	силна
	Партнерство со државата	силна
	Политички притисок и доминација	силен
	Главните финансиски приходи	Владата дава поддршка, донации, и активности за собирање средства, рента
	Поддршка на националната култура	Силна
	Политички режим и односи со граѓанското општество	Силна
	Граѓанското општество	престижно

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Филозофија на реформите	Доминантна реформа	Владини реформи
	Трансфер на политика	усвојување на политика
	Реформи на е-влада	незавршено
	Реформи на вештачката интелигенција (ВИ).	постои
	Влијание на	ОН, ОЕЦД, ИХРД

	меѓународните актери	
	Нови реформи (5 години)	Трансформација на начинот на управување во јавните сектори, воспоставување нов административен систем за појаснување на улогата на државата, подобрување на перформансите на државните служби и институционализирање на структурите за управување и одговорност со цел да се подобри услугата за јавноста, двоцифрен економски раст , повеќе базирани на пазарот стапки на заеми, поголем капитал во пристапот до добро образование; подобрен квалитет на образованието; и подобри податоци и мерки за проценка

2.2. Развој на административната историја и системи во Индија – историски периоди и разни културни влијанија

Основите на јавната дминистрација започнале да бидат видливи кога основањето на цивилизацијата во долината Инд довело до откривање на планираната урбана економија. Системот на јавна администрација бил изграден и консолидиран подоцна од Аријците и последователните владетели, што резултирало со воспоставување империи во античка и средновековна Индија. Сепак, вистинскиот поттик дошол од Британците, кои не само што ја освоиле Индија, туку и политички ја политички. Тие основале популистичка влада и заслужна бирократија која постепено се вкоренила во општествениот и културниот систем на Индија. Кога се зборува за јавната администрација во Индија, мора да се забележи дека, како и во случајот со другите системи на јавна администрација, таа е резултат на историски, социјални, културни, политички и економски сили во период од стотици години.

–Администрацијата на Маурјан: Арташастра на Каутилија, која е напишана во четвртиот век п.н.е., е првиот познат индиски трактат за јавната администрација. Во четвртиот век п.н.е., Каутилија ја конципирал империјата Маурја за време на владеењето на Чандра Гупта Маурја. Тој ја сметаше државата како витален инструмент за човековиот напредок и максимизирање на среќата на нејзините граѓани. Арташастра е еден од најраните светски трактати за политичката мисла и општествениот поредок, и става акцент на монетарните и фискалните политики, благосостојбата, меѓународните

односи и воените стратегии во детали. Кога се пишувал епот, земјата ја зафатиле проблемите на феудализмот и конфликтите што се појавиле поради затворената економија која претежно се засноваше на земјоделството, сточарството и трговијата. Затоа, фокусот на трактатот беше да ја направи Индија со економија заснована на домашни начини на производство, дистрибуција и трговија. Од трите елементи, Чанакја сметаше дека земјоделството е најважната компонента на економијата. Опфаќајќи различни теми од администрацијата, политиката и економијата, Арташастра е книга на правото и трактат за управување со земја што е релевантна и денес.

Кралот Ашока бил еден од најпознатите владетели на династијата Мауријан. Под негово водство, династијата била најголема поради воената експедиција. За да управува со административните функции на огромна територија, Ашока воведе неколку административни реформи во однос на нејзината структура и функции. Администрацијата на Мауриј во суштина се засноваше на централизација на овластувањата во центарот, со Ашока на чело на администрацијата и неговиот брат Тишја како заменик. Престолонаследникот и другите кумари од провинциската администрација му помагале на Ашока. Тој имаше група од доверливи министри кои секогаш му помагале во врска со прашањата за административните политики. Една од клучните карактеристики на администрацијата за време на Ашока биле консултациите со министрите пред да се усвојат какви било административни политики и за време на итни случаи. Во администрацијата, исто така, беше воведен филантропски дух кој беше варијација од времето на Чандрагупта Маурја. Ашока ги сметаше своите поданици за негови деца и нивното служењето како своја света должност. За таа цел, тој назначил пативедика или известувачи кои би можеле да му дадат информации за општата јавност за преземање на потребните активности. Неговата филозофија е прекрасно изнесена преку следнава изјава од Арташастра: „ Среќата на кралот зависи од среќата на неговите поданици и од нивната благосостојба неговата благосостојба. Тој не треба да се занимава само со активности кои се добри само за него и кои го задоволуваат, туку треба да е бенефит за него она што ги радува неговите поданици“.

Тој, исто така, применувал политика на ненасилство и вовел правни реформи како Данда Самахара и Вјавахара Самахара (кривични закони). Ашока воведе неколку реформи во сферата на покраинската администрација кои резултирале со подобрувања во веќе постоечкиот систем. Ашока ги поделил традиционалните административни покраини на империјата на провинции или области. Овие провинции биле дополнително поделени на Ахарас или Вишјас, или поделби и

Јанапади, кои понатаму биле поделени на села. Имаше јасна класификација на работата за различни функционери во администрацијата кои беа назначени да ги извршуваат административните работи и програмите за социјална помош. Махаматите беа распределени во специфични сектори - Дарма Махаматас се грижеше за материјалната и духовната благосостојба на луѓето, Адхиакша Махаматас се грижеше за благосостојбата на жените, Анта Махаматас се грижеше за генералната администрација на пограничната провинција, а Нагара Махаматас беше назначен за управување со градовите и населбите. За време на владеењето на Ашока, Махаматите биле високо одговорен кадар кои биле задолжен за обезбедување правда и истите Ашока ги замолил да го следат патот на дарма т.е. да се ослободат од гнев, страв и други страсти додека ја спроведувале правдата.

–Могалската администрација: Могалската империја создала систем на владеење кој во суштина бил воен по природа, при што секој офицер на администрацијата на Могал бил член на армијата. Административната моќ во голема мера се вртела околу императорот Могал, иако тој имаше совет на министри, но тој не беше обврзан да се консултира со нив. Тој имал неограничена слобода да донесува закони, но бил обврзан да ги следи упатствата наведени во светите списи и исламските традиции. Како што беше споменато претходно, сите офицери истовремено биле членови на армијата и на секој од нив му била доделена одредена одговорност проследена со исплатена месечна плата. Од императорот исто така се барало да ја одржува моќната состојба на војниците, со високи офицери кои командувале со поголеми единици и земале поголеми плати. Системот бил многу флексибилен со што и службеник можело да биде назначен за офицер. На офицерите им биле исплаќани плати во готово или им било доделено земјиште на кратки временски периоди, од кое можеле да добијат приходи.

Империјата била управувана од неколку оддели со офицери доделени на секој од нив. Главните оддели на државата биле финансиите, сметките и платите, судството, добротворните организации и јавниот морал. Највисокиот службеник бил Вазир (главен министер), по што следел Бакши, кој бил одговорен за платите на сите вработени во државата. Тој исто така бил вклучен и во регрутирање за армијата, како и со регрутирање службеници за администрацијата. Имало разни други сектори и службеници како што се државниот ревизор, шефот на царската работилница, началникот на шумите, известувачите за вести итн.

Системот на приходи од обработлива површина одиграл важна улога за време на администрацијата на Могал. Другите извори биле трговијата, индустријата, транспортот итн. Во периодот кога Акбар се искачи на тронот, системот на приходи од обработлива површина беше прилично неорганизиран, со мешавина од благородници, земјопоседници и така натаму, вклучени во сопственоста на земјиштето и собирањето приходи.. За да помогне во целите на администрацијата и собирањето приходи, империјата на Могал била поделена на хиерархиски систем на области. Империјата прво била поделена на неколку субахови. Субаховите потоа биле поделени на парагани. Парагана била заедница од неколку села. Во секоја фаза, имало неколку службеници кои ги надгледувале операциите, како што се проценката и наплатата на приходите, меѓу другото. Им беше наредено да ги собираат приходите на праведен и ефикасен начин и да не вршат непотребен притисок врз селаните, особено ако претрпеле природна катастрофа. Очигледно, постоела огромна одговорност затоа што има евиденција за дури и високи функционери, како што се провинциски гувернери, кои биле разрешени откако граѓаните биле поднесени поплаки против нив.

За време на периодот на Могал, немаше формален пишан закон, но постоеше голем интерес кај императорите на Могал да се спроведе брза правда за своите граѓани. Правниот систем постави дури и високи службеници во рамките на законот, а можеби единствената личност навистина над законот беше самиот император. Могалските императори биле наклонети кон правдата, но во поголемиот период од владеењето на Могал, поднесувањето жалба до императорот претставувало сложена процедура. Два забележителни исклучоци беа Акбар и Џехангир, кои им дозволија на поданиците директно да ја поднесат петицијата. Покрај императорот, имало и други службеници задолжени за правдата. Главниот судија бил познат како Квази-ул-Квазат, кој бил задолжен за одржување на судскиот систем низ целата империја. Не постоеле пониски судови, а повеќето селани своите предмети ги решавале во самите селски судови. Во правосудниот систем на Могал, императорот бил последниот апелационен суд.

–*Индиската администрација во време на Британската империја:* Индија била сведок на присуството на Британската империја речиси 200 години. Британците пристигнале во Индија во 1613 година како трговци. Источноиндиската компанија победи во големи воени битки во Пласи во 1757 година и Буксар во 1764 година, и

како резултат на тоа тие ги добија правата за собирање приходи во современите држави Бенгал и Бихар (порано Бенгалско претседателство) во 1765 година. Британците исто така презедоа контрола над четири окрузи, познати како Северни Циркари, во јужна Индија како грант од императорот Могал. Големи делови од кралството Мајсор биле соединети по војните во Мајсор (1792-1801) на југ, а претседателството на Бомбај и делови од Гуџарат беа соединети на запад по освојувањето на Маратите во 1817-1818 година. Многу области на северозападните провинции беа купени од страна на Британците од Наваб од Оуд за неплаќање на долгови во 1801-1803 година. Британците, исто така, го припоиле Пенџаб веднаш по завршувањето на Сиките војни од 1846 и 1849 година, како и Оуд во 1856 година. Индиските трупи во многу делови на северна Индија се побуниле против нивните британски офицери (Сепој бунт) во 1857 година; британската круна го задушила бунтот и решила да ја стави администрацијата на Индија под своја директна контрола. Така, владеењето на Источноиндиската компанија дошло до крај во 1858 година, а Британците ставиле крај на секоја понатамошно спојување на територија. Ова резултираше со многу кнежевски држави во различни делови на земјата кои беа под британска политичка контрола, но имаа автономија во однос на административните прашања. Приходите од земјиштето или данокот на земја беа главниот извор на државни приходи за Британската империја во Индија. Британците првично воведоа систем заснован на земјопоседници во повеќето области во значителна мера, бидејќи ангажирајќи ги земјопоседниците да ја вршат целата работа поврзана со собирање приходи, тие избегнале формирање на голема административна машинерија за оваа намена. Притоа, земјопоседникот имал имотни права на земјиштето за кое бил одговорен за наплата на приходите. Во некои од овие области, Британците ги прогласија обврските за приходите на земјопоседниците кон владата за вечно фиксирани (Постојаното населување од 1793 година), додека во други области било спроведено привремено населување со што приходите биле фиксирани за одреден број години, а кои потоа подлежат на ревизија.

Британците присоединиле многу кнежевски држави, формирале закони и сопствени политики и ефективно го ставија целиот индиски потконтинент под своја власт. Имаше некои големи иницијативи што британската влада ги започна во средината на 1890-тите во Индија. Тие ги воведоа железниците, телеграфските и поштенските услуги. Првата железничка линија беше од Хаура во Калкута до

Ранигањ во Бихар. Воведувањето на телеграфските и поштенските услуги ја поедностави комуникацијата низ целата земја. Постоело растечко негодување и незадоволство од британската влада во Индија што довело до појава на неколку големи лидери, вклучувајќи ги Махатма Ганди, Џавахарлал Нехру, Лала Раџпат Раи, Субхаш Чандра Босе и други, кои ги инспирираа масите да застанат и да се борат против раководството на британската влада. Конечно, по 200 години британско владеење, Индија стекна независност од нив на 15 август 1947 година.

Целиот политичко-административен систем на модерна Индија може да се проследи наназад до деновите на британскиот колонијализам, кој создаде не само политички систем, туку и воспостави модерен систем на јавна администрација за извршување на активностите на владата. Секретаријатот, министерствата, одделенијата, системот на мандат и други беа основани и негувани за време на британскиот режим, а тие продолжуваат и денес. Постоеле четири главни фази на јавната администрација во Индија за време на британскиот режим (Avasthi и Avasthi 1990):

1. Административен систем пред 1858
2. Административен систем 1858-1919
3. Административен систем 1919-1937
4. Административен систем 1937-1947

Во текот на овие периоди, локусот на моќта се менувал, а со секоја промена, се менувал и фокусот на јавната администрација. Административниот систем пред 1858 година се карактеризирал со напорите на Источноиндиската компанија кон централизација преку различни акти како што се Регулаторниот акт од 1773 година, Законот на Питс Индија од 1784 година, Законот за повелба од 1833 година итн. Регулаторниот акт од 1773 година беше акт на Парламентот на Велика Британија наменет да го промени управувањето со владеењето на Источноиндиската компанија во Индија. Актот доведе до воспоставување на систем во кој ја надгледуваше (ја регулираше) работата на Источноиндиската компанија, која зазеде големи области од Индија за трговски цели и имаше армија за заштита на нејзините интереси. Ова беше еден од првите чекори што ги презеде британската влада кон евентуалната контрола на Индија. Законот Питс Индија од 1784 година беше акт на Парламентот на Велика Британија наменет да се справи со недостатоците на Регулаторниот акт од 1773 година со ставање на

владеењето на Источноиндиската компанија во Индија под контрола на британската влада. Законот за повелба од 1833 година инаугурираше нова ера во администрацијата на Индија. Источноиндиската компанија, првично трговски концерн, стана господар на огромни територии до 1830 година. Администрација природно се препушти на службениците на компанијата. Парламентот, кој ја обновуваше повелбата со нов акт на секои 20 години, овојпат ја принуди компанијата да се откаже од својот комерцијален карактер бидејќи сметаа дека службениците на компанијата ќе можат да посветат соодветно време и внимание на владата на земјата. Законот за повелба од 1833 година би бил прифатен во Индија, доколку не содржел штетни и неисправни одредби. Според актот, комерцијалните долгови на компанијата требало да се платат од индиската каса, што го зголеми и онака тешкиот товар на јавниот долг. На генералниот гувернер му биле дадени неограничени овластувања, а Врховниот суд на Калкута влезе во негова контрола. Слободата на луѓето веќе била ограничена - Уредбата за печатот сè уште постоела во статутот, а исто така и јавните собири биле забранети. Законот за повелба од 1833 година стигна до Индија, со сите негови штетни одредби и го разгневи народот.

Табела 3: Детална историја на британската империја во индиската администрација.

ИНСТИТУТИРАЊЕ НА ИНДИСКАТА ДРЖАВНА СЛУЖБА: НАСЛЕДСТВО НА БРИТАНСКАТА ИМПЕРИЈА ВО ИНДИСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА ИСТОРИЈА
Законот за повелба од 1853 година: Ова го отвори изборот и регрутирањето на државните службеници преку конкуренција за Индијанците.
Комитетот на Маколеј од 1854 година: Возраста на кандидатите за прием на тестовите беше предложена да биде 18-23 години. Комитетот препорача и конкурсниот испит да биде со висок стандард и да обезбеди избор на кандидати со темелно познавање.
Индискиот Закон за државна служба од 1861 година: Ова предвидува индијизација на услугите.
1860 Специјален комитет за плати на државните службеници: Овој комитет препорача назначување Индијци во индиските административни служби.

1874: Назначен е Комитетот за избор и обука на кандидати за индиската државна служба. Максималната возраст за натпреварувачкиот преглед е намалена на 19 години.

Комисија за јавна служба од 1886 година: Ова беше шема за да се направи целосна правда за тврдењата на Индијците за повисоки и пообемни вработувања во јавните служби. Препорача тристепена класификација - царски, провинциски и подредени државни служби.

Ислингтонска комисија од 1912 година: Категоризацијата на услугите беше препорачана од Владата на Индија во класа I и класа II.

Извештај Монтфорд од 1918 година: Ова ги даде препораките дека 33% од супериорните места треба да бидат регрутирани во Индија, а овој процент треба да се зголемува годишно за 1,5%. Комисија на Ли од 1923 година: Назначувањата во ICS, IPS, индиската медицинска служба, индиската служба на инженери (гранка за наводнување) и индиската шумска служба ќе бидат извршени, како и контролирани од државниот секретар за Индија. За индијизација на услугите, 20% од повисоките места треба да се пополнат со унапредување од државната служба на провинцијата.

Законот за Владата на Индија од 1919 година беше акт на Парламентот на Обединетото Кралство. Истиот е донесен со цел да се прошири учеството на Индијците во Владата на Индија. Актот ги вклучи и реформите препорачани во извештајот на државниот секретар за Индија, Едвин Монтагу и на вицекралот, лорд Челмсфорд. Актот опфати 10 години, од 1919 до 1929 година. Ова повлекување на британскиот империјализам беше резултат на ентузијастичкото учество на Индија во Првата светска војна. Актот обезбеди двојна форма на владеење („диархија“) за големите провинции. Во секоја таква провинција, контролата на некои области на власта, „списокот на префрлени“, беше дадена на владата од министри одговорни пред Покраинскиот совет. Пренесената листа вклучуваше земјоделство, надзор на локалната власт и здравство и образование. Покраинските совети беа зголемени.

Во исто време, сите други области на власта („резервираната листа“) останаа под контрола на вицекралот. Резервираната листа вклучуваше одбрана (воена), надворешни работи и комуникации. Императорскиот законодавен совет бил проширен

и реформиран. Стана дводомен законодавен дом за цела Индија. Долниот дом беше Законодавно собрание, составен од 144 членови, од кои 104 беа избрани, а 40 беа предложени со 3-годишен мандат. Горниот дом беше Советот на држави, составен од 34 избрани и 26 номинирани членови со 5-годишен мандат. Оваа структура ѝ овозможи на Британија да ги користи кнежевските држави (кои беа директно претставени во Советот на држави) за да ја неутрализира растечката моќ на домашните политички партии. Актот предвидуваше и висок комесар, кој престојуваше во Лондон и ја претставуваше Индија во Велика Британија.

2.2.1. Важни административни иницијативи и случувања во пост независна Индија

Прогласувањето на уставот во 1950 година ги гарантирал основните права на своите граѓани и ги објави Директивните принципи на државната политика како водечки алатки за владите. Индискиот парламент го прифатил социјалистичкиот модел на општеството како цел на социјалната и економската политика. Во раните години на независноста, капиталот бил оскуден, а основата на претприемништвото исто така не беше доволно силна. Оттука, Резолуцијата за индустриска политика од 1956 година ѝ дала приоритет на улогата на државата, која беше директно одговорна за индустрискиот развој. Следствено, бил започнат процесот на планирање (петгодишен план), земајќи ги предвид потребите на земјата. Масовните планирани активности заедно со развојната ориентација на јавната администрација довеле до промена на фокусот кон благосостојбата на граѓаните.

Британскиот режим имаше долготраен ефект врз социјалните, политичките и административните услови во Индија, а политичките и административните структури како дел од нив опстојуваа во Индија долго по нивното заминување. Индија го усвоила парламентарниот облик на владеење и, за среќа, системот можеше да ги издржи тенденциите за поделба во општеството и е цврсто вкоренет во демократската поставеност. Парламентот е највисоката власт за донесување закони, а советот на министри ја спроведува јавната администрација во согласност со законот на земјата. Во периодот на пост независноста, системот на управување во Индија беше во голема мера под влијание на индискиот Устав.

Владата ги остварува своите широки административни овластувања во името на претседателот, чии должности се главно церемонијални. Претседателот и потпретседателот се избираат индиректно за 5-годишен мандат од специјално

избирачко тело. Вистинската национална извршна власт е советот на министри (кабинетот), предводен од премиерот. Претседателот го назначува премиерот, кој е назначен од законодавците на политичката партија или коалицијата која има парламентарно мнозинство. Претседателот потоа назначува потчинети министри по совет на премиерот. Главните министри се одговорни пред законодавните тела на ист начин како што премиерот е одговорен пред парламентот. Секоја држава, исто така, има назначен гувернер од претседателот кој може да преземе одредени поголеми овластувања кога е одобрено од централната влада[4]. Локалните власти во Индија имаат помала автономија од нивните колеги во САД.

Врховниот суд, исто така, има широка апелациска јурисдикција над сите судови и трибунали во Индија, затоа според своето дискреционо право може да одобри посебна дозвола за жалба според член 136 од Уставот за која било пресуда, декрет, определување, казна или наредба од која било причина или прашање донесена од кој било суд или трибунал на територијата на Индија. Врховниот суд стои на чело на судската администрација на државата. Секој Врховен суд има овластувања за надзор над сите судови во рамките на неговата јурисдикција. Може да бара враќање на делата од таквите судови, да прави и издава општи правила и да пропишува обрасци за регулирање на нивната практика и постапки и одредување на начинот и форма во која се водат книговодствените уписи и сметки. Уставот на Индија на секој граѓанин му го гарантира основното право да формира здруженија. Овие невладини организации интервенираа, на значителен начин, во име на обичните граѓани за да обезбедат заштита на нивните права од една страна и да ја обезбедат одговорноста на оние што ја вршат власта од друга.

Според уставот, Индија е „суверена, социјалистичка, секуларна, демократска република“со федерална форма на влада. Администрацијата е поделена на три нивоа: синдикална, државна и локална власт. Окружната администрација е единица на администрација (во просек, округот има население од 2 милиони жители). Окружниот контролор е раководител на единицата, со клучните одговорности на регулаторната администрација, развојната администрација, администрирањето на земјиштето, законот и редот, наплатата на

[4] За ова повеќе во:Government of India. (2010). *Report of the Thirteenth Finance Commission*. New Delhi, India: Akalank Publications for the Government of India.
Government of India, Ministry of Finance. (2004). *Report of the Twelfth Finance Commission (2005–2010)*. New Delhi, India: Ministry of Finance, Government of India, p. 133.

даноците и севкупната координација. Локалните рурални самоуправи ги вклучуваат Панчајатите, кои се состојат од блок Паришади, селски Паришади и Грам Сабхас. Локалните урбани самоуправи вклучуваат големи градови/градски корпорации, градски/градски општински комитети и градски/градски општински комитети. Меѓутоа, оперативно централната влада во Индија има поголема моќ во однос на нејзините држави, а нејзината централна влада е создадена по британскиот парламентарен систем. Централната влада на Индија е поделена на три различни, но меѓусебно поврзани гранки: законодавна, извршна и судска. Како и во британскиот парламентарен модел, раководството на извршната власт е извлечено од законодавното тело и е одговорно пред него. Иако членот 50 предвидува одвојување на судската од извршната власт, извршната власт ги контролира судиските назначувања и многу од условите за работа.

По независноста, економскиот развој беше иницира во Индија со голема вклученост на државата и демократската политика. Првите три децении оттогаш, во 1950-тите, 1960-тите и 1970-тите, доведоа до основање на сложена индустриска економија и прилично разумна стапка на земјоделски раст, со јавно обезбедено или субвенционирано наводнување и хемиски ѓубрива, понекогаш по цена на тежок фискален товар и одредено уништување на животната средина. Во однос на демократскиот експеримент, освен консолидирањето на масовно разновидна политика во некаква обединета политичка и административна рамка, со текот на времето, брановите на демократската еднаквост се проширија во вид на концентрични кругови до сè поголем број дотогаш подредени групи и касти.

Назадувањето кон реформите се должи на големиот неуспех на целокупното макроекономско ниво; стапката на раст на националниот доход беше многу бавна, особено кај доходот по глава на жител. Колосалниот и крајно неефикасен јавен сектор стана одлив на ресурсите мобилизирани од владата. Имаше неконтролирана политичка и бирократска корупција; дел од оваа корупција произлезе од регулаторната структура на економијата, особено од кошмарниот лавиринт на контроли и регулативи што ги наметна владата. Бавниот раст не можеше да се совпадне со растечките аспирации на претстојните подредени групи. Постоеше голем јаз меѓу политичкиот и економскиот развој. Ова доведе до економски реформи со цел да се ослободат претприемачките сили од оковите на контролите и регулативите, надевајќи се дека дел од економскиот раст што ќе дојде ќе зафати и народните маси.

Воведените промени, особено од раните 1990-ти, беа драматични според

минатите стандарди во Индија, но тие беа сосема незабележителни според стандардите на многу други земји во развој, особено во Источна Азија и Латинска Америка. Главните елементи на промените во политиката во последната деценија вклучуваат.

Во пост-независна Индија, системот на државни служби стана столбот на административната машинерија на земјата. На централно ниво, државните служби ги вклучуваат сите индиски служби, имено индиската административна служба, индиската шумска служба и индиската полициска служба. Постојат различни централни услуги како што се индиската служба за данок на доход, индиските железнички услуги итн. Постојат три нивоа на администрација: синдикални, државни и локални власти. Државните влади имаат свој сет на услуги. Бирократијата на која и е доверена одговорноста да го направи актот оперативен го одложи целиот процес и создаде повеќе пречки во процесот за овозможување на правичност и правда за сите. Дополнително, медиумите дејствуваа како чувар со известување за инциденти на злоупотреба на власта и корупција.

Важниот придонес на колонијалното владеење во Индија беше воспоставувањето на демократско управување и бирократија. Меѓутоа, воспоставувањето на демократијата претрпе голем пропуст бидејќи сепак се воспостави бирократија. Ова резултираше со асиметрична распределба на моќта во корист на бирократијата, а одговорноста на јавните службеници беше повеќе кон нивните колонијални господари отколку кон граѓаните и политичките претставници. И по независноста, јазот меѓу јавните функционери и граѓаните постоеше, а јавната администрација остана неодговорна и апатична. Тоа бараше граѓаните да реагираат јавните функционери за да ги завршат работите, што подоцна стана практика само по себе. Системот на администрација беше патерналистички, регулаторен, ригиден и ориентиран кон недејствување, со мало или никакво учество во развојот (Бава 1985). Администрацијата стана потаинствена; бирократијата беше неконтролирана; а граѓаните, клучните чинители, повеќе не беа централниот фокус на администрацијата.

Колонијалниот административен систем во основа беше создаден со цел да ги задоволи потребите на колонијалната влада. Главните функции беа собирање приходи и одржување на редот и законот. Јавните функционери ги вршеа двете задачи многу ефикасно и добија признанија од владата. Колонијалните владетели го создадоа овој инструмент за да одговара на нивните барања за администрацијата на законот и редот

и придружните задачи (Maheshwari 2002). Ваквата институција на јавна администрација никогаш не можеше да биде прифатена од граѓаните, а во тој процес, поделбата меѓу јавната администрација и граѓаните стана остра, што резултираше со нереагирање, доцнење, неправилна администрација и слично од страна на јавните функционери. Иако колонијалната администрација беше позната по ефикасност, лојалност, непристрасност и високи етички стандарди, исто така била подложна на прекумерна самобитност, рамнодушност кон потребите и аспирациите на обичниот човек и опседнатост со статусот и правилата/прописите (Dwivedi 1995).

Општествените сили кои ја поттикнуваат јавната администрација го вклучуваат системот на касти, сиромаштијата, поделба на урбано-рурално, зајакнување на жените итн. Институцијата на јавна администрација во Индија е оптоварена со кастизам. Кастизмот е единствен општествен феномен во Индија со кој целата општествена структура е поделена на касти или општествени групи, и вертикално и хоризонтално. Врз основа на системот на касти, се забележува постоење на резервации на позиции за луѓе кои припаѓаат на различни касти во рамките на хиерархијата на јавната администрација во Индија. Целиот процес на регрутирање и селекција е толку фино подесен што сите касти групи се сместени со помош на резервации. Друг двигател што влезе во институцијата јавна администрација е влезот на жените во политичките и административните тела со помош на системот на квоти. Иако не постои таква квота за жените во парламентот и државните законодавни тела, многу државни влади обезбедија квота од 50% за жените во локалните власти. Покрај тоа, некои државни влади отидоа дури и чекор подалеку и обезбедија квота за жени во сите категории на јавни вработувања. Сите акти се наменети за зајакнување на жените, а жените исто така бурно бараат нивно вистинско присуство во законодавните тела.

Табела бр.4. Главни карактеристики на административнуиот систем во Индија[5]

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Административна историја	Геополитичка ситуација	Стратешки
	Колонијална историја	Да (1757 – 1947)
	Наследство од бирократијата	Да (Не - воена)
	Централизирана бирократија	Силна
	Улогата на војската	/нема воено влијание
	Политичката култура	конзервативна
	Административна култура	Малку партиципативна
	Професионалноста	Висок
	Политизирање на бирократијата	Високо
	Доминантната државна идеологија	Секуларна
Правна структура	Природа на Уставот	Пишани
	Потекло на уставот	1950
	Цврст Устав	Да
	Уставна ригидност	Не
	Создаден од	Правни
	Ревидиран од бирократијата	граѓански иницијативи/воени/
	Структура на владата	Парламентарна
	Хиерархиска структура	Силна
	Локални агенции за проширување	премногу

[5] Адаптирано и преведено од: Önder, M., & Zengin Ü. N. (2022). A framework for comparative analysis: Public administration across the globe. In M. Onder, I. N. Nyadera & M. N. Islam (Eds.),The Palgrave handbook of comparative public administration: Concepts and cases. Springer Nature Palgrave Macmillan

	Централна влада	силна
	Координативни механизми	Постоење на координација внатрешни и надворешни структура/агенции Слаби
	Транспарентен финансиски систем	Слаб
	Мониторирање	Не помалку слаб
	Независни регулаторни агенции	Постојат
Локалните власти	Финансиска автономија	слаба
	Политичка автономија	силна
	Видови совети	Градоначалник на Советот
	Градоначалници	Избран
	Органи за донесување одлуки	Постои, Унија, држава, Округ, Месно тело
	Централно туторство/мониторинг	Постои и силно
	Принцип на супсидијарност	Постои
	Тип на децентрализација	Деконцентрација, деволуција-спроведена во најголема мера
Меѓувладини односи	Логика за поделба на задачите	Коректно и рационални
	Туторство/мониторинг	слабо
	Комуникација	умерена
Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Јавен кадровски систем	Државни служби	Заснована на кариера/заснована на позиција
	Опфат на државните служби	% од државните служби
	Регрутирање и унапредување	Конкурентно политичко/ не е фер
	Државен испит	Постои
	Политизирање воопшто	силно
	Синдикализација	Слабо
Граѓански организации/Граѓанско општество	Големината на граѓанското општество	Членство во НВО, стапки на волонтирање,

	Институционализација	Слабо
	Партнерство со државата	силна
	Политички притисок и доминација	силен
	Главните финансиски приходи	донации и прибирање средства,
	Поддршка на националната култура	Слаба
	Политички режим и односи со граѓанското општество	Слаба
	Граѓанското општество	Не е престижно

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Филозофија на реформите	Доминантна реформа	Реформи на НПМ/реформи на владеење
	Трансфер на политика	Адаптација на политика/усвојување политика
	Реформи на е-влада	незавршено
	Реформи на вештачката интелигенција (ВИ).	делумно постои
	Влијание на меѓународните актери	силно
	Нови реформи (5 години)	Втора административна реформа

2.3. Развој на административната историја и системи во Јапонија – историски периоди и разни културни влијанија

Јапонија долго време имаше кохезивна административна класа наречена самураи, модерната јавна администрација е родена во ерата Меиџи (1868–1912) кога Јапонија започна со модернизацијата. Во 1885 година бил воспоставен кабинетски систем и бил назначен првиот премиер; беше воспоставен национален административен систем кој вклучуваше префектури и општини. Практиката на јавната администрација во Јапонија се карактеризира со законитост на правилата, потрага по „рамнотежа“ или консензус меѓу различните мислења, стаж во донесувањето одлуки и раководство на владата од страна на елитната класа на бирократи и централната власт.
–Предмодерна бирократија: Историјата на модерната јавна администрација во Јапонија започнува кон крајот на деветнаесеттиот век. Важно е да се забележи уникатниот факт дека Јапонија одржуваше кохезивна административна класа наречена самураи, збор што доаѓа од аристократите на сабурау („да им служи“). Самурај генерално значи воени службеници, и тие дојдоа да сочинуваат класа во периодот Едо (1603–1863). Освен некои внатрешни инциденти на почетокот и надворешни предизвици на крајот, оваа ера, сфатена како исклучително мирна и релативно просперитетна, беше управувана од владата на шогуните Токугава во Едо (сега Токио).

Позицијата на шогун („општ“ на англиски) беше на самиот врв на самураите. Но, владата во овој период не беше унитарен, централизиран систем. Владата на Токугава беше феудален систем во кој секој од локалните лордови го контролираше својот хан (понекогаш преведен како „клан“, но посоодветно „домен“ на чело со лордови). Хан уживаше прерогативи како што се практикување на сопствената валута, данок, полиција и закони. Локалните господари биле ставени под строга контрола од шогунот (на пр., половина од годината морале да живеат во Едо), и ако локалната управа не функционирала, семејството на господарот би можело да се прекине или да се пресели во помалку богати области. Но, сè додека тие останаа лојални на шогунот и добро владееја, позициите на лордовите беа сигурни. Ова беше многу децентрализиран систем. Постоеле три ханski категории; шин-пан (роднина на семејството Токугава), фудаи (лојални самураи дури и кога Токугава беше само еден од многуте воени лидери) и тозама („аутсајдери“ - господари кои дојдоа под Токугава непосредно пред почетокот на владата на Токугава). Децентрализираниот систем, сепак, не беше доволно силен за

да се справи со надворешните предизвици, како што се „црните бродови“ (името дадено на западните чамци, особено оние на американската морнарица кои пристигнаа во 1853 година, беа црни и користеа енергија од јаглен) . На крајот, моќта на Токугава се распадна и неколку реформистички хани (особено Сатсума, Чошу, Тоса и Хизен) ја презедоа власта. Тие беа големи тозама групи лоцирани во западна Јапонија. Овие четворица хана понекогаш се бореа едни со други, а понекогаш правеа сојузи; дури и сами се бореа со британската морнарица. Конечно успеаја да го соборат Токугава и да изградат нова модернизирана влада на Меиџи, на чие чело беше императорот. Многу малку академици се специјализирани за модерна историја во јавната администрација; еден забележлив исклучок е Санко Мизутани. Тој истакнува дека владата на реставрација на Меиџи ја имала предноста во реформирањето на владата и модернизацијата на општеството - односно традицијата на ридо (начинот на службениците) што ја споделуваат самураите. Периодот Токугава бил систем на контролирана надворешна трговија и поддржано човечко движење со зголемување на земјоделската продуктивност. Историските податоци ја покажуваат нагорната ригидност на даночните приходи и евентуалната фискална криза на Хан на долг рок. Според Мизутани, оваа состојба била пресудна за негување на духот на ридото. И покрај првобитната конотација на воената служба (бан-ката беше терминот на ерата на Токугава), невоените функции (јаку-ката) како градежништвото, собирањето даноци, образованието и така натаму станаа поважни. Најважни, иако не толку високо рангирани, беа финансиските службеници. Поради фискалната криза, платата на самураите беше многу ограничена и обично не доволна за одржување и одржување на честа на самурајот; мораа да се борат за тие невоени работни места за да добијат дополнителна плата. Самурајот повеќе не бил воин, туку современ работник на бели јаки во ерата на Токугава. Самурај не, нагласува Мизутани, „живее за функцијата, туку живее според канцеларијата“. Мизутани, исто така, се фокусира на односите меѓу самураите и другите членови на долната класа, како трговците и селаните. Во однос на економијата и културата, владејачките класи беа многу поблиски до владетелите во Јапонија Токугава во споредба со другите делови на светот во истиот период. Оваа заднина самураите не се однесуваа како драконски владетели, туку како преговарачи базирани на консензус. Сепак, Мизутани не ја занемарува воената традиција на самурајите. Иако стана помалку истакнат во суштина, самураите сè уште беше воин и требаше да се однесува како таков. Овој аспект послужи погодно бидејќи надворешните предизвици доаѓаа главно како воени закани.

– Јавната администрација во предвоена Јапонија[6]: Класата самураи обезбедила основа за модерна влада во периодот Меиџи, но транзицијата кон модерна влада не беше мазна. 15-тиот и последен шогун на Токугава, Јошинобу, му го врати прерогативот да владее на императорот на 9 ноември 1867 година, но битките помеѓу про-Токугава Хан и реформистичкиот Хан продолжија неколку години. Потоа, во 1871 година, системот на Хан беше укинат, што резултираше со сите повеќе од 300 поранешни господари и над 2 милиони самураи да ги загубат работните места и титулите. Војната го означува крајот на владеењето на самурајите од дванаесеттиот век и почетокот на модерната регрутирана армија.

Насилните судири брзо стивнале, но незадоволството кон новата влада продолжило. Во 1868 година, со цел да се интегрира минатиот феудален систем и да се воспостави поцентрализиран систем, била основана првата централизирана власт (наречена дајокан) под царот. Врвните работни места биле окупирани главно од поранешни членови на четирите хан, создавајќи „клики“ во владата. Преференцијалните места во владата беа некако легитимизирани како компензација за претходната служба (и крв), но како што одминуваше времето, повикот за поеднакви регрутирањето стана посилно. Во 1885 година, беше воспоставен кабинетскиот систем и првиот премиер, Хиробуми Ито, набргу откако зазеде став дека основното правило за регрутирање треба да се заснова на конкурентско испитување. Во 1886 година беше основан Токискиот Империјален универзитет (сега Универзитетот во Токио). Најважната функција за овој универзитет беше да произведе млади таленти подготвени да влезат во централната бирократија. За разлика од многу колонизирани области, како што е Индија, Меиџи Јапонија го имаше луксузот на „споредско купување“ - односно слободата да истражува и да избира модели од напредните нации. Јапонската морнарица била изградена по структурата на британската морнарица. Француската кујна беше избрана како формален стил и дури сега државните вечери во царската палата се француски, а не јапонски. Бирократијата беше моделирана главно по Германија (континентална Европа). Масару Сакамото анализирал четири истакнати карактеристики на предвоената бирократија во Јапонија:

---

[6] Sato, A. 2001. Japanese public administration in retrospective. In *Public administrationstudy in Japan: Past, present and future,* 10–12. Japanese Society for Public Administration. Tokyo: Gyosei.
Nishio, M. 1983. Designing the Japanese public administration, JSPA ed. *Current Issuesof Public Administration.* Tokyo: Gyosei. Though this article and keynote speech are now a bit old, the basic features reported in the text have not changed much since.
Nishio, M. 1991. Unfinished decentralization reform [Mikan no bunken kaikaku]. Iwanami Shoten.

- Беше нагласена апсолутната лојалност на бирократите кон царот. Фразата „слуга на царот“ може да се види во правилата и законите во врска со бирократијата во тоа време.
- Категоријата на бирократи се засноваше на оддалеченоста од императорот; највисокиот ешалон бил шинин кан (службеник наредeн во инвеститура).
- Во раниот период беше спроведен ригорозен преглед.
- Бирократијата немаше независна власт на централниот персонал, така што поединечните министерства имаа дискреција за вработување и отпуштање.

Во 1889 година, владата на Меиџи воспостави национален локален административен систем, со што ја централизираше контролата врз пониските нивоа на власт. Локалниот систем Меиџи имаше две нивоа: префектури (46 или 47 членови) и град/град/село или општини (околу 5.000 членови). Двостепениот систем продолжува и до ден-денес. Сепак, Аритомо Окубо, првиот министер за внатрешни работи и главен архитект на системот, добро ја сфати важноста на локалната администрација, која ја вклучуваше локалната демократија во денешни услови. Локалните машки жители можеа да гласаат за членови на општинското собрание, кое избира извршни директори или градоначалник. Во префектурите, членовите на собранието биле избирани, но гувернерите биле директно назначени од царот, суверенот. Сепак, на 3 од 39 градови создадени во 1889 година не им беше дозволено да гласаат за водачи и беа ставени под директна контрола на гувернерот: Токио, Кјото и Осака. Токио бил главен град, Кјото бил поранешен главен град (од 794 година), а Осака бил економски центар; тие се сметаа за „премногу важни“. Сепак, граѓаните на Кјото силно лобираа и 9 години подоцна специјалното ослободување беше укината. Важно е да се забележи дека империјалните универзитети, особено најголемото најстарото и највисокото училиште во Токио, беа тесно поврзани со бирократското регрутирање. Наставата по јавна администрација претходеше на формалното основање на Токискиот Империјален универзитет; започна во училиште претходник во 1882 година и го предаваше Карл Ратген, кој беше поканет како специјалист на Staatsrechtwissenschaft (учење на државните закони). Очигледно, тој беше под влијание на германската камералистика (или, буквално преведено, „уметноста на државниот секретаријат“). Наставата имаше за цел да ги поттикне вештините за да му служи на апсолутниот монарх - ништо повеќе, ништо помалку. Друг важен германски академик бил Лоренц фон Штајн, кој ја

легитимирал силната уставна монархија; тој исто така предложи динамичен модел помеѓу уставната политика (креирање политики) и администрацијата (имплементација).

Многу од јапонската елита, вклучително и Хиробуми Ито, го посети фон Штајн, а неговите списи и белешки од предавањата беа брзо преведени на јапонски. Се смета дека тој ја унапредува социолошката перспектива на јавната администрација наспроти легалистичката јавна администрација на Ратген. Сепак, курсот за јавна администрација беше укинат на Империјалниот универзитет во Токио во 1890 година, кога беше споен со административното право. И Појама од Токио и Тамура од Кјото имаа за цел да го направат образованието на јавната администрација независно од правните студии и обајцата ги напуштија своите позиции поради инциденти поврзани со академската слобода.

–Јавната администрација во пост-воена Јапонија: Втората светска војна имаше огромно влијание врз толку многу нации ширум светот, но можеби Јапонија беше меѓу најпогодените. Нејзиниот воен пораз ја направи Јапонија окупирана нација за прв пат во историјата. Пред војната, Јапонија имаше четири големи моќници во Токио: армија, морнарица, Министерството за финансии и Министерството за внатрешни работи (МВР). Двете гранки на војската целосно исчезнаа. МВР беше една од најсилните бирократии и уживаше широк опсег на јурисдикција, од внатрешна безбедност, локална администрација и јавни работи до служби за социјална помош. Американците првично немаа јасна идеја како да се справат со ова необично постоење, но МВР на крајот беше разбиено и неколку мали канцеларии беа расфрлани низ различни бирократии.7 Сепак, само една од преостанатите предвоени моќници, Министерството за финансии, ја задржа својата моќ и авторитет во центарот. Наместо тоа, тој целосно се искористила постоечката бирократска машинерија и симболичниот авторитет на империјалниот систем. Сепак, и покрај очигледните разлики пред и по војната, политичко-административниот систем остана главно недопрен, и покрај напорите за реформи. На пример, Соединетите Држави испратија мисија за реформирање на централната бирократија во 1947 година и го напуштија предлогот за воспоставување систем за класификација на позициите. Парламентот во Јапонија го донесе соодветно, но класификацијата на позициите никогаш не била практикувана. Бирократите веруваа (и веруваат сега) дека класификацијата на позициите е погодна само за американски стил на флексибилен пазар на труд. Наместо тоа, јапонскиот јавен сектор останува заснован на принципот на доживотно вработување и унапредување врз основа на стаж.

Исто така, новиот устав[7] предвидуваше дека Парламентот најдиректно ја одразува волјата на суверенот (народот). Како што е наведено во член 41, „Редот е највисокиот орган на државната власт и единствениот орган за донесување закони на државата“. Сепак, многу академици тврдат дека бирократијата била клучната институција која ги одредувала буквално сите главни политички прашања, а не политичарите или луѓето.8 Еден од аргументите е дека политичарите во голема мера биле ирелевантни (до неодамна). На пример, меѓу девет премиери помеѓу 1945 и 1972 година, шест дојдоа од централната бирократија (три од Министерството за надворешни работи и по еден од министерствата за финансии, меѓународна трговија и индустрија и транспорт). Изобилуваа анегдоти за неспособни политичари, почнувајќи од целосна корупција и мито до министри од кабинетот, кои, кога им беше поставено прашање во Парламентот, а тие одговорија: „Бидејќи ова е важно прашање, нека одговорат службениците“. Сепак, аргументот не треба да се преценува. Како што уставот стана стабилна институција, политичкиот живот во Јапонија се зголеми. На пример, врз основа на податоците од елитното истражување, Мурамацу тврди дека теоријата за бирократска контрола на Цуџи ја преувеличува реалноста.9 Податоците, на пример, сугерираат дека дури и во раните фази на процесот на креирање политики во бирократијата (на пр., состаноците на ниво на биро), бирократите често чувствуваа силна потреба да контактираат и да ги вклучат политичарите. Иногучи и други ја анализираа важноста на Советот за истражување на политиките на Либерално-демократската партија (ЛДП), каде што многу моќни членови на дietата зоку (клан) се состанаа и разговараа за важни политички содржини, закони и буџети.10

Веројатно, влијанието на американската окупација подлабоко влијаеше на локалната власт отколку на централната власт. Уставот го вклучува поглавјето 8, „Локална самоуправа“, кое предвидува институционализација на локалната власт и истакнување на локалната автономија. Релевантните членови се:

- Член 92. Прописите за организација и работење на локалните јавни субјекти се утврдуваат со закон во согласност со начелото на локална автономија.
- Член 93. Локалните јавни субјекти формираат собранија како свои советнички органи, во согласност со закон. Главните извршни директори на сите локални јавни субјекти, членовите на нивните собранија и други локални функционери

[7] За ова повеќе во: Inatsugu, H. 2001. *Personnel systems in Japanese local governments.* Washington, D.C.: World Bank Institute. *Public Policy Processes and Citizen Participation in Japan*
Inoguchi, T., and T. Iwai. 1987. *The study of zoku politics* [in Japanese]. Tokyo: Nippon Keizai Shinbun publications

што може да се определат со закон ќе се избираат со директно гласање на народот во рамките на нивните неколку заедници.

- Член 94. Локалните јавни субјекти имаат право да управуваат со својот имот, работи и управа и да донесуваат свои прописи во закон.
- Член 95. Посебен закон, кој се применува само на еден локален јавен субјект, не може да се донесе со Редот без согласност на мнозинството гласачи на засегнатиот локален јавен субјект, добиена во согласност со закон.

Од друга страна, царскиот устав не ја спомнува локалната власт (а камоли локалната автономија), што сугерира дека сите права што се остваруваат биле подароци од суверенот. И на општинско и на префектурно ниво, машките и женските жители можат да гласаат и за членови на собранието и за главни извршни директори. Сепак, локалната автономија е многу слаба, а локалните власти се предмет на строга централна контрола. На пример, локалните власти беа во голема мера зависни од парите што доаѓаат од централната власт. Во текот на целиот повоен период, само 30% од сите даноци беа собрани локално. Ова ја создаде добро познатата фраза san wari jich (30% локална автономија), но локалитетите потрошија 70% од јавното финансирање. (Денес, маржата сега е 40% локален данок и 60% локални расходи, но основниот факт не се менува; јазот автоматски создава потреба за масовен меѓувладин фискален трансфер, а трансферот доаѓа од центарот до локалитетите.)11 Се разбира. , ниту една дискусија за јапонската јавна администрација не е целосна без одредена дискусија за улогата на владата во повоениот економски развој. Огромното закрепнување на јапонската економија во 1940-тите и 1950-тите, брзиот раст во 1960-тите и отпорноста на енергетските кризи во 1970-тите, создадоа појава на можен аргумент за „јапонски модел“. Добро познатата книга на Чалмерс Џонсон, МИТИ и јапонското чудо, тврди дека таа централна бирократија (преку Министерството за меѓународна трговија и индустрија [МИТИ]) е способна да ја води економијата преку индустриската политика, која е комбинација од политиката на индустриска структура на макрониво и политика на индустриска рационализација на микрониво.12 Оваа теза е во согласност со конвенционалната мудрост на теоријата на бирократска доминација. Тоа, исто така, ја предизвикува мејнстрим економијата и пропаѓањето на економијата за планирање во советски стил дека владите можат да бидат доволно „умни“ за да управуваат со иновациите и да изберат победници. Џонсон го гледа МІТІ како пилот кој избира и промовира индустрии на политички неутрални начини (во 1940-тите, текстилот; во

1950-тите, челикот; во 1960-тите, тешките индустрии како хемикалиите; во 1970-тите, автомобилите; и во 1980-тите и понатаму, индустрии поврзани со компјутери).

Јапонија има систем на владеење парламент-кабинет. Премиерот е шеф на администрацијата и е избран од редот на членовите на Диетата (долниот дом: 480; Горниот дом: 242). Бидејќи супериорноста на долниот дом над другиот е добро утврдена во Уставот, ниту еден премиер никогаш не бил избран од Горниот дом. Системот на кабинетот беше воспоставен во 1885 година, многу пред војната, но поделбата на власта не се случи сè додека не беше донесен новиот устав во 1946 година. Сепак, важно е да се забележи дека поделбата на власта еволуираше во текот на предвоената историја. На пример, инцидентот во Оцу е познат како важен преседан кој ја утврдува независноста на судот. Во 1891 година, принцот на царската Русија ја посети Јапонија и беше нападнат од полицаец, кој требаше да го чува. Принцот преживеал со мала повреда, но бесот околу атентаторот (предизвикан од страв од моќната Русија) создал политички притисок врз судот да го казни над законската граница (т.е. смртна казна).

Секое министерство е предводено од министер. Членот 68, клаузула 1, од уставот пропишува дека „мнозинството од нивниот број мора да биде избрано од редот на членовите на диетата“. Всушност, назначувањето на членови кои не се на диета за да бидат министри е исклучително. Познат неодамнешен пример е Хеизо Такенака, економист образован во САД, кој ја предводеше реформата под Коизуми, кој беше избран од академските кругови. По бескрајните критики (главно од членовите на Диет во владејачката партија) дека можете да „зборувате и одите“ само откако ќе ја носите иглата на членот на Диетата, тој реши да се кандидира за членство во Горниот дом и беше избран. Министерот, вишиот заменик министер (фуку даиџин) и заменик министерот (сеимукан) го сочинуваат политичкото раководство на министерството. Бројот на овие работни места се разликува според големината и важноста на едно министерство. Административен заменик-министер (џиму џикан) е шеф на неполитички (кариерни) бирократи.

Правниот систем со устав[8] , обезбедува основа врз која може да дејствува секоја јавна владина организација. Во Јапонија, централната бирократија има свој „закон за

[8] Nakamura, A. 1984. Japanese public policy process [in Japanese]. Chiba, Japan: Azusa Publishing.
2003. *The basics of government systems* [in Japanese]. Kyoto: PHP Institute.
. 2005. The debilitating power of Japan's Central Government bureaucrats in civil service reform: Reality or fallacy? In *Public service reform in East Asia: Reform issues and challenges in Japan, Korea, Singapore and Hong Kong,* ed. A. B. Cheung, 19–38. Hong Kong: Chinese University Press.

основање“ (setchi ho) кој ги одредува нејзините јурисдикции. Бирократите дејствуваат само откако законот ќе им го дозволи тоа. Како што е опишано во Делот 9.2.2, мнозинството бирократи од кариера дипломираат на правните катедри, дури и сега. Со исклучок на Министерството за градежништво (сега, земјиште, инфраструктурен транспорт и туризам - каде експерт за технологија може да стане административен заменик-министер), сите врвни неполитички функционери во министерството се дипломирани на правни оддели (понекогаш и економија, но тоа е ретки). Така е дури и со Министерството за финансии (сега, Министерството за финансии) и другите министерства кои се занимаваат со економски прашања. Таквата доминација на легално образовани (хока бано шуги) поединци често е критикувана; не само што ова може да значи исклучување на други важни позадини (на пример, технологија, социологија, историја), туку, исто така, иако е од суштинско значење за јавните службеници да имаат знаење и верба во законот, прекумерното повикување и зависноста од правната рамка води до недостаток на флексибилност.15

Табела бр.5. Главни карактеристики на административниот систем во Јапонија[9]

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Административна историја	Геополитичка ситуација	Стратешка
	Колонијална историја	Да
	Наследство од бирократијата	Да (кралска)
	Централизирана бирократија	Силна
	Улогата на војската	воено влијание
	Политичката култура	конзервативна

[9] Адаптирано и преведено од: Önder, M., & Zengin Ü. N. (2022). A framework for comparative analysis: Public administration across the globe. In M. Onder, I. N. Nyadera & M. N. Islam (Eds.),The Palgrave handbook of comparative public administration: Concepts and cases. Springer Nature Palgrave Macmillan

	Административна култура	Многу партиципативна
	Професионалноста	Висок
	Политизирање на бирократијата	Умерено
	Доминантната државна идеологија	Секуларна
Правна структура	Природа на Уставот	Пишан
	Потекло на уставот	3 Мај 1947
	Цврст Устав	Да
	Уставна ригидност	Да
	Создаден од	граѓански иницијативи
	Ревидиран од бирократијата	граѓански иницијативи
	Административно правен систем	Силен
Централна влада	Владина структура	парламентарна
	Хиерархиска структура	Силна
	Структура на владата	Парламентарна
	Локални агенции за проширување	Ограничени на главни области
	Координативни механизми	Постоење на координација внатрешни и надворешни структура/агенции
	Транспарентен финансиски систем	Силен
	Мониторирање	Силно
	Независни регулаторни агенции	Постојат

Локалните власти	Финансиска автономија	Слаба
	Политичка автономија	Умерена
	Видови совети	Градоначалник на Советот
	Градоначалници	Избран
	Органи за донесување одлуки	Постои,
	Централно туторство/мониторинг	Постои и силно
	Принцип на супсидијарност	Постои
	Тип на децентрализација	Деконцентрација
Меѓувладини односи	Логика за поделба на задачите	Коректно и рационални
	Туторство/мониторинг	умерена
	Комуникација	формална
Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Јавен кадровски систем	Државни служби	Заснована на кариера
	Опфат на државните служби	% од државните служби
	Регрутирање и унапредување	Конкурентно
	Државен испит	Постои
	Политизирање воопшто	слабо
	Синдикализација	Слабо
Граѓански организации/Граѓанско општество	Големината на граѓанското општество	Членство во НВО, стапки на волонтирање,
	Институционализација	Силна
	Партнерство со државата	слабо
	Политички притисок и доминација	силен
	Главните финансиски приходи	донации и прибирање средства,
	Поддршка на националната култура	Умерена

	Политички режим и односи со граѓанското општество	Умерено
	Граѓанското општество	престижно

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Филозофија на реформите	Доминантна реформа	Реформи на НПМ
	Трансфер на политика	Адаптација на политика
	Реформи на е-влада	Комплетирано
	Реформи на вештачката интелигенција (ВИ).	постои
	Влијание на меѓународните актери	.....
	Нови реформи (5 години)	.....

2.4. Развој на административната историја и системи во САД

Соединетите држави се една од најважните економски, политички, административни и воени сили во светот. Стратешки е лоциран во единствен потконтинент опкружен и природно заштитен со океани, што им отежнуваше на конкурентите да се спротивстават. Има сложен административен и политички систем со население од 325 милиони и повеќе од 90.000 федерални и локални владини организации. Фактот што е една од водечките земји во светот како политичка, социјална и економска сила ја прави атрактивен пример за подетално испитување на уникатната структура на јавната администрација. САД се исто така една од најлијателните земји во развојот на полето на јавната администрација со теоретски и практични придонеси. Исто така, тој е особено интересен поради неговата федерална политичка и административна структура, заедно со фактот дека е најуспешен пример за претседателски систем (Caner & Parlak, 2013).

Административната историја на САД потекнува од американските колонии кои можат да се поделат на три периоди како „Кралски колонии“, „Сопственички колонии“ и „Колонии на чартер“. Во Кралските колонии, гувернерот на колонијата бил назначен од кралот на Велика Британија, додека гувернерот на сопственичките колонија бил назначен од сопственикот на колонијата. Меѓутоа, во сопственичките колониите, гувернерите беа избирани од колонијални гласачи (Önder, 2018: 60–61). Покрај гувернерите, имаше и „Високо собрание“ што одлучуваше во име на колониите. Членовите на „Високото собрание“ беа именувани по предлог на гувернерот и потврда на кралот или сопственикот на колонијата. Овие собранија беа законодавни органи, кои имаа моќ да донесуваат одлуки за објавување војна и регулирање на даноците. Во суштина, административната организација на американските колонии била доста слична на британскиот систем бидејќи американските колонии претежно се состоеле од Британци имигранти (Göze, 2011: 502).

Една од пресвртните точки на административната структура на САД се случи во 1700-тите со зголемувањето на даноците на американските производи од страна на кралот Џорџ III. Зголемувањето на данокот за чај беше најозлогласено од нив и беше наплатено за покривање на трошоците за француската војна. Овој конфликт ги наведе колониите да ја преиспитаат моќта на британскиот крал, кој почнаа да го гледаат како деспотски владетел[10]. Забавата за чај во Бостон е добро позната приказна за бунт

[10] Повеќе во: Chandler, J. A. (Ed.). (2014). *Comparative public administration*. Routledge.

против Британското Кралство со мотото „без оданочување без застапеност“ (Шафриц и сор., 2017). На 4 јули 1776 година, првите тринаесет колонии ја објавија „Декларацијата за независност“ напишана од Томас Џеферсон. Тие тврдеа дека кралот ги прекршил основните права на животот, слободата и потрагата по среќа. Така, под водство на Џорџ Вашингтон и Томас Џеферсон, тринаесетте колонии ја стекнаа својата независност по крвавата војна против Британија која траеше седум години (Голдстоун, 2014: 65).

Американската јавна администрација се заснова на прагматично и динамично политичко разбирање и функционира без строги правила. Тој е сличен на пристапот на приватниот сектор во управувањето, организацијата и обезбедувањето јавни услуги, а исто така споделува улоги со приватниот и непрофитниот сектор (Снајдер, 2000).

Американскиот прагматизам значи дека системот е динамичен и одговара на проблеми и може да ги носи сите практични одлуки самоиницијативно. Тоа, исто така, ја прави американската јавна администрација поприлагодлива на новите и современи техники на управување. Американската јавна администрација е доминантна и широко се чувствува. Работи ефикасно и работи како пазарни механизми и е ориентирана кон резултати како приватниот сектор (Box, 1999; McLaughlin et al., 2005:166).

По експериментот со британската монархија, основачите на САД го напишаа уставот во 1787 година, кој ги има главните принципи на апсолутна поделба на власта и федерализам, што спречува авторитарна централна власт и обезбедува подобра и побрза локална администрација. САД имаат еден од најстарите напишани устави во светот. Устав на САД се состои од седум основни членови кои понатаму се поделени на различни делови (Национални архиви, 2021). Американскиот устав не е особено детален. Напротив, тоа е костурен устав како што може да се сфати од бројот на членови што ги има уставот. Таа ги опфаќа извршната, законодавната и судската гранка во првите три члена, а следните три ја сочинуваат федералната државна структура во САД. Уставот дава висока премија на индивидуалните слободи и права. Тој е релативно ригиден против промените бидејќи му треба одобрение и од федералниот и од државниот парламент.

Федералистичкиот систем значително ја обликуваше американската јавна администрација. По нивната независност од Велика Британија, 13-те колонии ќе ги формираат Соединетите Американски Држави. Ограноците на федералната влада беа основани со американскиот устав во кој беа делегирани нивните овластувања. Поделбата на власта и проверките и рамнотежите се главните принципи на Уставот.

Според овој принцип, трите главни гранки на федералната влада законодавната, извршната и судската власт - се одвоени една од друга, но имаат еднаква моќ. Главната цел на овие принципи е да се спречи тиранијата на кој било орган над друг. На пример, претседателот има право на вето против законодавните одлуки на Конгресот, додека Конгресот има право да ги потврди или отфрли претседателските назначувања (Белата куќа, 2021б).

Американскиот федерален систем, кој денес се нарекува и прагматичен федерализам (Снајдер, 2000), се промени на различни начини; наместо да биде обврзан со строги правила и закони, тој се фокусираше на решавање проблеми и соработка, и на крајот, беше формиран многу сложен систем на „меѓувладини односи“ (Kettl, 2006; Waldo, 2006). Така, со потребата од силна и обединувачка централна влада, воспоставена е деликатна рамнотежа помеѓу автономните и диверзифицирачки локални власти и централната/федералната влада (Спајсер, 2001).

Федералната влада не е многу вклучена во спроведувањето на јавните работи, за разлика од европските земји. Јавните административни институции се основани од државните влади, а администрацијата на тие институции се заснова на менталитетот на приватниот сектор. Повеќето јавни услуги ги обезбедува приватниот сектор, додека основните должности на јавната администрација се ревизија и координација на тие јавни услуги. Додека државите ги извршуваат локалните работи, федералната влада спроведува и извршува националната одбрана и односите со странство.

Претставничкиот дом се состои од 435 избрани членови од 50 држави во однос на популацијата на државата. Сепак, има 6 членови без право на глас, вклучувајќи ги и претставниците на D.C., избрани за двегодишен мандат. Домот има некои посебни овластувања како иницирање на сметките за приходи, отповикување на федерални функционери, вклучувајќи го претседателот и членовите на Врховниот суд, и избирање на претседател на САД (ПОТУС) во случај на нерешени избори. Најважната моќ на Претставничкиот дом е „буџетското право“, доделено со уставот.

Извршната власт на федералната влада главно се состои од претседателот, потпретседателот, кабинетот и независните агенции. Вториот член од уставот му дава извршна власт на избраниот претседател. Според тоа, претседателот на САД е шеф на извршната власт.

Претседателот се избира за четиригодишен мандат и не може да биде претседател повеќе од два мандата. Претседателските избори во САД се одржуваат во три чекори (Önder, 2018); во првиот чекор, секоја партија одлучува за своите кандидати

за „претседател“ и „потпретседател“. Во следниот чекор, секоја држава одлучува за своите делегати кои подоцна би требало да изберат претседател. Бројот на делегати за секоја држава е ист како и сенаторите и советниците на засегнатите држави соодветно. Во последниот чекор делегатите со своите гласови одлучуваат за ПОТУС. Дотичните делегати се нарекуваат и како „втори избирачи“ како што се се избираат директно од граѓаните и им се дава овластување да го изберат претседателот. И покрај тоа што имаат повеќе политички партии, републиканците и демократите се главните политички партии кои доминираат на претседателските избори. За да бидат претседател, кандидатите треба да освојат најмалку 270 гласови, што се однесува на повеќе од половина од вкупниот број сенатори и Претставничкиот дом (538:435 Претставнички дом, 100 сенатори, а Вашингтон има 3 избирачки колеџи) (Кочак, 2014).

Потпретседателот: Најважната карактеристика на потпретседателот е дека во случај на смрт или неспособност на ПОТУС (POTUS), потпретседателот ќе стане претседател на Соединетите држави до следните претседателски избори. Исто така, според уставот, потпретседателот е претседател на Сенатот. Сепак, ова е само симболична моќ. Сенатот избира свој претседател меѓу мнозинските партиски членови, но тоа е традиција не задолжителна. Во случај на изедначени гласови во Сенатот, право на глас има потпретседателот. За разлика од претседателот, не постои ограничување на мандатот за потпретседателот.

Кабинет: Кабинетот е формиран со устав и според вториот член, Кабинетот е советодавен орган. Кабинетот е составен од потпретседателот и петнаесет секретари. Секретарите го советуваат POTUS за сродни теми од нивните одговорности.

Секретари/одделенија: За разлика од другите парламентарни системи, секретарите (министри) ги именува претседателот. Одделенијата се формираат со конгрес и тие се всушност втора извршна власт по претседателот. Нивната основна должност е да го советуваат претседателот за темите под надлежност на одделот. Конечните одлуки секогаш ги носи претседателот. Секретарите се исто така одговорни за администрирање и спроведување на законите, обезбедување на владини услуги и претставување на САД и преговарање со други земји за сродни теми на нивниот секретар. Во оваа перспектива, „државен секретар“ и „секретар за одбрана“ се сметаат за највлијателни секретари на кабинетот. Државниот секретар ги врши надворешните работи. Затоа е најпрестижниот и највлијателниот секретар на федералната влада (Mulcahy, 1986: 183–199; Стејт департментот на САД, 2020 година).

Независни и регулаторни агенции: независни агенции основани од претседателот и дејствуваат независно од кабинетот. Меѓутоа, во некои случаи, независните агенции можат да ги извршуваат своите услуги во зависност од поврзаниот оддел. Основните цели на независните агенции се регулирање на односите меѓу секторите, државите и другите институции, извршување на нивните посебни должности и работи на народниот правобранител. Во САД има повеќе од 200 независни извршни агенции кои се одвоени од одделите.

Системот на локалната власт на САД беше под влијание од европските земји, особено од Обединетото Кралство. Меѓутоа, со текот на времето, САД развија карактеристичен систем на локална самоуправа што одговара на нејзината економска, социјална и политичка структура. Американските колонии беа организирани одделно една од друга пред осамостојувањето и затоа не сакаа да ја дадат целата власт на силна централна влада. Затоа, за да се спречи појавата на авторитарна централна власт и да се обезбедат ефикасни и брзи локални јавни услуги, тие го прифатија федералниот систем кој им дава суверенитет и автономија на државите.

Основачките претседатели на САД, особено Џеј Медисон и Т. Џеферсон, одиграа клучна улога во обликувањето на структурата на локалната власт во САД Џеферсон ја поддржуваше децентрализацијата додека Медисон ја бранеше потребата од силна централна влада.

Владината структура на државите е главно слична на структурата на федералната влада. Со исклучок на Небраска, парламентите на сите држави се составени од два дома - Сенатот и Претставничкиот дом - но за разлика од федералниот конгрес, парламентите на државите имаат некои извршни овластувања, како што е одредувањето на обемот на буџетот и изборот на некои високи функционери. Во некои држави, луѓето имаат право да покренат законска иницијатива и референдум и да учествуваат во администрацијата.

Државните гувернери се на чело на извршната власт на државите и се избрани за четиригодишен мандат, но може да биде различно во некои држави. Државите имаат право да го регулираат лимитот на мандатот, но тој не може да биде повеќе од четири години. Во повеќето држави, гувернерите имаат овластувања да подготвуваат буџети, да предлагаат закони и да стават вето.

Округот е најголемата и најосновната единица на локалната самоуправа во повеќето држави. Окрузите се примарни управувачки единици на државите, освен Конектикат и Род Ајленд - во овие држави, окрузите не извршуваат управувачки

функции. Некои од важните задачи на окрузите се: водење евиденција-раѓања, смртни случаи и така натаму-спроведување на законот, регистрација на дозволи за возила, зонирање, изградба и одржување на патишта, администрација на избори и противпожарни служби (Önder, 2018: 80-82) . Со окрузите главно управуваат избран совет или комисии. Во некои држави, советот делува и како законодавна и како извршна власт орган. Членовите на Советот, генерално, имаат мандат од четири години. Покрај членовите на окружниот совет или комисијата, во повеќето држави, шерифот, судијата, обвинителот и другите функционери се исто така избрани со гласање на народот. Покрај тие службеници, некои окружни совети назначуваат или ангажираат професионален менаџер за управување со општите активности на округот.

Населбите или градовите се традиционални единици на локалната самоуправа на САД и тие трагаат од колонијалната ера. Градовите се примарни единици на локалната власт во државата Нова Англија; така, тие извршуваат некои важни работи, како што е администрацијата на училиштата. Сепак, градовите генерално обезбедуваат здравствена и полициска услуга, снабдуваат вода и собираат ѓубре. Во некои држави, градовите се исто така овластени да собираат даноци (Gargan, 1996: 293).

А) Јавен персонален систем: Како најголема економија во светот, САД имаат мал јавен сектор во споредба со некои други европски земји. Процентот на јавен персонал во САД брзо се прошири по програмата New Deal во американската граѓанска војна, која беше креирана и спроведена од претседателот Рузвелт. Ова доведе до пораст на бројот на јавен персонал во САД (Önder, 2018). Претседателот Реган од друга страна примени еден вид минимална/либерална државна политика во 1980-тите, што доведе до намалување на бројот на вработени во јавниот сектор во историјата на јавната администрација на САД.

Бројот на јавен персонал во САД не е висок како што е голема државата. Приближно 23 милиони јавен персонал е со полно и со скратено работно време. Ова сочинува скоро 6,5% од населението и се смета за ниско во однос на бирократизацијата.

Американските државни служби како еклектичен систем треба да се анализираат во специфичен културен и политички контекст на САД (Jreisat, 2012) за подобро да се разберат неговите влијанија и импликации во сегашниот систем. Историски гледано, американските системи за јавен персонал се развиле во еволутивните фази кои изгледаат одвоени, но во пракса тие се преклопуваат (Llorens et al., 2017). Овие периоди вклучуваат периоди на старателство, покровителство, професионализам, мешани пристапи и периоди на безбедносни грижи.

Во ерата на периодот на привилегии или старателство (1789–1829), малата група на сопственици на имот од високата класа кои ја освоија независноста и ја основаа националната влада ги имаа повеќето јавни работни места (Ллоренс и соработници, 2017: 35). Назначувањата беа засновани на личните карактеристики на државниот службеник со консултантска способност, чесност и доверливост. Исто така, други татковци-основачи како Вашингтон, Џеферсон, Медисон и Адамс го користеа овој пристап при изборот на персонал во јавниот сектор. Луѓето со соодветни карактери генерално се сметаа за висок престиж и затоа тие се нарекуваат „господа“ (¸Sen, 1995: 79).

По оваа генерација се појави ера на покровителство или систем на плен (споил систем) (1829–1882), за време на која јавните работни места се доделуваа според политичката лојалност или партиската припадност (Llorens et al., 2017: 35). Оваа ера се нарекува и „грабеж“ или „фаворитизам“, бидејќи претседателот назначувал јавни службеници кои се во близина или го поддржуваат. Доколку претседателот не е доминантен, државните службеници ги избираат сенаторите (Hickman & Lee, 2001: 2–3). Беа назначени избалансирани бројки од секоја социјална група во обид да се ограничи поделбата во земјата и да се обесхрабри непослушноста. Да се биде член на партијата беше најдобриот начин да се назначи за јавен службеник во ова време дури и за локалните власти.

Професионализам (1883–1932) кој го дефинира системот на јавниот персонал како неутрална административна функција за да се нагласи модернизацијата преку ефикасност и демократизација со избирање на вработени во јавниот сектор врз основа на заслуги (Llorens et al., 2017). Со влијание од движењето на научниот менаџмент, и во овој период продолжи барањето ефикасност во јавната администрација на САД за реформи во државните служби. Во овој период е изградена структурата на „класификација на позиции“ која се поистоветува со американскиот јавен персонален режим (Ömürgönül¸sen, 2009).

Табела бр.6. Главни карактеристики на административниот систем во САД[11]

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Административна историја	Геополитичка ситуација	Стратешки
	Колонијална историја	Да, Велика Британија пред 1776 год.
	Наследство од бирократијата	Да (ГБ колонија)
	Централизирана бирократија	Слаба
	Улогата на војската	нема воено влијание
	Политичката култура	многу либерална
	Административна култура	партиципативна
	Професионалноста	висока
	Политизирање на бирократијата	умерена
	Доминантната државна идеологија	Секуларна
Правна структура	Природа на Уставот	Пишан
	Потекло на уставот	1787
	Цврст Устав	Да
	Уставна ригидност	Да
	Создаден од	граѓански иницијативи
	Ревидиран од бирократијата	граѓански иницијативи
	Административно правен систем	слаб
Централна влада	Структура на државата	федерална
	Структура на владата	Претседателска

[11] Адаптирано и преведено од: Önder, M., & Zengin Ü. N. (2022). A framework for comparative analysis: Public administration across the globe. In M. Onder, I. N. Nyadera & M. N. Islam (Eds.),The Palgrave handbook of comparative public administration: Concepts and cases. Springer Nature Palgrave Macmillan

	Хиерархиска структура	слаба
	Локални агенции за проширување	лимитирани на главни области
	Централна влада	национални агенции/ федерални
	Координативни механизми	Постоење на координација внатрешни и надворешни структура/агенции
	Транспарентен финансиски систем	силен
	Мониторирање	силно
	Независни регулаторни агенции	постојат
Локалните власти	Финансиска автономија	силна
	Политичка автономија	силна
	Видови совети	градоначалникот на Советот и управителот на Советот
	Градоначалници	Избрани и именувани
	Органи за донесување одлуки	Постои, совети
	Централно туторство/мониторинг	не постои
	Принцип на супсидијарност	Постои
	Тип на децентрализација	Деконцентрација
Меѓувладини односи	Логика за поделба на задачите	фер и рационални
	Туторство/мониторинг	не
	Комуникација	силна/формална
Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Јавен кадровски систем	Државни служби	Заснована на кариера/не многу престижна
	Опфат на државните служби	6,5% од државните служби
	Регрутирање и унапредување	Конкурентен и не политички саем
	Државен испит	не постои
	Политизирање воопшто	слабо

	Синдикализација	слабо
Граѓански организации/Граѓанско општество	Големината на граѓанското општество	1,41 милиони невладини организации % 5,4 од БДП % 9,2 од вработеност
	Институционализација	силна
	Партнерство со државата	силна
	Политички притисок и доминација	слаба
	Главните финансиски приходи	Членарини, оперативни приходи,
	Поддршка на националната култура	Силна
	Политички режим и односи со граѓанското општество	Силна
	Граѓанското општество	престижно

Тема	**Подтема**	**Ситуација /објаснување**
Филозофија на реформите	Доминантна реформа	Реформи во управувањето и технологијата
	Трансфер на политика	Адаптација на политика Политички претприемач
	Реформи на е-влада	Комплетирано
	Реформи на вештачката интелигенција (ВИ).	постои
	Влијание на меѓународните актери	слабо
	Нови реформи (5 години)	.....

3. Етика и етичкото однесување на вработените во јавната администрација – Кина, Индија, Јапонија и САД

3.1. Етика и етичкото однесување на вработените во јавната администрација во САД

Етиката во американската јавна администрација има долга, еволутивна историја. Елементите од развојот на етиката која ќе се опшише во овој дел секако дека останува недовршена во светлината на промените и предизвиците во управувањето со јавните организации од дваесет и првиот век. Овие промени во не мала мерка се влошени од силите на приватизацијата, глобализацијата, компјутеризацијата и брзо се движат светот на информатичката технологија.

Раководителите, јавните менаџери кои не разбираат зошто зборот јавност не смее да се отстрани од описот на нивните работни места или не можат да сфатат зошто етичката компетентност е од суштинско значење за ефективно владеење, треба да се занимаваат со професии со помалку барања. „Не мрежи на статути или регулативи“, како што рече претседателот Џон Ф. Кенеди, туку и како што додава американскиот контролор Дејвид М. Вокер, „ни требаат повеќе лидери со три клучни атрибути: храброст, интегритет и иновација . . . ни требаат лидери кои имаат интегритет да водат со пример и да практикуваат што тие проповедаат“ (2005).

Развој т.е. еволуција на етиката во САД во овј дел ќе биде прикажана во еден хронолошки ред[12]:

– 1792–1828: Карактер и интегритет во владеењето

Џорџ Вашингтон го постави моралниот тон на тогашната влада инсистирајќи носителите на јавни функции да бидат луѓе со интегритет и висок морален карактер. Тој служеше како пример за вредностите што ги возвишуваше и назначуваше луѓе во федералната бирократија кои беа познати како личности со карактер, како и со компетентност (Хенри 1995, 240). Меѓутоа, не сите именувани беа карактерни личности.

– 1828–1870: Ера на покровителско владеење

Изборот на тенесискиот популист Ендрју Џексон во 1828 година ја воведе покровителската политика и системот на плен. Владините работни места им беа поделени слободно на пријателите и политичките поддржувачи. Корупцијата достигна алармантно ниво како што минуваше времето и политичките машинерии во Њујорк,

[12] Повеќе во: Menzel, Donald C.(2007) Ethics management for public administrators : building organizations of integrity.

Филаделфија и Чикаго пуштија длабоки корени меѓу имигрантите на кои им беше потребна помош. Првиот кодекс на јавна етика за американската влада беше развиен од Амос Кендал во 1829 година.

– 1870–1900: Анти-покровителско движење

Во 1883 година, Конгресот го усвои Законот за државна служба (исто така познат како Закон за Пендлтон), кој повика на систем на федерални државни служби заснован на компетентност и заслуги при назначувањата и напредувањето. Федералните администратори требаше да се однесуваат на политички неутрален начин. Законот следеше по убиството на претседателот Џејмс А. Гарфилд во 1881. Во 1887 година, тогашниот професор од Принстон, Вудро Вилсон, го напишал славниот есеј „Студија на администрацијата“, кој беше јасен повик за одвојување на политиката и администрацијата. Од државните службеници се очекуваше да ги извршуваат своите должности на ефикасен и етички начин.

– 1900–1930: Крик/ревност за интегритет на владата

Барањата за ставање крај на корупцијата и унапредување на добрата влада резултираа со ревност за реформирање на целиот политички систем, а не само на бирократијата. Прогресивните реформатори се залагаа за отстранување на партизацијата од функцијата, особено на општинско ниво; неверојатни изборни циклуси, така што локалните избори не се одржуваат во истата година со државните или сојузните избори; елиминирање на областите со седиште во одделенијата и нивна замена со поголеми области; формирање независни комисии и органи; завршување на патронажните назначувања.

Теодор Рузвелт водеше енергична кампања за ставање крај на покровителските назначувања како комесар за државна служба на САД (1889–1895). Тој ги водеше напорите да се истражат измамите и политичката злоупотреба во владата и да се разоткријат корумпираните владини функционери. Како претседател, тој се залагаше за проширување на конкурентната државна служба, која беше зголемена од 110.000 на 235.000, приближно 63,9 отсто од целата извршна државна служба. И за прв пат, системот за заслуги го надминува системот на расипан по бројот на работни места во извршната служба.3

На почетокот на дваесеттиот век, исто така, беше сведок на усвојувањето на нови локални владини модели како што е планот на советот-менаџер, кој ја препозна зголемената потреба за професионален јавен менаџмент. Нови професионални

здруженија се појавија со основањето на Меѓународната асоцијација на градски менаџери во 1914 година. Триесет и две локални самоуправи во Соединетите Американски Држави и Канада станаа членови на повелбата бидејќи ICMA стана првата линија на фронтот во битката за добра влада. Една деценија подоцна (1924) ICMA го усвои првиот етички кодекс на јавни услуги за администраторите на локалната самоуправа.

Во 1914 година, Друштвото за унапредување на обуката за јавната служба кое веќе беше основано стана „претходник на Американското здружение за јавна администрација, кое беше основано во 1939 година“ (Хенри 1995, 23). Професорот од Универзитетот во Чикаго, Леонард Д. Вајт, го објави првиот учебник „Вовед во проучувањето на јавната администрација“ во 1926 година, создавајќи репер за јавната администрација како професионално поле на студии и пракса.

– 1930–1960: Администрацијата како наука

Овие тие неколку децении на расправии, војни и закрепнување, се воведоа нови погледи, ставови и реалност на владата и владеењето. Владата нашироко се сметаше за позитивен инструмент за социјален и економски напредок. Администраторите „Can do“ вооружени со науката за администрација заземаа високи позиции во владата и станаа социјални инженери. Многумина донесоа во својата работа филозофски поглед на етиката што е прагматичен и утилитарен. Државите почнаа да се фокусираат на етичките прашања во овој период. Во 1954 година, Њујорк стана првата држава што усвои етички закон по серијата скандали со поткуп на јавни службеници од организиран криминал.

– 1960-ти: Подемот и пропаста на владата „Can Do“.

1960-тите години беа сведоци на владата „да може да направи“ на Големото општество, која беше формирана под претседателот Линдон Б. Џонсон и, до крајот на деценијата, со постојаното намалување на јавната доверба и доверба во владата како инструмент за унапредување на социјалната правда и подобрување на квалитетот на животот на просечениот американец.

Општествениот пресврт, предизвикан од разочарувањето од Виетнамската војна и неспособноста на федералната влада да ги реши тешките социјални проблеми, ги турна администраторите во одбранбен и етички предизвикувачки агол. До крајот на деценијата, зголемената загриженост за ирелевантноста на јавните администратори мотивираше повик за „Нова јавна администрација“. Администраторите беа

предизвикани повторно да се поврзат етички и морално и да се обврзат за ставање на социјалната правичност во првите редови на јавниот интерес. Повеќето не успеаја да одговорат. Првата извршна наредба ширум владата за стандардите на однесување што ги засегаат сите вработени во извршната власт беше објавена на 8 мај 1965 година.4

– 1970-ти: Етички распад

Спречениот упад на Демократскиот национален штаб во 1972 година во хотелот Вотергејт во Вашингтон, од страна на републикански оперативци создава прикривање што ја шокирало нацијата и го принудило претседателот Ричард М. Никсон да ја напушти функцијата во 1974 година. Една година претходно, заменик Претседателот Спиро Т. Агњу беше обвинет за примање мито и фалсификување на даночни пријави. Тој се изјасни за „без оспорување“ на обвиненијата за фалсификување на данокот на добивка и беше принуден да поднесе оставка. Тој беше казнет со 10.000 долари и ставен на условна казна од три години. Во 1978 година, Конгресот го донесе Законот за етика во владата за да спречи идниот Вотергејтс. Многу држави го следеа водството на Конгресот и донесоа етички статути пред крајот на деценијата.

– 1980–1990 година: Во етичката дивина

И покрај мноштвото одзаконодавсто за обесхрабрување на неетичкото однесување на сите нивоа на власта, проблемите продолжувале и во приватниот и во јавниот сектор. Скандалите на Волстрит со инсајдерска трговија го привлекле вниманието на генерацијата „јас“ и ја нарушија довербата на јавноста во американските финансиски институции. Скандали ја потресоа федералната влада и стигнале до највисоката функција на земјата со аферата Иран-Контра за време на администрацијата на Реган. Американското друштво за јавна администрација го претстави во јавноста „Услужниот етички кодекс“ во 1984 година со одлучен акцент на јавниот интерес. Донесувањето закони за регулирање и истражување на обвиненијата за неетички практики во државите и заедниците продолжи со многу закони со додавање одредби кои се однесуваат на подароци, надворешно вработување и по вработувањето. Конгресот го усвои Законот за етички реформи од 1989 година, поставувајќи поголеми ограничувања за федералните вработени во барањето и прифаќањето подароци, надвор од заработените приходи од професионални услуги и финансиското известување.

Претседателот Џорџ Х. Буш го издаде Е.О. 12674 во 1989 година, во кој се наведени „Принципи на етичко однесување за владините службеници и вработените“.

За прв пат, дури 250.000 федерални вработени добија годишна обука за законите и регулативите (Гилман 2005, 73).

– 1990-тите: Бенигно запоставување и повторно будење:

Владината етика и реформите тргнле на маргините на почетокот на 1990-тите, бидејќи првата Заливска војна го окупираа вниманието и на јавноста и на претседателот Џорџ Х.В. Буш. Бил Клинтон бил избран за претседател во 1992 година, а „реинвенцијата“ на федералната влада започна во 1993 година со многу звук и бес.

Потпретседателот Ал Гор, задолжен за „повторно измислување“ на федералната влада, издаде извештај во октомври во кој е наведена влада која работи подобро и чини помалку. Извештајот на Гор бара реформирање на федералната бирократија, а не на политичките институции. Во извештајот на Гор не се споменува потребата од етичко управување. Преовладовало добронамерно занемарување на владината етика.

Во 1998 година, скандалот Клинтон-Левински ги зароби сите, особено претседателот Клинтон. Белата куќа била критикувана од критичарите за морални омаловажувања кои на крајот го ставија претседателот на патот на импичмент. Земјата се одврати од мрачните детали објавени за време на судењето за импичмент во Сенатот во 1999 година, бидејќи беа поставени прашања за однесувањето на претседателот, вклучително и лажењето под заклетва.

– 2000: Враќање на етичкото управување?

Џорџ В. Буш е избран во 2000 година со предизборно ветување дека ќе го врати „интегритетот во Белата куќа“. Тој ја ставил земјата на патот кон „морална Америка“. Белата куќа се заложила за ограничувања за истражување на матични клетки и абортус. Десет месеци подоцна, се појавил воен претседател со агенда што го предизвикало моралното влакно на нацијата. До 2005 година, обвинението за измами во Белата куќа, дезинформации, тајност, домашно шпионирање, тортура и протекување доверливи информации биле премногу обилни. Во октомври 2005 година, претседателот Буш наредил задолжителна обука за етика за целиот персонал на Извршната канцеларија.

3.2. Етика и етичкото однесување на вработените во јавната администрација во Кина

Во традиционалната кинеска административна култура, јавните службеници биле сметани како чувари на јавните интереси; „чувство за држава“ и „услужна дисциплина“ беа всадена кај јавните службеници во предмодерната феудална држава за да се обезбеди ниво на самосовести одговорност во управувањето. Од ова се развил систем на етика на јавниот сервис кој се фокусирал на процесите на одлучување на службениците и пресудата. По формирањето на Народна Република Кина (НРК) во 1949 година, самодисциплината на службениците и самоконтролата на административните агенции, заедно со идеолошко образование и политичка интервенција при одлуките за вработување и унапредување, беа главните средства за обезбедување етичко однесување на јавните службеници. Овие пристапите ги спроведува Кинеската комунистичка партија (ККП), која обезбедува суштински етички и идеолошки надзор над државата. административна самосовест и самоконтролата не е доволна за службениците да ја исполнат својата административна одговорност и да се усогласат со етиката на јавните служби. Корупцијата е широко распространета меѓу функционери, особено а понекогаш и видно од почетокот на рапидот економска експанзија по 1978 година. Случаите на корупција меѓу високите профили на службеници продолжило да го привлекува вниманието на јавноста. Во 1998 година ККП и централно владата развиле нови антикорупциски стратегии; надворешна контрола по правила, закони, а потребни се и надворешно наметнати стандарди.

Сан Зи Цинг (Класик со три карактери), напишана во 13 век од Ванг Јинглин (1223-1296) - познат конфучијански научник во династијата Сонг, е дестилација на суштинските работи на конфучијанската мисла изразени на начин погоден за поучување млади деца. До сега, нашироко служеше како прво формално образование на детето во дом во Кина. Нејзиниот добро познат почеток гласи: „Сите мажи се добри при раѓање. Исти се со нивната природа. Нивните навики се различни“. Човечката вродена природа се однесува на најфундаменталните емотивни квалитети на човекот. Секој има вродени потреби да биде продуктивен - љубовта кон другите и љубовта на работа; секој има смисла да се однесува со другите учтиво и со почит. Секој гувернерот има чувство на грижа за благосостојбата на луѓето, совеста да ја извршува својата должност со чесност и достоинство и чувство за добро и погрешно. Со оглед на оваа претпоставка за човечката природа, доброто владеење е посакувано за сите луѓе кој може да постигне врв на совршенство во моралот, а сите луѓе би биле ангели или

мудреците штом целосно ќе ги развијат своите природни дарови. Оттука, морално одгледување е патот до добро владеење.

Конфучијанската политичка филозофија е вкоренета во неговото верување во добронамерна влада (рен женг) и правило на доблест (де жи) и дека владетелот треба да се дисциплинира себеси (ке-џи), држете се до пристојноста (фу-ли) и само-култивирајте се (ксиу-шен) (Конфучие 2004).Менциј (372–289 п.н.е.), почестен како мудрец втор по Конфучие како авторитетен експонент на конфучијанската школа, елабориран за конфучијанецот политички идеал со истакнување на идејата за добронамерна влада. Понатаму, поексплицитно ја изразил идејата дека само владетелот кој практикува добронамерност влада (т.е. љубов или грижа за другите и имање срце кое не може да издржи види ги страдањата на неговите поданици) може да ја привлече верноста на луѓето. Таков владетел ќе стане непобедлива - не во смисла на супериорна воена сила, туку во смисла повисоката форма на битие без опозиција. Интересно, теоријата на добронамерни владата и владеењето на доблеста, исто така, ја нагласува идејата дека редот во општеството зависи за правилни ставови во рамките на семејството и се споредува начинот на управување со царството на начинот на одржување на семејството заедно.

Општо е прифатено дека, во античка Кина, владата ја управувала скриени правила наместо со експлицитна конфучијанска административна етика. Сите цареви ги проповедаше идеите за „добронамерна влада“ и „владеење на доблеста“ така што, кога претставувајќи ги императорите да управуваат со народот, судиите можеле да ги извршуваат нивните моќ со чесност и лојалност. Сепак, во пракса, сите императори верувале во тој поим дека човекот по природа е злобно суштество и дека владетелот мора да управува со земјата остри казни и драконски закони.

Кинеските научници генерално веруваат дека „етиката на јавните услуги“ се однесува на процесот и основа на пресудата што ја донесуваат луѓето за да ги оценат правата и грешките на административната дејност. Етиката на јавниот сервис е агрегација на етичките стандарди и доблести со кои владите и владините службениците мора да се придржуваат. Поточно, етиката на јавниот сервис се состои од три меѓусебно поврзани аспекти на етиката на институциите, етиката на политиките и индивидуалната етика (Сун, 2006): Етиката на јавниот сервис е насочена кон административни дејствија, наместо социјални или приватни дејствија. Неговата функција е да ги контролира и регулира делата на јавноста администратори, вклучително и политичари, бирократи и јавни агенции, како и непрофитни агенции и

нивните работници кои обезбедуваат јавни услуги. Етиката на јавниот сервис ја вклучува валидноста и рационалноста на административната активност (K. Zhang 2003). Етиката на јавниот сервис го одразува односот помеѓу државата и бирократите (Wang 2003) и исто така може да се разбере како филозофија која се однесува на соодветноста на јавната услуга кај луѓето општеството.

–Етиката на јавниот сервис содржи и етички димензии и стандарди за однесување во процесот на обезбедување на јавна услуга во која јавните службеници треба ги извршуваат целите на ефективноста на услугата и административните одговорности. Суштината што лежи во основата на етиката на јавниот сервис е правдата и правичноста на јавниот сервис и механизмот за нивно обезбедување. Правдата и правичноста се моралните заповеди на јавната институција, нејзините политики и нејзините работници. Понатаму, административните службеници треба да го отелотворат овој категоричен императив во нивниот професионален живот.

–Етиката на јавниот сервис е динамичен и отворен систем кој го носи духот на јавната администрација наместо само статичен код на однесување. Социјална еднаквост и општествената хармонија треба да се следи на отворен и искрен начин (Г. Џанг 2000).

– Етиката на јавниот сервис е исто така многу конзистентна со генеалогијата на општествениот морал. Поттикнувањето и развивањето на етиката на јавниот сервис треба зајакнување на моралот на целото општество.

По основањето на НР Кина во 1949 година, ККП ги воспостави доктрините на Марксизмот како официјална идеологија. Конфучијанската традиција заедно со идеологијата на марксизмот негуваше нов тип на бирократска етика (Xie 1995; Aufrecht и Ли 1995). Се карактеризира марксистичката марксистичка административна етика на ККП во следните делови:

– Доверба на јавниот службеник;

– Етичка утопија

– Целосно функционална влада

– Јавна служба ориентирана кон команда

А) Почеток на нова етика на јавните служби

Кина ги започнала своите длабоки економски реформи и политика на отворени врати во 1978 година 1980-тите и 1990-тите години и ја видоа појавата на нова парадигма на етика во јавните услуги како одговор на политиката на отворање кон светот. Дозволено е реформата на пазарот пазарот да игра фундаментална улога во

распределбата на ресурсите. Следствено, а нов тип на етика на јавните служби дојде до израз и набрзо доби признание на неговата легитимност. Пред реформата, Кина ја спроведуваше јавната сопственост систем, планираната економија и егалитарната распределба на доходот во рамките на заедница, каде што владата додели економски ресурси преку планирање процесот и претпријатијата немаа никаква улога во процесот. Од 1980 година, Кина им овозможи на приватните претпријатија да ги планираат и управуваат нивните производни линии и се натпреваруваат едни со други на пазарот. Партијата даде приоритет на економските ефикасност, охрабрувајќи некои региони и некои поединци да станат просперитетни прво (Денг 1993). Другиот двигател за етичката транзиција е учеството на Кина во економската глобализацијата, позната како отворена политика. Од 1980-тите, Кина постепено стане глобален политички и економски играч. Направени се напори за искоренување бариери за меѓународна комуникација и размена на информации. Компјутери и Интернетот го олеснуваат протокот на информации, знаење, демократски вредности и концепти на влада која им служи на луѓето (позната како „услуга влада“ во Кина). Речиси неизбежно, во бран на нови вредности и идеи, поранешната официјална идеологија изгледа застарена, а традиционалните вредности ги губат своите привлечност. Подеднакво неизбежен е предизвикот за легитимноста на кинеската политика. До одржување на силна основа на легитимитет, мора да се воведе нова етика на јавниот сервис. Понатаму, со продлабочувањето на желбата на Кина да биде отворено општество, воспоставувањето и спроведувањето на законите во согласност со меѓународните практиката станува итна.

Да се задржи чекор со брзите промени предизвикани од пазарните реформи и отворената политика, во октомври 2006 година ККП издаде „Резолуција за главните прашања во врска со Градење на хармонично социјалистичко општество“ (ККП 2006). Резолуцијата нагласува важноста, насоките, целите и принципите на градење на социјалистичка хармонија општеството, што пак го одразува фактот дека навлегува етиката на јавниот сервис нова парадигма во Кина. Изградбата на хармонично општество означува основа промена на владејачката филозофија и стратегијата на владеење на ККП, со што се става крај на „класата борба“ теорија на владеење која се залагаше за конфликт меѓу различни интереси групи во Кина, нагласувајќи го почитувањето на разновидните интереси во кинеското општество, и означување на напорите на владата да им служи на јавните интереси.

Б) Закони и правила за етика на јавните служби;

Системот се состои од два елементи: национални закони и дисциплина на ККП. На националните закони важат за владините агенции и јавните службеници. Дисциплина на ККП се наменети за сите партиски организации и членови. Иако кинеската влада ја нагласува административната етика, нема кодексина етиката за јавните администратори досега. Управните закони поврзани со јавната етика на услугите се Законот за надзор на Народниот конгрес (2006), Цивил Службениот закон на НР Кина (2005), Законот за управен надзор на НР Кина (1997), Законот за ревизија на НР Кина (1994), Законот за државна компензација (1994), и Законот за управна постапка на НР Кина (1989). Суштината на овие закони е административна чесност, трудољубивост, правда и интегритет. Законот за надзор на Народниот конгрес беше подготвен во 1986 година и донесе 20години подоцна и за тоа време се расправаше за опсегот на надзорот над владата. Конечно беше одлучено Постојаниот комитет на Народните конгреси ја надгледуваат администрацијата, судот и прокураторството; сепак, членовите на конгресот не ја надгледуваат директно администрацијата и не постои надзор на судот над администрацијата (Mao and Du 2006).

Според овој закон, секое ниво на Постојаниот комитет на Народниот конгрес истовремено врши надзор над работата на управата ниво. Комитетот е овластен да ги испитува одлуките и командите на администрација на исто ниво. Може да издава судски покани до администрацијата на на исто ниво и да покрене истрага.Законот за државни службеници предвидува дека државните службеници мора почитувајте го уставот и законите работат одговорно и ефективно служи на јавниот интерес со цело срце со надзор од луѓето служат на интересот на безбедноста, честа и користа на нацијата да бидат посветени на своите должности ги почитуваат своите претпоставени безбедни тајни на националните интереси скрупулозно ја следат работната етикаработи со чувство на учтивост, интегритет и чесност Оценувањето на работата на државните службеници ќе се заснова на нивното исполнување на овие одговорности (Кина 2005).Законот за управен надзор и Законот за ревизија се специфични закони за административни агенции. Првиот пропишува дека надзорните организации вршат надзор активностите на административните агенции за да се осигура дека административните агенции се придржуваат до и спроведуваат закони и прописи. Надзорните организации можат да ги истражат поднесените обвинениј против управните агенции и постапува по жалбите на управните органи. Надзорните организации имаат моќ на административен надзор, моќ на истрагата и овластување да препорача дисциплински дејствија и казнување. Според Законот за ревизија,

ревизорските институции се формираат за да вршат надзор нададминистративни агенции. Финансиски трансакции, административна ефикасност и ефективност, а усогласеноста со соодветните закони и прописи се во делокругот на ревизијата. Според Законот за управна постапка, граѓанин, правно лице или било која организацијата има право да тужи управна агенција пред суд. Судот ќе врши независно судска власт за да ја испита законитоста на конкретни административни делува. Судската ревизија на управните акти е императив да се промовира а администрација заснована на закони и да ја промовира етиката на јавните служби. Покрај претходните закони, законодавните тела на Кина го подготвуваат Закон за антикорупција и Закон за обелоденување на јавен функционален имот. Се предвидува дека комплетен правен систем на антикорупциска и етика на јавните служби ќе да се формира до 2020 година.

В) Дисциплината на ККП: Ова се кодекси на однесување за членовите на ККТ. Во споредба со националните закони, Дисциплината на ККТ е построга и подетална во регулирањето на однесувањето на ККТ членови. Повеќе од 90% од владините функционери се членови на ККП, така што ККП дисциплината сочинува де факто кодекси на етика на јавните служби за суштински сите владини службеници. Овие дисциплини се вклучени во повелбата на ККТ, „Регулативи за приход Декларација од функционери на ККП“ (1995), „Стандарди за чесноста во владеењето за функционери на ККП“ (1997), „Регулативи за внатрешен надзор на ККП“ (2004) и „Прописи за дисциплински казни во рамките на ЗКП“ (2004). Повелбата на ККП е уставен документ на ККП. Партијата и нејзината Повелбата е создадена во 1921 година и оттогаш повелбата е изменета неколку пати тогаш. Повелбата вели дека членовите на партијата мора да го добијат управувањето со партијата принципи и политики, како и професионално знаење за добро да ја вршат својата работа. Членовите на партијата треба да ги спроведуваат принципите и политиките на партијата, да преземат водство економски реформи и служат како модели за социо-економски напредок. Тие треба служат прво на интересите на партијата и на народот, почитувајте ги законите и правилата, ги чува тајните на партијата и државата, ги извршува партиските одлуки и прифаќа која било работа и активно ја исполнуваат секоја задача што им е доделена. Исто така, членовите треба одлучно да се бори против корупцијата и злоделата, да одржува блиски врски со јавни и унапредување на етичките вредности за кои се залага партијата. Членовите треба да чекорат напред и храбро се бори во време на тешкотија или опасност и жртвувај се за интересот на земјата и народот. „Регулативи за декларација на приходи од функционери на ККП“ (1995) налагаат сите членовите на

партијата и владините функционери на или над ниво на округот (одделот). редовно да ги пријавувате сите лични примања. „Стандарди за чесност во управувањето за функционери на ККП“ (1997) пропишува дека партиските функционери не треба да ја користат власта за лична добивка и корист, како што се ангажирање во активности за правење профит, промовирање приватни интереси во работата, проневера на јавни или партиски имоти, испорачување фаворизирање при вработување и унапредување, барање бенефиции за нивните роднини и пријатели и трошење јавни средства.

Г) Систем за управување со ККП за етика на јавните служби: ККП има партиско-училишен систем на четири нивоа со училишта во централниот, провинцискиот, градски и окружни нивоа. Овие училишта се единици за обука на партиски функционери и имаат наставна програма која се фокусира на националната и меѓународната политика, но исто така вклучува етичко образование. Одговорни се централните и локалните пропагандни оддели на ККП за искажување на принципите и политиките на партијата, цензурирање на медиумите и раменици на идеологијата лидерство во земјата, како и едукација и инспирација членови на партијата со вредности на етика на јавниот сервис. Критична мисија на ККП пропагандата е да се обезбеди лојалност кон комунистичката идеологија. Исто така, механизмот на дисциплини и инспекции го сочинуваат Централниот Комисија за инспекциски дисциплини предводена од ЦК на ККП и локални комисии за инспекциска дисциплина. Обврските на овие комисии вклучуваат едукација за дисциплина на ККП, истрага за прекршување на дисциплината и издавања на дисциплински дејствија против партиски единици или поединечни партиски членови. Во еднопартиски систем каде што повеќето владини функционери се членови на ККП чие однесување е контролирана и од партиската дисциплина и од управните закони, партиска дисциплина игра клучна улога во контролирањето на однесувањето на владините службеници. Во оваа смисла, Дисциплините и инспекциите на ККП ја подобруваат етиката на јавните служби. Сепак, треба да се напомене дека, бидејќи системот на дисциплина и инспекциски надзор се контролира од страна на партијата, нејзината способност да ги истражува и гони нејзините членови е ограничена. Конечно, анкетите и билтените за именување се користат при вработување на службеници. Организациските одделенијата на централните или локалните комитети на ККТ се одговорни за вработување и оценување на партиските функционери. Овие одделенија можат да користат анкети или именување билтени за да се добие повратна информација во процесот на вработување или унапредување. Поради директното влијание на резултатите од

вработувањето и унапредувањето врз личниот интерес на службениците, на користењето на анкети и билтени за состаноци стана еден од најефикасните начини да се обезбеди етичко однесување на јавните службеници.

3.3. Етика и етичкото однесување на вработените во јавната администрација во Индија

За модерна Индија не се непознати етичките и моралните предизвици што ги опкружуваат нејзината влада и народ. Корупцијата е распространета во сите сфери на животот, а некои велат дека тоа е начин на живот. Иако наследството на британскиот Рај продолжува да доминира во етичката конфигурација на индиската администрација, корените на корупцијата можат да се бараат наназад во периодот на Маурјаните (313 п.н.е.), кога „Chanakya“, попознат како „Kautilya“, ги положил темелите за правилен систем на администрација, со демократска основа во форма на република. Најраното упатување на етички кодекс на однесување се наоѓа во Манусмрити.* За борба против корупцијата, направена е детална анализа која може да се потврди со изјавата дадена од Каутилија: „ возможно е да се знае дури и патеката на птиците кои летаат на небото, но не и начините на владините службеници кои ги кријат своите (нечесни) приходи…“ (Каутилија 1992). Во насока на негирање на системот на неправилности од страна на државните службеници, тој го еволуираше системот на казнување. Средновековниот период (1000-1600 н.е.), исто така, придонесе за обликувањето на различните димензии поврзани со индиските административни услуги, особено во областите на приходите и оданочувањето. Сепак, државните служби тогаш имале регулаторни ориентации.

Изградбата на нација ослободена од минатите болести и нивните недостатоци беше сонот на татковците-основачи на Индија. Махатма Ганди го нагласи фундаменталниот аспект велејќи дека вие мора „да бидете промената што сакате да ја видите во овој свет“, што доволно зборува за видот на системот до кој Индија сакаше да се придржува. Улогата на државните служби значително се прошири по независноста во 1947 година, но многумина тврдат дека бирократите и политичарите им служат на сопствените потреби наместо да имплементираат јавни политики кои имаат корист за јавната благосостојба. Sandholtz и Koetzle (2000) ја дефинираат корупцијата како „неправилно користење на јавната функција во замена за приватна корист“. И покрај најдобрите теории за јавните услуги кои се достапни за да ги водат овие услуги во вистинската перспектива, пропустите во практиката на овие

концептуални конструкции се јасно видливи кај државните служби. Индија моментално е рангирана на 95-тото место според индексот на перцепција на корупцијата од 183 земји кои ги истражуваше Транспаренси интернешнал (CPI 2011). Се смета дека бирократите и политичарите користат мито, изнуда, измамнички шеми и даночно затајување и собираат црни пари, меѓу неговите неколку форми, за лични придобивки.

Во Индија има мноштво закони против корупција и неправилности. Законот за сите индиски услуги од 1951 година ја овластува Владата на Индија да формулира правила за утврдување на условите за услуги за лицата назначени во државните служби по консултација со државните власти. Индискиот кривичен законик го регулира моралното однесување на државните службеници. Овој код беше донесен преку Законот бр. 45 во 1860 година во британска Индија.* Поголемиот дел од неговата содржина беше укината со наредбата на Владата на Индија (Адаптација на индиските закони) од 1950 година, а потоа деловите 161-165 беа укинати со Спречување на корупцијата, Закон од 1988 година. Тоа е документ поврзан со однесувањето на јавните службеници. На пример, „нечесноста“ се однесува на чинот на јавните службеници со намера да предизвикаат погрешна добивка на лице или погрешна загуба на друго лице; ова дело е казниво дело. Во различни делови (означени во загради) се дискутира за прекршоците од или кои се однесуваат на јавните службеници (166-171); прекршоци против јавната правда (191-229); прекршоци против јавното здравје, погодност, пристојност и морал (268-294); прекршоци кои влијаат на човечкото тело (299-377); прекршоци против имотот (378-462); прекршоци кои се однесуваат на документи (463-489); и престапи за криминално заплашување, навреда и вознемирување (503-510). Така, ако јавните службеници се прогласат за виновни за некое од овие прекршоци или други, како што се недолично однесување на јавно место со консумирање алкохол, каков било чин на нарушување на скромноста на жената и слично, тогаш тие ќе бидат казнети според делото. Правилата за однесување на услугите во цела Индија од 1968 година и Правилата за однесување на централните служби од 1968 година, кои го нагласуваат фокусирањето на „содржината на услугите“ како нивен основен функционален домен, ги утврдуваат правилата за државните служби. Јасно е споменато за користење на авторитетот не друго освен за јавна благосостојба. На Конференцијата на главниот министер, која се одржа во 1996 година, беше акцентирано иницирањето на промени во политиката со нагласување на

Повелбите за правата на граѓаните, одговорноста на јавните службеници и транспарентноста во администрацијата.

Иако нема недостаток на етички закони, Матур (2011) тврди дека „правилата за однесување се почитуваат повеќе во прекршување отколку во пракса“ и дава дозвола на владата да ги вознемирува чесните и посветени службеници, додека нечесните и корумпираните бегаат поради комплицирани процедури вклучени во преземањето дисциплински мерки. Правилата се тотално несоодветни за справување со случаи на малверзации или недолично однесување на јавните службеници бидејќи даваат бројни патишта за бегство за бескрупулозните. Во поново време, Законот за право на информации од 2005 година (RTI) дава насоки за практичниот режим за да се обезбеди пристап до информациите на граѓаните од јавните власти за да се промовира транспарентноста и одговорноста. Истакнува дека демократијата бара информирано граѓанство и транспарентност на информациите, што е од витално значење за нејзиното функционирање и е средство за да се бара одговорноста на владата и инструментите пред владејаните. Правилата за постапување во службата, Кодексот на однесување и разни други закони кои се донесуваат и изменуваат од време на време им помагаат на државните службеници да одржуваат морално однесување од највисок степен и да се борат против корупцијата. Пред усвојувањето на РТИ, Правилата за централни државни служби (однесување) ја промовираа културата на тајност и тие беа против духот на слободата, но тие беа воведени по препорака на Комитетот Шурие. Неодамна донесениот Закон за РТИ беше клучен во зајакнувањето на граѓаните. Направи притисок врз државните службеници да даваат квалитетни услуги бидејќи сега тие мора да дадат информации, доколку се бараат, во врска со лабавоста на администрацијата или кое било друго такво прашање. Има промена на начинот на размислување од прикривање информации до споделување информации. Во исто време, ова исто така ги направи државните службеници поодговорни, посветени и ориентирани кон перформансите. Сепак, постои потреба од морска промена во нивните ставови за да се направи RTI алатка за трансформација.

Етичкото пропаѓање го наруши етосот на јавниот сервис во Индија. Тешко е да се сфати фактот дека земја која имала плејада антички диктати за одржување на највисоките стандарди на моралот во јавниот и приватниот живот на луѓето, прифатила неусогласеност со моралот во своето функционирање. Има огромна разлика во тоа што била Индија и што е Индија сега. Најголем дел од барањата за поткуп се за навремена испорака на услуги (51%); останатите (49%) се направени за да се заштитат себеси или

да се заштитат деловните интереси. Парадоксално, повеќето мито беа дадени како знак за давање услуги кои инаку се задолжителни за службените лица. Податоците тесно се поврзани со острата ерозија на етиката, до степен до кој дури и вршењето на редовните услуги кои го сочинуваат работниот домен на повеќето јавни службеници е сериозно погодено од корупција. Ова доведе до целосен недостиг на доверба на јавноста во владиниот систем, ситуација која станува се потешка со текот на времето. Падот на јавната етика е потврден со бројката, која открива дека 91% од митото примаат владини претставници (Десаи 2009). Ова јасно ја отсликува неодговорноста на јавните службеници воопшто и дополнително ги предиспонира за неморални дејствија. Овој нагло зголемување на случаите на корупција доведе до дефицит на довербата на јавноста. Последователно, овие обрасци упатуваат на зголемената побарувачка да се задоволат бујните желби да се заработат пари што е спротивно на етосот.

А) Обука за етичко однесување:

Државната служба во Индија се заснова на заслуги и обезбедува сеопфатна обука за заменетите државни службеници во различни јавни канцеларии низ земјата. По препораките на Пол Еплби, на Индискиот институт за јавна администрација е основан во Њу Делхи во 1953 година за обука на државни службеници. Подоцна, таа стана главната институција за одржување на специјални и напредни курсеви за обука за државните службеници. Покрај тоа, Националната академија за администрација во Мусури, Полициската академија во Хајдерабад, Колеџот за академски персонал и така натаму обезбедуваат обука за различни видови административни услуги. На државно ниво постојат школи за обука на офицери. Комисијата за административна служба (1966-1970) исто така препорача таква обука. Посебен акцент беше ставен од поранешниот премиер на Индија, покојниот Рајив Ганди, за време на неговиот мандат како премиер, на потребата од спојување на традиционалните индиски морални вредности со професионализмот за да се направат јавните службеници чувствителни на потребите на обичниот човек. . Истражувањата за вредностите спроведени од Индискиот институт за менаџмент (IIM) Калкута покажуваат дека 75% од учесниците во јавниот сектор веруваат дека одличното професионално управување треба да се занимава со морални прашања.*

Резолуцијата на Мусоори од 1997 година наведува дека државните служби треба да го негуваат индискиот дух на хармонија, толеранција и почитување на различностите; впие интегритет, професионализам и посветеност; натамошно непристрасно спроведување на владеењето на правото; одржување политичка

неутралност; понатамошни исплатливи и ефикасни услуги и култура на постојано подобрување; и да им овозможи на граѓаните да ги организираат и изразат своите потреби и да ги принудат јавните служби да одговорат на нив. во однос на аспектите на однесувањето, тоа се однесува на преориентирање на размислувањата на државните службеници за да ги сензибилизираат за проблемите на граѓаните. Последно, но не и најмалку важно, теренската обука им се дава и на актуелните функционери за да можат да имаат практична изложеност. Втората комисија за административни реформи во 2005 година, исто така, ја нагласи интегрираната обука и повторно се фокусираше на важноста на јавната администрација во разбирањето на административната динамика. Главните техники за обука за етика вклучуваат обука за чувствителност-Т-група (најпопуларна) и организациско однесување и лабораториска групна обука за освежувачи. Аудиовизуелните техники со користење на ЦД-а дизајнирани од менаџерски гуруа се најновиот тренд во наставните програми за обука на државните службеници.

Моралните вредности што ги негуваат индиските претходници се исто така релевантни за обуката. Корените на индискиот етос, како што забележа Барман (2009), вклучуваат истакнати идеи и мисли откриени од индиските древни списи, како на пр.

1. Атмано Мокшартам, Јагат хитаја ча: Целата работа е можност да му направиме добро на светот и на тој начин да стекнеме материјално и духовно во нашите животи.
2. Archet dana manabhyam: Обожувајте ги луѓето не само со материјални нешта, туку и со покажување почит кон нивната претприемничка божественост внатре.
3. Atmana vindyate viryam: Силата и инспирацијата за напредување во работата доаѓаат од Божественото, Бог внатре, преку молитва, духовни читања и несебична работа.
4. Јога кармашу Каушалам, Саматвам јога учјате: Оној кој работи со смирен и изедначен ум постигнува најмногу.
5. Yadishi bhavana yasya siddhi bhavati tadrishi: Како што размислуваме, така успеваме, така стануваме. Вниманието на средствата го обезбедува крајот.
6. Parasparam bhavayantah shreyah param bhavapsyathah: Со взаемна соработка, почит и сочувство, сите ние уживаме во највисокото добро, и материјално и духовно.
7. Tesham sukham tesham shanti shaswati: Infinite happiness and infinite peace come to them who see the Divine in all beings.
8. Paraspar Devo Bhava: Regard the other person as a divine being. All of us have the same consciousness, though our packages and containers are different (Barman 2009).

7. Тешам сукам тешам шанти шасвати: Бескрајна среќа и бесконечен мир доаѓаат кај оние кои го гледаат Божественото во сите суштества.
8. Параспар Дево Бава: Сметајте ја другата личност како божествено суштество. Сите ние имаме иста свест, иако нашите пакети и контејнери се различни (Барман 2009).

Етичкиот домен во јавните услуги се соочува со некои фундаментални предизвици однадвор и однатре. Исцрпувањето на етичките вредности во последните децении е вистинска област на грижа за владата. Нечувствителноста на политичкиот систем во однос на почитувањето на гласот на народот за прашања дополнително ја усложнуваше ситуацијата низ годините. Повеќето од јавните движења (на пример, едното предводено од Јајапракаш Нарајан*) беа потиснати и не им беше дозволено да ги повторуваат јавните гласови од страна на власта. Видот на ароганција што ја покажаа избраните претставници за фундаменталните прашања предизвика дебата за тоа што навистина претставува демократијата. Затоа, политиката како фронтален функционален домен мора да се самоинтроспектира за да најде начини да ги зачува вредностите во себе, така што јавните службеници можат да го ограничат ова со всадување на морални вредности во нивното однесување. Затоа, најважен предизвик е да се воведе механизам за да се знае за јавното арпеџо пред донесувањето на актот. Друг предизвик е балансирањето на административниот систем и моралот во пракса. Понатаму, динамиката се менува поради разликата во темпото на технолошка индукција и социјалната трансформација со која реагира системот. Како резултат на ова, се појавиле многу нови проблеми, особено во доменот на етиката.

Неодамнешниот пораст на бројот на случаи откриени поврзани со корупција во Индија до одреден степен влијаеше на нејзиниот интегритет. Политичката ентропија да се превиди етичкото пропаѓање во однесувањето на избраните претставници ја направи бирократијата корумпирана. Бирократскиот систем ја има светоста да биде институција за претворање на јавните барања во оперативна реалност, без оглед на видот на политичкиот систем. Интересно е што беше направен обид да се категоризираат бирократските лаги со изговор дека ако некој бирократ лаже, тој може да го персонализира системот на власт за да ги постигне своите индивидуални придобивки, што е штетно за општеството како такво. Понатаму, идентификувани се три категории на такви лаги - системски, релациски и бихејвиорални - за да се разбере механиката на лажењето (Шарма 2006). Затоа, од суштинско значење е да се разбере како оваа поврзаност меѓу политичките, административните и приватните системи го поткопува јавното почитување, кое му пркоси на духот на демократијата

3.4. Етика и етичкото однесување на вработените во јавната администрација во Јапонија

Етиката на јавниот сервис има долга историја во Јапонија, која се навраќа на конфучијанските и самурајските традиции. Јавните службеници се почитуваат многу во Јапонија и, до 1999 година, правните изрази на етика беа општи и малку. Во 1999 година, Националниот Закон за етика на јавните служби беше донесен откако се случија неколку скандали, што исто така сигнализираше промена на престижот на државните службеници во Јапонија. Законот наведува правила во врска со подароците, извршувањето на должностите, казнувањето, потребната обука за етика и други правни шеми за сузбивање на корупцијата. Иако гонењето според овој закон сè уште е релативно малку, тој ги кодифицира во законски правила кои претходно беа наведени само како правила на агенцијата. Ова поглавје исто така дискутира за некои институционални форми на корупција во Јапонија. Историски гледано, карактерот и вредностите на јапонските јавни службеници биле под силно влијание на кинеската култура на мандарина од античко време. Многу размислувања и практики за владеење и владеење од ерата на тајкуните (пред 1867 г.) биле увезени од конфучијанската и кинеската култура на мандарина и станале домородни. Класата на самураи која беше апсорбирана во јапонската државна служба кон крајот на деветнаесеттиот век (Силберман 1993).2 Самурајскиот дух, кој делумно потекнува од сектата Зен во будизмот, ја става вредноста на честа, гордоста и нематеријалистичкото богатство над се друго. Ваквите силни поими за интегритет и чест, кои беа споделени меѓу класата на самураите, беа наследени од модерната државна служба како основен кодекс на однесување. Дури и денес, повеќето државни службеници го гледаат интегритетот како нивна истакната основна вредност. Друга вредност е непоколебливата лојалност кон феудалецот, со идејата и да се прифати авторитетот на нечиј претпоставен и да се биде агент на императорот. Овие идеи го формираат столбот на културата на елитизам на државната служба.

Комбинирањето на овие вредности на чест и лојалност води до неколку различни однесувања и практики. Прво, одржувањето на „лицето“ (или јавната чест) на господарот беше од големо значење, а најпонижувачката работа за класата на самураите беше тоа што сопственото недолично однесување го намали или го изгуби лицето на својот господар. Оттука, практиките меѓу класата на самураите биле добро

развиени и кодифицирани за да ја задржат нивната дисциплина и интегритет високо – уште повеќе во групната култура на самураите. Второ, чувството на елитизам и заштита на лицето и авторитетот на господарот, исто така, резултираше со јавната смисла на кансон минпи (јавно почитуван, приватно презрен),3 особено во предвоениот период (Tsuji 1984). Елитните владини функционери се сметаа за слуги на императорот, а не на народот. Однесувањето на овие службеници, како агенти на императорот, било прифатено како врвен авторитет. Без сомнение, однесувањето на чесен начин го унапреди нивниот социјален статус во општеството, исто така; Граѓаните и самите тие, без сомнение, придонеле за одржување на високо ниво и на моралот и на моралот меѓу владините службеници. Недоличното однесување, се разбира, може да резултира и со стагнација во кариерата што ги намали материјалните придобивки од државната служба. Така, материјалните придобивки и последиците не треба да се занемарат како основа на силна морална основа. И покрај вестите за несоодветно однесување и корупција во владата кои се појавуваат на насловните страници речиси секој ден во Јапонија, денешните државни службеници продолжуваат да се почитуваат. Јавноста се потпира на владата за справување со многу социјални прашања, а повеќето државни службеници го гледаат интегритетот како истакната основна вредност.

Три категории на закони се занимаваат со спречување на корупцијата на владините службеници во Јапонија. Првиот се состои од закони кои ги одредуваат казните за кривични дела. Во случај на корупција на владини функционери, кривичниот закон предвидува казни особено за примање поткуп од владини службеници. Втората категорија ги опфаќа законите кои обезбедуваат основа за дисциплински дејствија против владините службеници, вклучително и спроведување на дисциплина. Националниот закон за јавен персонал и локалниот закон за јавен персонал се два такви закони. Третата категорија ги опфаќа законите што се однесуваат на однесувањето на владините функционери, како што е Законот за национална етика на владиниот персонал и подзаконските акти донесени од локалните власти.

1. Кривичниот закон ги предвидува основните казни за поткуп во Јапонија. Членот 197 од законот предвидува дека државен функционер кој прима, бара или се согласи на било каков поткуп во врска со неговата или нејзината службена должност ќе биде осуден на затвор до 5 години. Делот исто така предвидува дека оние кои ќе направат такви дела во врска со некое посебно барање одговараат на затвор до 7

години. Поединец кој сè уште не е државен функционер, но кој треба да стане, исто така е одговорен за затвор до 5 години доколку тоа лице прими, побара или се согласи на било каков поткуп во врска со неговите идни службени должности. Службеник кој не го добива поткупот, но го примил некој друг, кој бара поткупот да му се даде на друг или се согласува да му се даде поткуп на друг во врска со неговата службена должност и во поврзаноста со некое посебно барање одговара и за затвор до 5 години (член 197-2). Надвор од ова, некој што ќе го изврши претходно споменатото кривично дело и последователно ќе направи нешто погрешно или не направи нешто соодветно, подлежи на потешка казна (Дел 197-3). Исто така, некој што нуди или ветува дека ќе понуди поткуп е казнив според истиот закон (Дел 198). Дури и кога барањето не е директно засегнато со нечија должност, одговорен е и службеникот кој, по посебно барање, бара од други службеници да направат нешто погрешно или да не направат нешто соодветно за возврат за примање, барање или согласност за било каков поткуп. За казна затвор до 5 години (член 197-4). Проневерата е казнива според истиот закон, но во овој случај, максималните казни се исти без разлика дали криминалецот е државен службеник или не (член 253).

2. Закони и кодекси на однесување кои обезбедуваат основа за дисциплинска постапка: Првиот кодекс на однесување во Јапонија бил воведен во 18875 година и останал непроменет до 1947 година (види Додаток А, превод на авторот). Кодексот на однесување содржеше општи опомени (на пр., „бидете вредни и лојални на императорот и на царската влада“), како и конкретно забранети однесувања, како што е „на владиниот службеник никогаш не треба да му се дава бесплатен билет од приватна железничка компанија или приватна бродска компанија“. Кога ќе се погледнат овие одредби од кодексот, изненадувачки е колку овие стари одредби се блиску до она што денешните владини функционери и кодекси на однесување го наведуваат како правила за однесување на службениците. Сепак, постои согласност дека, генерално, специфичните правила во голема мера биле отсутни, а кодексот на однесување не споменува казнување. Поголемиот дел од владините канцеларии во втората половина на деветнаесеттиот век беа екипирани од луѓе од старата владејачка класа кои споделуваа правила кои беа многу длабоко вкоренети. Се чини дека имаше имплицитна согласност за однесувањето што се очекуваше да го задржат владините претставници. Може да се претпостави дека, врз основа на овие споделени поими, надзорниците и агенциите имале свои прифатени или барем неоспорени правила, прописи и методи за одржување на дисциплината и честа, вклучително и казни кои

вклучуваат укор, понижување и последици за намалување на кариерата за прекршителите. Кодексот за однесување на владините службеници од 1887 година ја изгуби својата важност по 1947 година, кога државните владини службеници станаа слуги на јавноста наместо слуги на императорот. Регулативите усвоени по Втората светска војна (во 1947 година) се дел од Законот за националната јавна служба7 за вработените во централната власт и вклучуваат одредени специфични дисциплински дејствија.

Најголемата промена дојде со усвојувањето на Националниот Закон за етика на јавните служби од 1999 година.9 За разлика од повеќето закони во Јапонија, предлог-законот беше поднесен до Диетата од членовите на Диетата наместо од кабинетот. Предлог-законот беше воведен по неколку широко објавени скандали во кои беа вклучени некои функционери на централната власт, и фер е да се каже дека усвојувањето на овој предлог-закон сигнализираше зголемена загриженост на јавноста за етиката на јавните службеници. Сепак, иако законот се фокусира на индивидуална организација пред индивидуалната усогласеност, резултира со типични форми на недолично однесување од страна на владините службеници за злоупотреба на јавни пари – не за сопствена корист, туку за практичноста на работењето на организацијата.

Општата цел на законот е дефинирана во член 1: „....да се спречи какво било однесување на јавните службеници што може да промовира јавно сомневање или недоверба, со преземање на оние мерки неопходни за да се гарантира етиката во однос на должностите на јавните службеници, и последователно обезбедување на довербата на јавноста во јавниот сервис, земајќи го предвид фактот дека јавноста службениците се слуги на целата заедница и нивните должности се доверени од поширокаta јавност“. Законот предвидува и етички принципи (член 3), како што се (Етички принципи во врска со должностите на јавните службеници)

1. Јавните функционери секогаш треба да бидат свесни за фактот дека тие не се слуги на кој било дел од заедницата, туку на заедницата како целина и никогаш не треба да им даваат различен третман на луѓето како што е давање повластен третман на одредена страна во однос на информации што ги поседуваат поради нивните должности.

2. Јавните функционери секогаш треба да прават јасна разлика помеѓу нивните службени должности и нивниот приватен живот и никогаш не треба да ги искористуваат нивните должности или позиции во корист на себе или на организацијата на која припаѓаат.

3. При извршувањето на овластувањата што им се дадени со закон, јавните службеници никогаш не треба да се впуштаат во однесување кое може да поттикне сомневање или недоверба кај јавноста, како што е примање подароци од оние над кои имаат овластување.

Дополнително, законот и правилото бараат секое министерство да обезбеди обука за етика и правилно однесување на јавните служби. Националната управа за персонал и независниот Национален одбор за етика во јавната служба ја играат главната улога во обезбедувањето на текстот, книгите за случаи и другите материјали за обуката. Активноста за обука за етика во Националниот одбор за етика на јавните служби е единствена бидејќи обезбедува не само обука за владини службеници, туку и семинари и обуки за приватни организации кои имаат контакт со владини претставници. Ова им помага подобро да го разберат владиниот етички кодекс кој се обидува да спречи коруптивно однесување од страна на владините службеници.

ЗАКЛУЧОК

Административната историја треба да вклучува геополитичко значење, историски развој и нејзиниот одраз на културата на администрацијата, без разлика дали земјата има колонијална историја или не, наследство на силна и централизирана бирократија во однос на долгото историско и имперско минато, цивилно-воени односи или улогата на војската во јавната администрација, административната и политичката култура, политизацијата на бирократијата, постоењето доминантна државна идеологија или не, професионализмот и перцепција за професионализам во јавната администрација.

И покрај фактот што во различни земји јавната администрација има суштински карактеристики, можно е да се препознае глобален тренд на универзализација на општите принципи и пристапи во сферата на јавната администрација. Генерално може да се зборува за дистрибуција на модели на јавна администрација измислени во развиените земји и распространети во остатокот од светот. Сепак, адаптацијата на овие модели се случува нерамномерно. Во многу земји, владејачката клика е заинтересирана за одржување на статус кво како нивна ситуација на него се потпираат стабилноста и економскиот статус и привилегиите. Карактеристиките на јавната администрација во современиот свет вклучуваат: зголемување на улогата на извршната власт, зајакнување на државната регулација на економскиот и социјалниот развој, демократизација на изборниот систем и интеграција и глобализација. Фокусот е на создавање на вистински општества со правда и еднакви можности. Во политиката, таа се изразува во контролата на демократските парламенти врз економијата дизајнирана да обезбеди целосна вработеност.

Фокусирајќи се на градење теорија и генерализирање на наодите, за жал, ги игнорираат уникатните ситуации во различни поставки, бидејќи ситуациите и настаните не се без контекст. Има многу незападни земји со социјално, културно и политичко потекло кое се разликува од западните земји. Контекстот или околината, за кои е тешко да се донесе точна одлука за тоа, а исто така содржи многу разновидни и несигурни ситуации за различни области. Секоја дисциплина делува посебно, и целата информација дефинираното често не се собира на таков начин што ги вклучува основните принципи од секоја дисциплина (Mcguire, 2012: 2). Јавната администрација

има свои принципи кои се вградени во нејзиниот посебен контекст и не е можно да се спроведе истражување без да се земе предвид контекстот. Контекстот е основен извор на влијание, бидејќи ја модифицира јавната администрација системи поради неговите различни општествени и политички принципи и вредности (Jreisat, 2011: 91). Постојат два вида национален контекст што треба да се направи да бидат разгледани од истражувачите на КЈП: социјален контекст и политички контекст. Првиот е најмногу поврзан со националната култура и историја, додека вториот е поврзан со уставите и правните системи.

Административниот развој се дефинира како зголемување и проширување на бирократската организација како основна алатка за спроведување на програмата.
Бирократијата игра голема улога во спроведувањето на политиките. Судството, законодавството, политичките партии, електоратот и интересните групи имаат значајна должност во политичкиот развој. Сепак, улогите што ги играат судството, законодавниот дом, политичките партии, електоратот и интересните групи не може да се занемарат. Според Ригс (1965), јавната администрација е основен услов потребен за подобрување на животот на луѓето во земјите во развој. Понатаму, јавната администрација а економскиот раст не може да постои без развој на администрацијата (Паломбра, 1963: 65–69).

До крајот на дваесеттиот век, во развиените земји се формираа ефективни структури на граѓанското општество и тие се подготвени и способни да преземат функции кои претходно беа привилегија на државата. Граѓанските општества се сметаат себеси за поефикасни од државата во промовирањето и справувањето со општествено важни функции.

За време на административните реформи во повеќето развиени земји, главната цел беше да се обезбеди ефективност. Тоа беше постигнато со намалување на вклученоста на државата во економијата, намалување на државните трошоци, обезбедување на транспарентност, ефикасност на функционирањето на контролниот систем, проширување на сферата и квалитет на користење на меритократијата во јавниот сервис. Во развиените земји, стабилноста обично е централна карактеристика. Стабилноста на општеството значи дека државниот контролен систем и механизмите на економската и социјалната регулација повеќе или помалку соодветно реагираат на појавите прашања и очекувања на граѓаните и промовирање на нивното задоволство.

Не можеме целосно да ги препознаеме владините системи или јавната администрација освен ако не ги познаваме другите системи на владината и јавната

администрација. Можеме да ги знаеме основните структури на институциите на една земја и како различните елементи на оваа структура се меѓусебно поврзани за воспоставување и спроведување на јавната политика, но не можеме да разбереме дали институциите се навистина ефикасни, ефективни, демократски или етички без да ги споредуваме со други (Чендлер, 2014: 2). Се разбира, нема апсолутна ефикасност и ефективност на јавните услуги кои го отежнуваат да се препознае што би можело да се бара за да се создадат совршени демократии или владини системи. Затоа, можно е да се процени ефективноста или етичката прифатливост на владините системи што управуваат со нашите животи само ако можеме да ги споредиме.

Владите на различни земји може да бидат помалку или подемократски, ефикасни или ефективни една од друга, наместо да ја мерат идеалната ситуација. Сепак, не треба да ја изгубиме реалноста дека споредбата е повеќе за огледало на одраз на самите нас, наместо да се фокусираме на проектирање на споменатите вредности на другите. Со други зборови, идејата дека јавната администрација треба да биде ефикасна, етичка и демократска се зема здраво за готово од наше гледиште, тоа го научија културните антрополози во 1980-тите.

Културата има променливи карактеристики кои се гледаат во различни форми во различни средини, и таа е прифатена како независна променлива за да се разјаснат разликите во административните практики меѓу различни земји (Jreisat, 2011: 92).

Особено, националните културни карактеристики како што се еден влијателен национален јазик, пазар за одредени вештини, производи и услуги, образовен систем, армија, политички систем, настап на спортски настани со моќна симболична и сентиментална привлечност и заеднички масовни медиуми обезбедуваат некои важните сили на нациите за интеграција и тие карактеристики имаат одлучувачко место за административното однесување (Hofstede et al., 2010: 21). Кроскултурното истражување има за цел да ги разбере сличностите и разликите меѓу административното однесување на нациите, па затоа е од суштинско значење да се соберат податоци за културната средина на различни нации.

Јавната администрација и компаративната јавна администрација функционираат во различни времиња и се соочуваат со различни предизвици, барајќи нови концепти и методи кои би го вклучиле глобалниот свет. Затоа, на КПЈ му требаат нови сознанија и свежи емпириски информации кои треба да се ревитализираат и опремени за да се соочи со реалноста на дваесет и првиот век. За да се унапреди истражувањето на КПЈ, треба да се одржува контекстуалноста, соработката со мултикултурни перспективи и

поголеми и подобри збирки на податоци. Благодарение на новите компјутерски технологии, големите податоци и алгоритмите за вештачка интелигенција направија огромна промена на парадигмата во користењето на податоците прецизно и но помалку скапо. Тоа овозможува не само да се дојде до податоци туку и да се направи сеопфатна квантитативна, квалитативна и мешана анализа. Со новите подобрени методологии, новиот милениум ќе воведе нова ера на истражувачки методи во сите науки, како и компаративно истражување.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Aberbach, J., E. Krauss, and M. Muramatsu. 1990. Comparing Japanese and American administrative elites. *British Journal of Political Science* 20 (4): 461–488.

2. Abe, H., M. Shindo, and S. Kawato. 1994. *Government and politics in Japan.* Tokyo: University of Tokyo Press.

3. Appleby, P.H. (1953). *Public Administration in India: The Report of Survey*. New Delhi, India: Cabinet Secretariat, Government of India.

4. Avasthi, A., and Avasthi, A.P. (1990). Indian Administration. Lakshmi Narian Agarwal, Agra, India.

5. Aufrecht, S., and S. B. Li. 1995. Reform with Chinese characteristics: the context of Chinese civil service reform. *Public Administration Review* 55 (2): 175–182.

6. Bava, N. (1985). Changing role of bureaucracy in India. Indian Journal of Public Administration, 31(2): 275–294.

7. Barman, H. (2009). Indian ethos and values in modern management. In R.K. Arora and T.

8. Chan, H. 2001. In search of a performance profile in PRC. *Public Administration Quarterly* 24 (4): 469–490.

9. Chan, H., and S. Li. 2007. Civil service law in the People's Republic of China: A return to cadre personnel management. *Public Administration Review* 67 (3): 383–398.

10. Chien, T. 1942. War-time government in China. *American Political Science Review* 36 (5): 850–872

11. Saxena (Eds.). *Excellence, Ethics and World of Management* (pp. 100–118). Jaipur, India: Alekh Publisher.

12. Bradley, P. (1959). Potentials of public administration research in India. Indian Journal of Public Administration, 5(2): 163–173.

13. Chakrabarty, D. (2007). In the name of politics: Democracy and the power of the multitude in India. Public Culture, 19(1): 35–57.

14. Desai, A. (2009). India corruption and bribery report. Accessed August 21, 2011. www.corruptioninindia.org

15. David Johnson, *Thinking Government: Public Administration and Politics in Canada,* 3rd ed. (Toronto: University of Toronto Press, 2011), 19.

16. Denhardt, R. B., and J. Vinzant Denhardt. 2000. The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review* 60 (6), 549–588.
17. Dwivedi, O.P. (1995). Reflections on moral government and public service vocation. Indian Journal of Public Administration, 41(3): 296–306.
18. Haragopal, G., and Prasad, V.S. (1980). Syllabus modernization in public administration. Indian Journal of Public Administration, 24(2): 347–358.
19. Iain Gow, "Evolution of Disciplinary Approaches and Paradigms in the Study of Public Administration in Canada," in *The Evolving Physiology of Government: Canadian Public Administration in Transition*, eds. O.P. Dwivedi, Tim A. Mau, and Byron Sheldrick (Ottawa: University of Ottawa Press, 2009), 2–39.
20. Government of Canada, *Values and Ethics Code for the Public Sector* (Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2011).
21. Government of Canada, *Values and Ethics Code for the Public Sector* (Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2011).
22. Government of Canada, *Values Alive: A Discussion Guide to the "Values and Ethics Code for the Public Sector,"* accessed June 25, 2016, http://www .tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/ve/code/va-vaq-eng.asp.
23. Government of Canada, *Values and Ethics Code for the Public Service: Democratic, Professional, Ethical and People Values*, accessed July 19, 2016, https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.pdf.
24. Government, of Ontario, Reg. 381/07: Conflict of Interest Rules for Public Servants (Ministry) and Former Public Servants (Ministry), accessed June 2016, https://www.ontario.ca/laws/regulation/070381.
25. Goldman Sachs. 2003. Dreaming with BRICs: The path to 2050. Global Economics Weekly, paper no. 99.
26. Guan, X. 2000. China's social policy: Reform and development in the context of marketization and globalization. Social Policy & Administration 34 (1): 115–130.
27. Li, K. 2006. Zhong Guo Gu Dai Xing Zheng Zhi Du Shi [History of administrative institutions in ancient China]. Shanghai: Fudan University Press.
28. Lin, Y., F. Cai, and Z. Li. 1998. Competition, policy burdens, and state-owned enterprise reform. American Economic Review 88 (2): 422–427.
29. Liu, M. 2001. Administrative reform in China and its impact on the policy-making process and economic development after Mao: Reinventing Chinese government. Lewiston, NY: Edwin Mellen Press.

30. Kincaid, J. (2017). The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism. *Arizona State Law Journal, 49*(3), 1061–1090.

31. Köylü, M.; Önder, M. (2017). Ba¸skanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticili˘ginin Uygulanabilirli˘gi [The applicability of presidential system and professional city manager in Turkish public administration]. *Strategic Public Management Journal, 3* (Özel Sayı), 83–100. https://doi.org/10.25069/spmj. 342352

32. Koçak, A. K. (2014). ABD Ba¸skanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalı¸san Organlar (US Presidential System: "Separate" but running "together" Organs). Tunçka¸sık, H, others, Dünyada Ba¸skanlık Sistemleri (pp. 23–70). TBMM Ara¸stırma Merkezi.

33. Kim, P. S. 1988. Japan's civil service system: Its structure, personnel, and politics. Westport, CT: Greenwood Press.

34. Maheshwari, S. (1987). Training for administrators in India. Indian Journal of Public Administration, 33(2): 242–261.

35. Maheshwari, S.R. (2002). Administrative Reforms in India. Macmillan, New Delhi, India.

36. Maheswari, S.R. (1996). Re-inventing public administration in India: The challenge of liberalization. Indian Journal of Public Administration, 42(3): 392–406.

37. Muttalib, M.A. (1987). Academic culture of public administration—The Indian experience. Indian Journal of Public Administration, 33(2): 177–198.

38. Patel, H.M. (1996). The civil servant and the public. Indian Journal of Public Administration, 6(2): 125–130.

39. Sadasivan, S.N. (1987). Training for administrative excellence. Indian Journal of Public Administration, 33(4): 833–844.

40. Sakamoto, M. 1991. Public administration in Japan: Past and present in the higher civil service. In *Handbook of comparative development public administration,* ed. F. Ali, 249–301. Dordrecht, the Netherlands: Marcel Dekker.

41. - . 2000. The Japanese higher civil service: Its past and present. *Ryukoku Law Review* 32 (4): 990–998.

42. Sharma, M.P., and Sadana, B.L. (1994). Public Administration in Theory and Practice. Kitab Mahal, Allahabad, India.

43. Sharma, S. (1996). Reassessing Indian administrative culture premises. In C.M. Jain and A. Hingar, eds. *Administrative Culture Premises & Perspective* (139–148). Jaipur, India: RBSA Publishers.

44.Sharma, S. (2004). Administrative ethics: A road ahead. *Indian Journal of Public Administration, 1*(2), 71–75.

45. Sharma, S. (2006). Bureaucratic lies: The ethical blockade. *Dynamics of Public Administration*, *19–20*(1–2), 86–94.

46. Singh, B.P. (1983). Culture and administration: A study of interaction as a means of social change in India. Indian Journal of Public Administration, 29(1): 19–27.

47. Sun, X.-L. 2006. Research in public service: An ethics perspective. *Teaching and Research* 4:27.

48. Susan Dimock et al., *Ethics and the Public Service: Trust, Integrity, and Democracy* (Toronto: Nelson Education, 2013), 131.

49. Tsuji, K., ed. 1984. *Public administration in Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press.

Takenaka, H. 2006. *The reality of "structural reform" under the Koizumi administration* [in Japanese]. Tokyo: Nippon Keizai Shinbun Publications.

50. Toya, T. 2003. *The political economy of the Japanese financial big bang: Institutional change in finance and public policy making* [in Japanese]. Tokyo: Toyo Keizai Shinpo Publishing.

51. Tsuji, K., ed. 1984. *Public Administration in Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press.

52. Vajpeyi, S.C., and Kaul, P.K. (1993). Politician–civil servant relationship. Indian Journal of Public Administration, 39(1): 29–45.

53. Wang, W. 2003. Awareness of the public administrative ethics culture in China. *Morals and Civilization* 5:4–11.

54. Wu, J. 2001. *Dang Dai Zhong Guo Jing Ji Gai Ge* [Economic reform in modern China]. Shanghai: Far East Press.

55. Xia, M. 2000. *The dual developmental state: Developmental strategy and institutional arrangementsfor China's transition.* Aldershot, England: Ashgate Press.

56. Yamamoto, H. 2003. New public management—Japan's practice. Institute for International Policy Studies policy paper 293E.

57. Zhang, G., ed. 2000. *Introduction to public administration,* 2nd ed., 516–517. Beijing: Peking University Press.

58. Zhang, K. 2003. *Public administration ethics,* 82. Beijing: Renmin University of China Press.