МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“

СВЕТИ НИКОЛЕ – БИТОЛА

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН МОРАЛОТ И ОДГОВОРНОСТА

Ментор:
проф. д-р Иван Ефремовски

Изработил:
Зоран Ристески
бр. индекс: М197091

Свети Николе, 2021

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“

СВЕТИ НИКОЛЕ – БИТОЛА

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН МОРАЛОТ И ОДГОВОРНОСТА

Предмет: Етика и одговорност во јавната администрација

Ментор: вонр. проф. д-р Иван Ефремовски

Студент: Зоран Ристески

Број на индекс: М197091

Насока: Административно право и јавна администрација

Свети Николе, 2021

Јас, Зоран Ристески, студент/ка на Втор циклус на студии организирани на Факултетот за правни науки во МСУ „Г. Р. Державин“ Свети Николе – Битола, на студиската програма по Административно право и јавна администрација со постојано место на живеење на бул. Јане Сандански бр.37/2-7, со ЕМБГ ххххххххххххх и број на индекс М197091, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов „ “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 плагијатство согласно важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум: Давател на изјава:

2021 година Зоран Ристески

СПИСОК НА ТАБЕЛИ, ГРАФИКОНИ, ПРИКАЗИ

1. Табела 1. Видови мотиви (стр.10)
2. Табела 2. Разни дефиниции за поимот „вредност“ (стр. 33)
3. Табела 3. Инструментални вредности (стр.37)
4. Табела 4. Терминални (крајни) вредности (стр.37)
5. Табела 5. Клучни разлики помеѓу општествата со големо и мало растојание од власта. (стр.39)
6. Табела 6. Клучни разлики помеѓу колективистичките и индивидуалистичките општества. (стр.40)
7. Табела 7. Клучни разлики помеѓу женствени и мажествени општества. (стр.41)
8. Табла 8. Клучни разлики помеѓу општествата со силно и слабо избегнување на несигурноста на работното место . (стр.42)
9. Табела 9. Клучни разлики помеѓу општества со краткорочна и долгорочна ориентација. (стр.43)
10. Табела 10. Разлики помеѓу задоволни и воздржани (стегнати) општества. (стр.44).
11. Табела 11. Промените во системите од вредности. (стр.48)
12. Табела 12. Моделот на одговорна администрација. (стр.57)
13. Табела 13. Вкупно предмети, по кои е постапено и предмети кои се однесуваат за дициплинска постапка. (стр.75)

ПРИКАЗ

1. Приказ 1. Теоретска местоположба на вредностите. (стр.47)

2. Приказ 2. Елементи на работно опкружување на администрацијата. (стр.52)

Учеството во процесот на формулирање на државната политика може да биде драматично, поттикнато и со големо значење за личноста. Се нагласува дека реализацијата на самиот себеси започнува со вежбите кои се посветени на општествените обврски. Некој кој е привлечен од јавната служба за да учествува во креирањето на политиките, може да ги задоволи сопствените потреби додека им служи на социјалните интереси.

Важноста на мотивацијата во јавниот сектор варира во различни дисциплини и сфери, но акцентот е ставен на дефиницијата која има заеднички фокус на мотивите за јавната сфера – оние кои прават добро за општеството.

Се откриваат големи разлики меѓу традиционалните и новите пристапи и мислењата за мотивацијата во јавниот сектор. Традиционално фокусот е насочен кон државната служба, како идеал, нешто што вреди да се прави, и рецепт за однесување, очекувано од вработените во јавниот сектор. Денес сме позаинтересирани за следните прашања: - Зошто луѓето влегуваат и остануваат во државната служба? и - Која е идејата и идеалот на мотивација во областа на јавните услуги?

Во обидот да се дефинираат идеалите на општествената услуга, дел од научниците кои го проучувале овој проблем се повикувале на некаква „утопија“, во смисла кога имагинарните јавни службеници пожртвувано се дистанцирале од своите лични интереси и донесувале одлуки во интерес на јавното добро.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ:

Идеал, јавно добро, одговорност, одговорна администрација, вредности, морал, мпорална администрација

ABSTRACT

Participation in the process of formulating state policy can be dramatic, encouraging and of great importance to the individual. It is emphasized that the realization of oneself begins with the exercises that are dedicated to social responsibilities. Someone who is attracted to the public service to participate in policy-making can satisfy their own needs while serving social interests.

The importance of public sector motivation varies in different disciplines and areas, but the emphasis is on a definition that has a common focus on public sector motives - those that do good to society.

There is a big difference between traditional and new approaches and opinions on public sector motivation. Traditionally the focus has been on the civil service, as an ideal, something worth doing, and a recipe for behavior expected of public sector employees. Today we are more interested in the following questions: - Why do people enter and stay in the civil service? and - What is the idea and ideal of motivation in the field of public services?

In trying to define the ideals of social service, some of the scholars who have studied this problem have invoked a kind of „utopia“ in the sense that imaginary public servants sacrificially distanced themselves from their personal interests and made decisions in the public interest.

KEY WORDS:

Idea, ideal, public good, responsibility, responsible administration, values, morals, moral administration

СОДРЖИНА

ИЗЈАВА ……i
СПИСОК НА ТАБЕЛИ, ГРАФИКОНИ, ПРИКАЗИ ……ii
АПСТРАКТ ……iii
ABSTRACT ……iv
ВОВЕД ……1
1. ТЕОРЕТСКИ ПРИСТАП ЗА МОТИВОТ ДА СЕ БИДЕ ВО СЛУЖБА НА ОПШТЕСТВОТО – ОД ИДЕЈАТА ДО ИДЕАЛОТ ……6
1.1. Концептот за мотивација во јавната администрација/мотивација во сферата на јавните услуги 6
1.2. Поимно определување на идеалите на општествената услуга.....15
1.3. Зачетоци на идејата за должност во јавната служба 18
2. ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА 26
2.1. Администрацијата и нејзината улогата во процес на одговорноста 26
2.1.1. Одговорен службеник 27
2.2. Одговорноста на администрацијата - клучот за административната етика.....28
2.2.1. Објективна одговорност.....29
2.2.2. Субјективна одговорност.....32
2.3. Улогата и значењето системот на вредности и управување/раководење преку систем на вредности 33
3. ОДГОВОРНОСТА НА НОСИТЕЛОТ НА ЈАВНА ФУНКЦИЈА И ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА - МОДЕЛОТ НА ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА И МОРАЛНА ОДГОВОРНОСТ 54
3.1. Одговорен носител на јавна функција и одговорна администрација со осврт кон Моделот на одговорната администрација 54
3.2. Анализа кон моделот на одговорната администрација.....56
3.3. Морални димензии на извршната власт и доблестите на моралниот јавен службеник.....62

4. НАЧЕЛАТА НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА КАКО ИЗВОР НА КОНЦЕПТОТ НА ОДГОВОРНОСТ ВО РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 66

4.1. Начелото на поделба на власта како извор на концептот на одговорност.....66

4.2. Детерминанти на концептот на одговорност.....68

4.2.1. Казнена одговорност.....68

4.2.2. Прекршочна одговорност 70

4.2.3. Дисциплинска одговорност.....72

4.2.4. Материјална одговорност 76

4.2.5. Политичка одговорност - парламентарна контрола врз власта..77

4.3. Одговорноста на власта - законодавна, извршна и судска 83

4.3.1. Одговорност на извршната власт.....83

4.3.2. Одговорност на судската власт 85

4.3.3. Одговорност на законодавната власт 86

ЗАКЛУЧОК 88

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 91

ВОВЕД

Идеалот за работа во јавните служби е стар колку и самата филозофија која ги разгледува прашањата за идејата, идеалот, одговорност, морал и морално општество. Своите најубави размислувања се наоѓаат во делата на Платон и Аристотел, особено Платоновата „Република" и Аристотеловата „Политика". Суштината на овој идеал е дека јавниот службеник, политичар или службеник, ги става настрана неговите лични интереси и е јавен службеник кој што е должен да и служи на „јавноста" или на општеството. Може да се аргументира дека ваквиот идеал е неостварлив во светот каков што го знаеме, во кој живееме, од причина што е противречен за човечката природа од причини што општеството е до толкав степен сложено, што не е возможно за јавните службеници да знаат со сигурност каков е јавниот интерес.

Мотивацијата во јавната администрација е тема за која многу одамна и во долго време се дискутирало помеѓу научниците. Почетоците се согледуваат во проучувањето на Вудроу Вилсон.[1] Вилсон, како иден претседател и лидер на реформата на јавната администрација во САД, бил загрижен за ефикасноста на граѓанската служба. Речиси еден век (74 години од развој и еволуцијата за грижата за граѓанските служби), ја разделува изјавата на Вилсон со изјавата на Џон Ф. Кенеди дадена на неговата инаугурација: „Не прашувајте што може да направи вашата држава за вас, прашајте што вие можете да направите за вашата држава"[2], во периодот кога државната служба како служба во името на општеството била високо ценета и почитувана.

Предмет на магистерскиот труд е да го покаже веќе докажаното во литературата дека идеалот на јавната услуга може да ги мотивира јавните службеници да делуваат поефикасно во поширока смисла на зборот. Во предметот на истражување на магистерскиот труд се опфатени и договорната администрација и одговорноста, анализа на одговорната на носителите на јавна функција со посебен аспект на

[1] Томас Вудроу Вилсон е 28 претседател на Соединетите Американски Држави во периодот од 1913 до 1921 г. Најпознат е по предложените 14 мировни точки, помеѓу кои се јавува и создавањето на меѓународната организација Општеството на народите со цел за постигнување на меѓусебни гаранции по однос на политичката независност помеѓу големите и малите држави.
-Wilson,W. W. (1887) The study of administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, (No. 2), (Jun., 1887), pp. 197-222, pp. 481-507. Достапно на:
http://www.iupui.edu/~spea1/V502/Orosz/Units/Sections/u1s5/Woodrow_Wilson_Study_of_Administration_1887_jstor.pdf.

[2] John F. Kennedy. "Inaugural Adress", in Speeches of the American Presidents, edited by J.Podell and S.Anzovin (New York: H.W.Wilson Co.,1988),p.605./ Џ. Ф. Кенеди е 35-тиот претседател на САД (од 1961 до неговото убиството во 1963). Кенеди ги повикува народите во светот да се обединат во борбата против она кое тој го нарекува: општите ѓаволи на човекот: тиранијата, сиромаштијата, болестите и војната.

моралната одговорност како и начинот на поделба на власта во Република Северна Македонија.

Целта на магистерскиот труд е да се наврати кон богатите и раскошни разгледувања на овие поими преку филозофските дела на Платон, Аристотел и Тома Аквински, за да се достигне до концептот на иделот за работа во јавната служба. Во контекст на предметот на магистерскиот труд ќе бидат разгледани следните задачи:

– Да се истакнат теостертските размислувања во делата на познатите антички филозофи поврзани со идејата и идеалот за работа во јавните служби,

– Да се разјасни концепцијата „одговорна администрација“ и „одговорен службеник“,

– Да се разграничи поимот на субјективна од објективна одговорност,

– Да се истакне улогата на системот од вредности во работата на јавните служби,

– Да се утврди и разјасни моделот на одговорна администрација и морална одговорност,

– Да се разгледаат начелата на поделба на власта како извор на концептот на одговорност,

За потребите на истражувањето во магистерскиот труд се користени следните неколку методи: анализа на документи, метод на набљудување, апстракција и друго.

Консултирана е литература од познати странски автори и истражувачи кои имаат напрвено големи и значајни истражување во ваквата област.

Структурата на магистерскиот труд се состои од: список/попис на табели, графикони, резиме (апстракт) на македонски и на англиски јазик, содржина, вовед, главен (основен) текст на магистерскиот труд систематизиран во четири поглавја, заклучок и користена литература.

Во првото поглавје на магистерскиот труд насловен како Теоретски пристап за мотивот да се биде во служба на општеството – од идејата до идеалот, се обработуваа следните подглавја – концептот за мотивација во јавната администрација/мотивација во сферата на јавните услуги, поимно определување на идеалите во општествемната услуга и зачетоците на идејата за должност во јавната администрација – чии изложувања се наоѓаат во делата на Платон и Аристотел, особено Платоновата „Република” и Аристотеловата „Политика”. Суштината на овој идеал е дека јавниот службеник, политичар или администратор, ги става настрана неговите лични интереси

и е јавен службеник кој што е должен да и служи на „јавноста“. Може да се аргументира дека ваквиот идеал е неостварлив во светот каков што го знаеме, од причина што е противречен за човечката природа и затоа што општеството е толку сложено, што не е возможно за јавните службеници да знаат со сигурност каков е јавниот интерес. Во реалниот свет е речиси невозможно за поединец да ги остави настрана личните интереси или да утврди кој е јавниот интерес во различни околности. Самиот Аристотел ги препозна ваквите факти во неговото дело „Политика”. Тој напишал: „поттикнати од профитот што се добива од функцијата и управувањето со јавниот имот, мажите сакаат постојано да ја држат функцијата“. Препознавањето на ваквите проблеми не ја негира моќта на идеалот; туку напротив ја зајакнува, бидејќи тоа на јавниот службеник му дава аспирација и инспирација. Платон во делото „Република“ потврдува дека општеството може да биде добро управувано само ако претходниците се трудат да остварат подобар живот за наредните владетели. Само така моќта ќе биде во рацете на оние кои се богати, но не со злато, туку со среќа, добрина и мудрост. Сè оди наопаку кога гладни поради недостаток на нешто добро во сопствениот живот, мажите се свртуваат кон јавните служби со надеж дека ќе ја грабнат оттаму среќата за која се гладни. Така би започнале борба за моќ, и овој меѓусебен конфликт би ги уништил нив и нивната земја. Тома Аквински го делел ставот на античките филозофи дека човекот е „социјално и политичко животно, предодредено да живее во заедница“ (1954, 3). Покрај тоа, тој е политичко животно затоа што е социјално суштество. Според А. П. Д’Ентревс, оваа идеја за социјалната и политичката природа на човекот доведува до „нагласено тврдење за целосна и хармонична интеграција на индивидуалниот живот во животот на заедницата“. Тома Аквински истакнува: - „Сите луѓе што се дел од градот, не можат да бидат вистински добри освен ако не се прилагодат на општото добро“.

Поимот за улога на одговорност е особено модерен според неговата содржина. Изворите на литературата нас не упатуваат на нов поглед кон светот во кој се руши моќта на долговековната традиција и каде човечките суштества се оставени самостојно да го извајуваат светот кој сами ќе го создаваат, близу на начинот како вајарот ја извајува статуата. Во таа т.н. претстава, нивните улогите мора да бидат осмислени а нивната задача – одговорноста, да се дефинира како начини за повторно воспоставување на обврските во нашето модерно, плуралистичко, технолошко општество. Одговорните службеници мора да можат да дадат отчет за нивното однесување пред релевантни други лица, како што се надзорници, избрани

службеници, судови и граѓани, што значи да ги објаснат и оправдат начините преку големото „зошто“ конкретните активности што ги презеле резултирале со посебни последици. Тие исто така мора да бидат способни да дејствуваат на начини што се во согласност со нивните внатрешни убедувања како професионални чувари на јавното добро. Тоа е, да се биде одговорен администратор вклучува и објективна одговорност за однесување и субјективна конгруенција со нечии професионални вредности. Етиката е најосновниот начин на кој некој ги задоволува двата вида одговорност. Одговорните службеници мора да бидат доволно етички софистициран дизајн да можат да расудуваат со другите за тоа како нивното однесување им служи на јавниот интерес и да имаат доволно јасност во врска со сопствените професионални етички обврски за одржување на интегритетот и чувството на самопочитување. Во таа смисла се поставува и следното прашање: - Која е, тогаш, разликата помеѓу етички службеник и одговорен службеник? – претставува дел од дискусијата која се разработува во второто поглавје со наслов Администрацијата и нејзината улога во процесот на одговорност, одговорен службеник. Одговорноста на администрацијата – клучот за административната етика во кое подпоглавје се обработуваат поимите за субјективна и објективна одговорност како и нешто без кое не може да се напише ваков текст а тоа е делот за Улогата и значењето на системот на вредности и управување/раководење преку системот од вредности.

Третото поглавје на е насловено - Одговорноста на носителот на јавна функција и одговорна администрација – моделот на одговорна администрација и морална одговорност во кое се разработуваат расмислувања за одговорен носител на јавна функција и одговорна администрација со осврт кон Моделот на одговорна администрација, анализа кон овој модел и Моралните димензии на извршната власт и доблестите на моралниот јавен службеник. Модел за одговорна администрација кој ќе го претставиме и анализираме во магистерскиот труд може да се истакне дека според литературата е наменет како водич за раководителите кои се обидуваат да конструираат или реконструираат организациско опкружување погодно за одговорно однесување и да ја поддржуваат професионалната етика. Треба да се нагласи дека анализите што го користат овој модел не вклучуваат етичко размислување, како што обично го разбираат моралните филозофи. Наместо тоа, тој е образец за дизајнирање на околина во која не само што може да се вклучи во етичка анализа, туку и да се постапува според тоа.

Начелата на поделба на власта како извор на концепцијата на одговорност во работата на администрацијата во Република Северна Македонија е четвртото поглавје во магистерскиот труд во ко е се обработуваат прашања за детерминантите на концептот на одговорност со осврт на казнената, прекршочната, дисциплинската, материјалната и политичка одговорност, како и одговорноста на власта – извршната, судската и законодавната власт. Концептот на одговорност во македонскиот правен систем е воспоставен и произлегува од принципот на поделба на власта. Неговото функционирање, во пракса може да се види, низ извештаите на државните органи и организации, агенции, министерства итн. и е во функција на спречување на злоупотребата на службените овластувања на лицата задолжени за нивно спроведување (истите се предходно посочени и дефинирани) во пракса. Кршењето на поставените нормативи и правила, како и етичките кодекси, од страна на службените лица, одговорните лица итн., повлекува и одговорност, каква ќе биде постапката за одговорност, зависи од тежината на повредата, односно престапот кој е сторен (за казнено дело – казнена одговорност, за дициплински престап – дисциплинска одговорност, понатаму материјална одговорност итн.), од што зависи и санкцијата изречена за тоа дело или престап. Оттука, концептот на одговорност во Република Северна Македонија, покрај нормативите кои се императив за неговото спроведување, бара и волја за негево спроведување (најчесто – политичка).

1. ТЕОРЕТСКИ ПРИСТАП ЗА МОТИВОТ ДА СЕ БИДЕ ВО СЛУЖБА НА ОПШТЕСТВОТО – ОД ИДЕЈАТА ДО ИДЕАЛОТ

1.1. Концептот за мотивација во јавната администрација/мотивација во сферата на јавните услуги

Во литературата постојат многубројни мислења за дефинирањето на поимот за администрација, јавната администрација и јавниот сектор. Како на пример:

– „Администрацијата е долг и раскошен поим, но има скромно значење, што значи, „да се грижи за“ или „се грижи за“ луѓето, да управува со работите... и е утврдено дејство, преземено за извршување на свесна цел.“ (Gladden, N., E.)

– „Администрацијата е организација и искористување на луѓето и материјалите за да се постигне одредена цел. Таа е наклонета кон раководните вештини за организирање и водење на луѓето и материјалите исто како инжинерите кои имаат вештини за градење на објекти или докторите кои што можат да откријат разни болести кај луѓето.“ (McCanny, J.)

– „Уметноста на администрацијата е насоката, координацијата и контролата на повеќе лица за постигнување на некоја намена или цел.“ (White, D., L.)

„Јавна администрација е детално и систематско спроведување на законот. Секоја значајна примена на законот е акт на администрацијата. Тој понатаму вели: „Администрацијата е најзначајниот дел на владата; таа е владата во акција; таа е извршната власт, функционирањето на најзначајната страна на владата.“ (Wilson, W.)
„Јавната администрација е 1) кооперативен групен напор во јавно место; 2) ги опфаќа сите три гранки - извршната, законодавната и судската и нивните меѓусебни односи; 3) има важна улога во креирањето на јавната политика и со тоа е дел од политичкиот процес; 4) е различна во значајни начини од приватната администрација; и 5) е тесно поврзана со бројни приватни групи и поединци во обезбедување на услуги на заедницата.“ (Nigro, A., F.)

Или како што резимира Силвија Хортон: - Прво, јавната администрација се однесува кон луѓето кои се вработени од владите да ги извршуваат административните функции на државата. Второ, јавната администрација се однесува до еден сервис кој е дозволен и добро поддржан од владите. Трето, јавната администрација се однесува кон мотивацијата на луѓето кои имаат чувство за одговорност и даваат свој придонес кон

ширењето на благосостојбата на другите и општото добро на заедницата или општеството.[3] Јавниот сектор означува нешто повеќе од еден локус на вработување на персоналот и во овој контекст е и следната реченица: „Јавниот сектор е концепт, замисла, однесување, чувство и мисла за одговорност – да, уште и чувство и мисла за јавна моралност“.[4]

Овде ќе разгледаме и уште едно специфично прашање, имено, прашањето за мотивација во сферата на јавни услуги, и дали овој вид мотивација можеме да го нарекуваме посебна мотивација? Специфичните теории и емпириски студии за мотивацијата на вработените кои обезбедуваат јавни услуги не биле познати до 1980 година. Во 1982 година, терминот „мотивација во сферата на јавните услуги“ е за прв пат употребен со цел за да ја изрази специфичната мотивација, поврзана со јавниот сектор како индивидуална ориентација за обезбедување на услуги на луѓето за да прават добро на општеството.[5] Поголемиот дел од истражувањето за мотивацијата во сферата на јавните услуги е спроведено во САД, но во последниве години таквите истражувања започнале и во Европа, Азија и Австралија. Дизајнот на мотивацијата за јавни услуги е воведен единствено во американските институции и е многу тешко да се пресели во европскиот контекст. Но, со финансиска помош на белгискиот национален фонд, била основана фондација за проучување на мотивација во јавниот сектор во Фландрија. Соработката помеѓу американските и европските научници придонесува за отворање на трансатлантскиот дијалог за мотивацијата во сферата на јавните услуги[6].

Мотивацијата во јавната администрација е тема за која многу одамна и во долго време се дискутирало помеѓу научниците. Почетоците се согледуваат во проучувањето на Вудроу Вилсон.[7] Вилсон, како иден претседател и лидер на реформата на јавната

[3] Повеќе за тоа: Horton, S. „History and Persistence of an Idea and an Ideal“ in: Perry, J., L., Hondeghem A. (2008) *Motivation in Public Management-The call of public service*. Oxford university Press (1p).

[4] Повеќе за тоа: Staats, B., E. Public Service and Public Interest ,p,601. *Public Administration Rewiew*. Vol.48 (March/April 1988), p,601., / Shultz, G. Public Service in America (in same review), p.,601-605.

[5] Повеќе за тоа: (in Preface) Perry, L. J., Hondeghem, A. (2008) *Motivation in Public Management-The call of public service.* Oxford university press (1p).

[6] Повеќе за тоа во: : Василев, В., Ефремовски, И. (2018) Организациска култура и мотивација на персоналот. Теоретски основи и добри практики. Свети Николе: МЦСП.

- Ефремовски, И. (2013) „Еволуција на ’’морковот и прачката” до мотивите во јавниот сектор : Суштина на мотивацијата во сферата на јавните услуги: (Evolution of “carots and sticks” to the motives in the public sector: Nature of motivation in the public service”). - Меѓународна летна школа за докторанти: - „Европската заедница и Црноморскиот регион – предизвикателства и перспективи’’ Правно-историски факултет, (17 -19 Септември, 2013г.) Југозападен Универзитет „Неофит Рилски’’ – Благоевград, Република Бугарија.

[7] Томас Вудроу Вилсон е 28 претседател на Соединетите Американски Држави во периодот од 1913 до 1921 г. Најпознат е по предложените 14 мировни точки, помеѓу кои се јавува и создавањето на

администрација во САД, бил загрижен за ефикасноста на граѓанската служба. Речиси еден век (74 години од развој и еволуцијата за грижата за граѓанските служби), ја разделува изјавата на Вилсон со изјавата на Џон Ф. Кенеди дадена на неговата инаугурација: „Не прашувајте што може да направи вашата држава за вас, прашајте што вие можете да направите за вашата држава“[8], во периодот кога државната служба како служба во името на општеството била високо ценета и почитувана. Пол В. Рипер (1958) во неговото дело („History of the US Civil Service System“) нè потсетува дека размислувањата околу мотивацијата не се нови. Исто такви коментари имало и во Германија и Франција од пред еден век (de Tocqueville, 1859; Weber, 1922).

Едно од поновите истражувања, кое придава на мотивацијата во сферата на јавните услуги ново значење, е од Дон Кетл (2005), кој го нарекува „Револуција на новиот глобален менаџмент“.[9] Идејата за развивање на теоријата за мотивација во сферата на јавните услуги, се јавува како одговор на новиот јавен менаџмент – реформите во Вестминстерски стил, односно воведување на пазарниот стил во работата на државните службеници. Во конкретниот случај, исполнувањето е обврзано со платата, а вработените се мотивираат од сопствените интереси и нивното однесување се контролира преку материјалните стимули.

Во областа на јавната администрација и политичките науки, мотивацијата на вработените во јавниот сектор стана термин кој се користи за дефинирање на разликите во општествените науки. Главна точка за разбирање на развојот на мотивацијата во сферата на јавните услуги, претставува концептот на мотивацијата, столб на современото – модерно организациско истражување. Нејзиното значење и важност во модерното организациско истражување помага исто така во него да бидат вклучени различни дефинирања. Во контекст на Пери и Портер (1982, 89–98) некои

меѓународната организација Општеството на народите со цел за постигнување на меѓусебни гаранции по однос на политичката независност помеѓу големите и малите држави.
-Wilson,W. W. (1887) The study of administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, (No. 2), (Jun., 1887), pp. 197-222, pp. 481-507. Достапно на:
http://www.iupui.edu/~spea1/V502/Orosz/Units/Sections/u1s5/Woodrow_Wilson_Study_of_Administration_1887_jstor.pdf.

[8] John F. Kennedy. “Inaugural Adress”, in Speeches of the American Presidents, edited by J.Podell and S.Anzovin (New York: H.W.Wilson Co.,1988),p.605./ Џ. Ф. Кенеди е 35-тиот претседател на САД (од 1961 до неговото убиството во 1963). Кенеди ги повикува народите во светот да се обединат во борбата против она кое тој го нарекува: општите ѓаволи на човекот: тиранијата, сиромаштијата, болестите и војната.

[9] Повеќе за тоа: Кетл, Д., „Револуција на новиот глобален менаџмент”, говори за револуција во јавниот менџмент која е во постојана потрага кон посилни резултати од стратегиите кои ги применуваат различни држави со една и единствена цел – подобрување на квалитетот на работата и резултати од програмата за реформите кои ги спроведуваат. Во делото авторот дава објаснување за моделите на реформи во јавниот менаџмент како: „Скромни“, „Биг-бенг“ и „Постепени“

научници ја гледаат важноста на мотивацијата како сила од која однесувањето добива енергија и насока. Оваа дефиниција е многу слична со дефиницијата на Пиндер (1998) кој ја опишува мотивацијата како внатрешна и надворешна сила која ги поттикнува сите поведенија кои имаат врска со работата, ја определува нивната форма, насока, јачина и трајност. Мотивацијата е често проучувана тема во контекст со работата. Одредени научници сакаат да го ограничат истражувањето само до „работа“, бидејќи силите сами по себе не се во врска само со задачата, тие вклучуваат сили од срединатa, од самата работа, потребите на поединецот и мотивацијата.

Мотивацијата во сферата на јавните услуги може да се разбере како предиспозиција на поединецот да реагира на мотивите основани првично и единствено од државните организации. Самиот поим „мотив“ значи психолошки недостаток на потребите за кои кај едно лице се има развиено чувството дека е потребно да ги елиминира. Според некои истражувачи и научници (Knoke, Wright-Isak, 1982, 209–254), мотивите се поделени во три различни категории: рационални, нормативно-базични и афективни.

Рационалните мотиви се базираат и вклучуваат активности кои се настанати со индивидуалната употреба на максимумот. Во литературата мотивите пред сè се посочени како алтруистички, а во помала мера е познато дека некои од мотивите во јавната сфера се рационални. Килман (во Perry, Wice, 1990, 367–373) имајќи го предвид ова, го поставува прашањето: - Кои и какви се овие предности, кои можат да ги привлечат луѓето кон владите? Еден од можните одговори кој го дава и самиот автор е дека државните службеници се привлечени од владите за да учествуваат во градењето на добра политика. И покрај фактот што истиот автор ја поврзува желбата на поединецот да учествува во создавањето на добра јавна политика со норми на општествениот дух, постои можност да се привлечат голем број јавни службеници во повеќето рационални мотиви. Учеството во процесот на формулирање на државната политика може да биде драматично, поттикнато и со големо значење за личноста. Се нагласува дека реализацијата на самиот себеси започнува со вежбите кои се посветени на општествените обврски. Некој кој е привлечен од јавната служба за да учествува во креирањето на политиките, може да ги задоволи сопствените потреби додека им служи на социјалните интереси. Од овие причини Ентони Даунс искажал: „Определени јавни службеници се мотивирани од приврзаноста кон државната програма заради личната идентификација со програмата“.

Нормативно-базичните мотиви се базираат на дејствијата акумулирани во напорите да се одговори на нормите. Најважната и најчесто истакната основа за работа во јавната сфера, е службата кон општествениот интерес. Даунс (1967), ја потврдува тезата дека служењето на јавниот интерес е по суштина алтруистичен, и до степен на индивидуалното размислување. Други пак автори не се согласуваат со тезата за Даунс но тие се согласни во еден поразличен контекст: нормата е интегрален дел од многуте концепции на мотивацијата во јавната служба.

Афективни мотиви – некои од вработените во јавниот сектор може да бидат мотивирани од чувството за долг кон државната програма и нивна идентификација со неа. Во многу случаи, приврзаноста кон програмата започнува од правилното разбирање на нивната важност. Гулик во оваа смисла изјавил: „благородништвото на големите цели на општествените мотиви“. Гулик сметал дека мотивите потекнуваат од службата кон општеството и тие се потрајни мотиви отколку мотивите поврзани со профит.

Фредериксон и Харт (1998) даваат предлог дека централните мотиви на јавните службеници треба да бидат, како патриотизам од добротворие. Тие го дефинираат патриотизмот од добротворие како „љубов на сите луѓе во нашите политички граници, императив кој треба да биде заштитен на сите основни нивоа“. Тие дополнуваат дека патриотизмот од добротворие е претставник на една морална позиција која би можела да се разбере и како емоционална писта. Моралниот хероизам разгледуван од страна на Фредериксон и Харт, може да опстојува единствено преку емоционалниот одговор на човештвото кое го носи во себе разбирањето и можноста да се биде жртва за другиот.

Табела 1. Видови мотиви

Рационални мотиви Привлекување во процесот на формулирање политики; Обврзување или ангажираност на општествените интереси и граѓанскиот долг; Заштита на посебен или личен интерес.
Нормативно-базични мотиви Желба да се служи на општествениот интерес, Лојалност кон владата и општо; Социјална еднаквост.
Афективни мотиви Ангажираност кон програмата од вистинско убедување за сопственото социјално значење; Патриотизам од добротворие.

Пери и Вајс започнале со истражувањето на мотивацијата во сферата на јавните услуги, со цел да го формализираат сè она што до тогаш било само претпоставка за јавната администрација. Тие ја дефинираат мотивацијата во областа на јавните услуги како: „Индивидуална ориентација за доставување услуги на други луѓе, со цел да им се прави добро на другите и на општеството“. Во нивното истражување, тие развиваат скала за мерење на мотивацијата во јавниот сектор, со што ги намалуваат мотивите на четири димензии, имено: привлекување кон јавната политика, привлекување кон креирање политики, сочувство и самопожртвуваност.

Друга група автори подоцна предложиле поопшта дефиниција на мотивацијата во јавниот сектор и го поврзуваат елементот алтруизам, велејќи, дека „мотивацијата во јавниот сектор е општ алтруистички мотив да служиш на интересите на општеството, државата, нацијата или човечкиот род“ (Rainey, Steinbauer, 1999, 1–32). Оваа дефиниција е слична на дефиницијата: „мотивирачка сила која го поттикнува поединецот да врши разумни ... јавни, општествени и социјални услуги“ (Brewer, Selden, 2008) нагласувајќи ги нивните импликации во однесувањето и нивната применливост надвор од јавниот сектор. Еден од неодамнешните напори за идентификување на мотивацијата во јавниот сектор произлегува од проучувањето и истражувањето на европскиот континент (Vandenabeele 2007, 54–56) и ја дефинира мотивацијата како „вера, вредности, однесувања кои минуваат низ сопствениот интерес, кој води кон грижа за поголем политички субјект и кој ги мотивира луѓето во нивното однесување“.

Познати истражувачи и научници истакнуваат дека најпрво е потребно да се направи разлика на терминолошките дефиниции: мотивација во јавниот сектор и мотивација во сферата на јавните услуги. Според истите автори: „Јавниот сектор традиционално обезбедува силни надворешни мотивации кои во голема мера ги привлекуваат луѓето кон јавниот сектор, како што се: обезбедување на мандатот, перспектива за развој на кариерата, пензиски системи“. Истражувањето спроведено на европскиот континент (Van Raaij et all., 2002., Vandenabelle et all., 2004) покажува дека „најпривлечен аспект на современиот јавен сектор е квалитетот на животот“. Луѓето се на тоа мислење, бидејќи предноста на јавниот сектор е во флексибилноста да се комбинираат работата и семејството, има повеќе можности за обука и професионален развој и др. Истите автори се на мислење дека овие специфични мотиви во јавниот сектор се вкоренети надвор од она за кое се мисли дека „мотивација во сферата на јавните услуги“ – е нешто што во општите принципи се однесува кон мотивите

поврзувани со служење на општото добро. Поради овие причини, авторите за кои пишуваме, ја разгледуваат мотивацијата за јавните услуги како еден вид мотивација во јавниот сектор, но не ги опфаќаат во целина сите мотиви на јавниот сектор. Мотивацијата во областа на јавните услуги често пати го надминува јавниот сектор или ги карактеризира односите со други мотивации во другите сфери на општеството кои се во потрага по општото добро. Важноста на мотивацијата во областа на јавните услуги варира низ многу дисциплини и области на нивната примена. Има еден општ фокус кон мотивите во јавната сфера – или оние кои прават добро за општеството.[10] „Мотивот да служиш на општеството, варира од желбата да им помагаш на луѓето до стремеж да останеш со нешто во историјата и да бидеш на сртот на бранот на позитивни промени, овие луѓе кои се обврзаа да придонесуваат така како можат, за изградба на едно подобро општество и подобар живот“.[11]

Важноста на мотивацијата во јавниот сектор варира во различни дисциплини и сфери, но акцентот е ставен на дефиницијата која има заеднички фокус на мотивите за јавната сфера – оние кои прават добро за општеството. Познати научници (O'Toole, 2006) откриваат голема разлика меѓу традиционалните и новите пристапи и мислењата за мотивацијата во јавниот сектор. Традиционално фокусот е насочен кон државната служба, како идеал, нешто што вреди да се прави, и рецепт за однесување, очекувано од вработените во јавниот сектор. Денес сме позаинтересирани за следните прашања: -- Зошто луѓето влегуваат и остануваат во државната служба? и - Која е идејата и идеалот на мотивација во областа на јавните услуги?[12]

- „Идејата (O'Toole, 2006) е дека оние на официјалните позиции од општествениот авторитет ги разбираат интересите на општеството како целина, како водечко влијание на сите јавни одлуки и донесување на решенијата, како и нивното лично искуство или групен интерес, мора да се преместат настрана кога се донесуваат такви одлуки и тие се државни службеници само поради тоа што мислат дека е нивна должност да му служат на општеството“.

[10] Повеќе за тоа: Public Service Motivation versus Public Service Motivation, p. 3-4 in Perry, L. J., Hondeghem ,A. (2008) *Motivation in Public Management-The call of public service*, Oxford university press.

[11] Повеќе во: Денхарт, Р. (2001) *Търсене на значението–Стратегии за успех в управлението на държавните администрации.* Превод од англиски Denhart, B. R. The Pursuit of Singnificiance–Stretegies for Managerial Success in Public Organization. Harcourt Brace College Publishers., *Габровска, Д.* София: Лик. стр.258.

[12] Цит. прашања по: Sylvia Horton: „History an Persistance of an Idea and Ideal” in Perry.., Hondeghem,…,p.,18… .

Адам Смит (1723 – 1790), татко на современата економија, морален филозоф, основач на политичката економија, нуди мост помеѓу натурализмот и утилитаризмот. За него општеството претставува еден природен ред. Во својата Теорија на моралните чувства посочува[13] дека „човековото однесување е природно насочено од шест типови мотиви – љубов кон самиот себе, сочувството, желбата да бидеш слободен, чувство за сопственост, навики за работа и тенденција за размена или трговија“. Со овие дадени мотиви, човекот е најдобриот судија на личното предимство. Оставен сам на себе си, тој не само што ќе ја зачува оваа предност, туку и ќе ги балансира неговите мотиви, а исто така ќе го зголеми и општото добро. Постои врска помеѓу идејата на Смит за сочувство и мотивација на јавната служба. За Смит, сочувството е ефективен стимулирачки фактор во општеството и е многу близу до она што ние го нарекуваме симпатија или емпатија. Ова им овозможува на луѓето да се стават во улога на другите и да донесуваат морални одлуки за тоа што треба да биде направено: „Ако знаеше дека следниот ден тој би го изгубил својот мал прст, овој човек не би спиел цела ноќ, туку ќе 'рчи во најдлабокиот сон на сигурност, додека стотици милиони човечки суштества се уништени, под услов дека не ги видел и пропаста на оваа непредвидлива толпа ќе биде за него само предмет на далеку помал интерес од малата несреќа што би го погодила“.[14] Во контекст на темата за која пишуваме, можеме да ја поврземе и следната реченица од Смит: „Ние го очекуваме својот ручек не од наклоноста на месарот во месарница, пиварот или пекарот, а од нивното љубоморното однесување кон сопствените интереси. Ние се обраќаме не кон нивната хуманост, туку кон нивната природна грижа за себе си, и ние никогаш не разговараме со нив за нашите потреби, туку за нивните придобивки“.[15] Дел од позната мисла на Смит вели: „Тој си замислува дека може да ги подреди во одреден поредок различните членови на едно големо општество со таква леснотија како што раката ги подредува различните фигури на шаховската табла. Тој не размислува дека во огромната шаховска табла на човечкото општество секоја индивидуална фигура се движи по сопствени принципи, сосема поинакви од оние што законот може да ги наметне“, можеби ова е и основната база на

[13] (1759 г.) Теоријата за моралните чувства е длабоко морален труд во областа на психологијата на карактерното поведение кој засновано ја претставува емпатијата како основна мотивација во меѓусебните односи помеѓу луѓето на оваа планета...

[14] Повеќе за тоа: Butler, E. (2007) Adam Smith - a Primer. London: Published by The Institute of Economic Affairs.

[15] Повеќе за тоа cf: Цит. по Адам Смит во: Adam Smith - a Primer. London: Published by The Institute of Economic Affairs.; Ле Гранд, Џ. (2010) Мотивација, посредништво и јавна политика на коњи, топови, пиони и кралици. Превод од англиски Le Grand, J. (2003) Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens, Ристевска, Л. Скопје: Арс Ламина.

едно друго дело, во кое се истражува мотивацијата во јавниот сектор, но е поврзана со изградбата на ефективни јавни политики.

На еден интересен и провокативен начин, преку фигурите на шаховската табла се опишуваат следните ситуации: претпоставките кои се поврзани со човековата мотивација – внатрешната желба поттикнува активност – и со посредништво – способноста да се преземе самата активност – се главни елементи на дизајнот и проектирањето на едно исполнување на јавна политика. Ваквите претпоставки се од големо значење за начинот со кој ќе се создаваат јавните политики. Така на пример, политичкиот инструментариум проектиран на претпоставката дека луѓето се мотиварини пред сѐ од нивниот сопствен интерес – дека тие се според зборовите на Дејвид Хјум – или преку метафората на шаховските фигури – „топови“ – ќе биде во крајност на инструментот проектиран на претпоставката дека луѓето по суштина се насочени кон доброто на другите и алтруисти: и дека тие се сосема спротивното на „топовите“, всушност тие се чесни луѓе „коњи“. Или пак доколку одредена политика не ја земе предвид личната способност за независни дела – таа која ги прифаќа вработените во јавниот сектор или на тие кои имаат некаква корист од него, како на пасивни жртви на определени околности, или „пиони“ – ќе биде различна од онаа политика која ги третира вработените и корисниците како активни органи, т.е. не како најбеспомошните фигури на шаховската табла – пионите – туку како на најмоќниот – „кралицата“.[16]

Јасно е дека концепцијата на јавниот сектор и јавните услуги е добро докажана во историјата на политиката и моралната филозофија, главно како перспектива од една идеалистичка идеја – како една несебична дејност, должност, одговорност на добриот граѓанин, каде индивидуите се мотивирани да извршат некоја работа. Современите теории за рационалниот избор, ја предизвикуваат оваа идеја за поврзување на алтруистичките мотиви, да тврдат дека, политичарите и јавните службеници, како и сите други луѓе се заинтересирани и мотивирани од желбата да ја максимизираат сопствената општествена корист. За Макс Вебер, архитектот на идеална бирократија, поведението на бирократијата е надворешно управувано од структурата и културата на јавните организации. Но, внатрешно, тоа ќе биде управувано од социјализацијата.

[16] Повеќе за тоа: Ле Гранд, Џ. (2010) Мотивација, посредништво и јавна политика на коњи, топови, пиони и кралици. Превод од англиски Le Grand, J. (2003) Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens, Ристевска, Л. Скопје: Арс Ламина. стр. 2.

Културата на јавните служби се состои од идеи, вредности и практики кои го мотивираат индивидуалното и колективното поведение.

Јавната служба е мошне засенет концепт, но сепак е столб врз кој се засноваат многу дела на познати политички филозофи. Присутен е и како главен елемент кај многу антички и современи филозофи, почнувајќи од Русо, Кант, па сè натаму. Но, и покрај оваа традиција на високо вреднување, сепак наидува на низа забелешки кај современите политички науки. Особено кај оние кои укажуваат на потребата за силни аргументи во форма на статистички докази, и кои сметаат дека без достава на претходно наведеното, се доведува до прашање нејзиното постоење воопшто. Во таа смисла, концептот на јавна служба и мотивираноста за вршење на истата во интерес на јавноста или пак од чиста должност, се смета дека е помалку или повеќе една од најблагородните страни на човечкото постоење. Исто како и во љубовта, среќата или пријателството, мотивацијата за да се дејствува надвор од должност не може да биде прикажано преку општествено истражување. Како и во религиските убедувања, таква една мотивација може да се види и во зборовите на Т. Х. Грин − големиот англиски филозоф, кој е инспирација на голем број јавни службеници укажувајќи на тоа дека „мотивацијата е главен обликувачки принцип кој не може да биде изведен од ништо друго" (Грин, 1900, стр. 263).

1.2. Поимно определување на идеалите на општествената услуга

Во обидот да се дефинираат идеалите на општествената услуга, дел од научниците кои го проучувале овој проблем се повикувале на некаква „утопија", во смисла кога имагинарните јавни службеници пожртвувано се дистанцирале од своите лични интереси и донесувале одлуки во интерес на јавното добро. Таквите ќе се поткрепат на делата на теоритичарите за јавен избор и други незаинтересирани песимисти кои тврдат дека го „докажале" непостоењето на една таква утопија или златна доба – или пак, дека таквите службеници дејствуваат следејќи го свој личен интерес или интересот на нивната општествена класа. Меѓутоа од историјата се познати примерите кога одредени службени лица кои биле сметани за високомисленици и мотивирани јавни службеници делувале во свој или класен интерес дури и кога искрено верувале дека тоа го прават од јавен интерес. Несомнено е и дека таквите биле често неодговорни и елитистички. Оние кои на широко ги истражувале таквите државни службеници го потврдуваат ова со докази (види пример Барберис

1996, Чапмен 1984, 1988, 2004, О Халпин 1989, Тиксон 1999). Од тие согледувања се констатирала и следната причина дека никогаш не постоела „златна доба" на администрација кога чесно се дејствувало од јавна должност. Познавајки ја докажанат природа на човекот, се доаѓа до израз на човековата лична компромитираност и корумпираност. Иако, сепак, постоел еден таканаречен идеал на јавна должност кој иако наизглед несовршен од аспект на денешниов свет – имал за цел да служи како прирачник за јавните службеници.

Направеното истражување од страна авторитени научници имало цел да покаже – не да докаже – дека идеалот на јавната услуга може да ги мотивира јавните службеници да делуваат поефикасно во поширока смисла на зборот.

За да се проучи истото не постои обемен материјал, бидејќи не постојат многу податоци за тоа време кога таа непостоечка „златна доба" во администрацијата била наводно во својот ек, некаде од 1919 до 1980-те, така што од тој аспект е невозможно да зборуваме за некаков си „пад" во научна смисла на зборот. Секакви обиди да се направи некаква „база на податоци" за тој период би биле залудни. И покрај сè поголемиот број на нови методи, се јавува проблемот што јавните службеници веројатно би го негирале фактот дека не дејствувале прагматично и од чувство на јавна услуга или јавен интерес. Неодамнешниот обид на весникот „Гардиан" да го докаже ова изгледа интересно и надежно, но од научен аспект е бесполезно (Гардиан, 2001). Згора на тоа, тоа истражување се однесувало првенствено за таканаречените јавни службеници од „прв ред", како на пример: наставници, лекари, општествени работници и пожарникари − чие дејствување е чисто стручно. Не се работи за идеал на јавна служба што во поапстрактна смисла на зборот би се занимавала со „јавниот интерес". Ваквото истражување, познато од литературата, е за високи јавни службеници чија функција била да ги советуваат министрите во интерес на подобро водење на општеството, и претставува академска студија за аспектите на јавната услуга како главна точка на целата дискусија. Се разбира, тука постои опасност од „премотување на историјата наназад" – фраза на познатиот автор Оукшот.[17]

Општеството станува сè по хетерогено, па класните и групните интереси стануваат доминантни на политички план. Но тоа секако не значи дека не постои општо добро, освен доколку не би постоело ни општество. Токму такво убедување за непостоење на општество е третиран и од поранешниот британски премиер Маргарет

[17] Повеќе во: O'Toole. The ideal of Public service. Refflection of the higher civil service in Britain.

Тачер, во чии изјави јасно се чувствува нејзиното отфрлање на идеи како јавно добро и јавен интерес, што несомнено дава еден социјалистички тон на нејзините толкувања. Покохерентно и критичко толкување на истиот концепт се среќава кај т.н. „Групни теоретичари“, особено во влијателните дела на Артур Бентли и Дејвид Чруман, според кои сите општества се агрегираат од групи. Тие групи ги застапуваат своите интереси и се во меѓусебна борба истите да ги истакнуваат, наметнуваат во јавниот дискурс, и да настојуваат на нивно остварување. Сите припаѓаат на овие групи па дури и кога мислат дека не припаѓаат, а исто така се случува и членствата да се преклопуваат. Дури и носителите на политички одлуки се припадници на групи, и таквите политички групи (како на пример политичките партии) иако различни, ги претставуваат интересите на нивните членови а не јавниот или националниот интерес. Причината за тоа според Бентли е што не постои „општествена целина” туку само „групи кои се спротивставуваат една на друга”, се “формираат една со друга“, и “ги истиснуваат новите групи” за да воведат промени (1906, 1955, 269). Чруман (1951) е помалку директен за истото и неговите гледишта се воглавно слични со оние на неговите претходници.

Подоцнежните писатели ги избрусуваат идеите на Бентли и Чруман, па како резултат има опширна американска, а од скоро и британска и европска литература на плурализам, претставена од делата на Дал и Линдблом (види примери во Бир, 1965, 1982; Дал, 1965; Џордан и Ричардсон, 1987; Линдблом, 1965, 1968, 1977; Родис, 1992, 1996, 1997; Ричардсон и Џордан, 1979). Главното гледиште во сите овие дела (кое до некоја мера е под влијание на марксистичкото толкување на државата), е дека власта и јавните службеници се прилагодуваат со интересите и групите во општеството. Во еден ваков песимистички поглед на светот, власта и јавните службеници немаат никаков концепт за “општо добро”. Писателите на јавен избор одат и чекор напред и ги развиваат идеите на групните теоретичари, давајќи краен заклучок дека: „јавните службеници ќе го извлечат најдоброто од нивните и интересите на агенциите и групите кои ги претставуваат” (види примери во Бјукенан, 1954, 1975; Даунс, 1975; Данлеви, 1985, 1986, 1989, 1991; Нисканен, 1971; Олсен, 1971). Ваквиот позитивистички пристап има свои предности и воглавно се совпаѓа со идејата дека да се очекува од јавните службеници да ги остават своите лични интереси на страна е неприродно. Во таа смисла, емпиричарите и оние познати како „бранители на идејата на јавната служба” (воглавно се мисли на Аристотел и Русо), делат исти претпоставки. Меѓутоа, за разлика од Аристотел и Русо, а особено британските идеалисти, посовремените

писатели иницираат дека ваквите нивни песимистички погледи кон светот се однесуваат на светот каков што треба да биде или за онаков каков што ќе постане, а притоа да е невозможно тоа да се спречи. Водејќи се по првата сугестија, можеме да констатираме дека всушност од јавен интерес е да нема јавен интерес! Водејќи се пак по втората, се осудуваме на корумпирана иднина. Во било кој случај, доколку поаѓаме од фактот дека некои луѓе никогаш нема да се оттргнат од личните интереси, постојат такви и кои тоа би го сториле, и дека таквите треба да се охрабрат на тој чекор. Корупцијата, на која се гледа како неизоставен дел од човечката природа, била вистинска реткост во јавната служба во половината на деветнаесеттиот во одредени западно европски држави, каде пред се била одлика на мрзеливост, неукост и неспособност. Ова довело до природни катастрофи, преиспитување на нацијата и воведување јавни расправи. Како пример на последното, се посочува познатиот „Норткот – Тревелјан Извештај", со кој се поставуваат темелите на напредна и некорумпирана јавна служба. Всушност, темелите се изградени со основањето на комисијата за јавна служба со која се воспоставуваат нови стандарди за нови учесници во одделите за јавна служба и за постепено обединување на тие оддели во едно. Ваквите промени во структурата биле проследени и со промени во духот на администрацијата како и со раѓањето на „карактер" во јавната служба − што е олицетворение на мнозина јавни службенци − едни меѓу кои најистакнати се Ворен Фишер и неговиот следбеник Едвард Брицис. Ваквиот концепт на структура и карактер останал непроменет се до доцните 1980-ти, се додека и покрај отпорот на службениците и министрите не бил разнишан преку налози кои за првпат можат да се сретнат во „Фултонскиот Извештај" од 1968 година. Плурализмот го заменил единството и професионалното менаџирање ја заменило администрацијата. Идеалот и праксата на јавната служба скоро и да биле мртви.

1.3. Зачетоци на идејата за должност во јавната служба

Идеалот за јавни служби има античко и благородно педигре. Овој идеал е стар колку и самата филозофија. Своите најубави изложувања ги наоѓа во делата на Платон и Аристотел, особено Платоновата „Република" и Аристотеловата „Политика". Суштината на овој идеал е дека јавниот службеник, политичар или администратор, ги става настрана неговите лични интереси и е јавен службеник кој што е должен да и служи на „јавноста". Може да се аргументира дека ваквиот идеал е неостварлив во

светот каков што го знаеме, од причина што е противречен за човечката природа и затоа што општеството е толку сложено, што не е возможно за јавните службеници да знаат со сигурност каков е јавниот интерес. Во реалниот свет е речиси невозможно за поединец да ги остави настрана личните интереси или да утврди кој е јавниот интерес во различни околности. Самиот Аристотел ги препозна ваквите факти во неговото дело „Политика". Тој напишал: „поттикнати од профитот што се добива од функцијата и управувањето со јавниот имот, мажите сакаат постојано да ја држат функцијата". Препознавањето на ваквите проблеми не ја негира моќта на идеалот; туку напротив ја зајакнува, бидејќи тоа на јавниот службеник му дава аспирација и инспирација.

Слично може да се забележи и во образованието. Образованието беше, се разбира, во срцето на идеалите на Платон за јавните служби и јавната должност. Неговите ставови, особено искажани во неговото дело „Република", се несомнено едни од највлијателните во секое разгледување на идеите во јавните служби. Во „Република", Платон не ни прикажа „идеална" држава, бидејќи, за него, таквата држава може да постои само во примитивно општество, во кое членовите на тоа општество ќе бидат само-доволни во основните животни потреби. Наместо тоа, тој ја опиша државата што може да постои во реалниот свет и која е способна да вметне некои од карактеристиките на идеалот. Тој бил инспириран да ја напише "Република" поради неговата перцепција за корупција, во најширока смисла, во современото атинско општество. Главното прашање на кое тој сакаше да одговори е: Што значи Правда и како може да се реализира во човечкото општество? Неговиот став бил дека општеството е „природен ентитет", во кој мажите не се родени самостојни или слични меѓу себе, туку тие се зависни и различни.

Организираното општество, кое овозможува специјализација според различните способности, беше природно и поволно. Правдата во такво општество не беше едноставно технички правен поим, туку беше термин за правилно уредување на општеството: секој поредок во општеството „да го задржи своето соодветно деловно работење и ја извршива своја соодветна задача, тоа е правда и она што прави едно општество праведно".

Платовата „Република" би била уредување во кое најверојатно ќе се постигне правда. Во неа трите социјални функции, советодавната и управувачката функција, извршната и воената функција и производната функција, ќе бидат најдобро подредени и најмалку корумпирани.

Државата кој ја опишал Платон во неговото дело „Република" била „луксузна". За луксузност Платон сметал дека не смееме да се ограничиме само на неопходните работи како имање дом/куќа, облека и храна, туку треба да се стремиме да цениме уметности како сликарството и да колектираме ценети материјали, како злато или слонови коски. Оваа држава би се развивала и многу луѓе би постанале уметници, актери, танчери, поети, бербери. Овие професии нема да бидат директно поврзани со нашата природа за преживување. Исто така ќе има потреба и од војници или чувари како професија, кои ќе поставуаат ред во републиката и ќе ја бранат територијата од тие кои сакат да го нарушат тоа уредување. Работата на војниците или чуварите е најважна од се за Платон, и според него нив треба да им се даде комплетна слобода, се со цел да го зачуваат мирот и спокојот. Тие треба да бидат немилосрдни кон непријателот, но треба да бидат нежни кon сопствениот народ. Војниците треба да го добијат и вистинското образование, со цел да бидат мудри и да го разбираат својот народ. Добро е познато помеѓу стедентите на политиката дека Платон ја дели чуварската класа на две групи: таканаречени Филозофски владетели и Помошници. Првите би ја извршувале законодавната функција на државата, а вторите извршителната функција. Ф.М. Корнфорд во неговите текстуални белешки смета дека сите чувари треба да бидат подложни на строго образование, слично на она што го поминале атинските момчиња во времето на Платон. Според Корнфорд, образованието главно се состоело од читање и пишување, учење и рецитирање на епска и драмска поезија, свирење лира и пеење лирска поезија, зачетоци на аритметиката и геометријата и атлетско вежбање. Убедувањето дека класата чувар секогаш мора да дејствува во најдобар интерес на општото добро ќе биде зајакната со она што може да биде означено како Спартанска едноставност во која би живееле сите такви чувари (и владетелите на филозофот и помошниците). Платон сметал дека „единствениот здрав разум е дека живеалиштата и другите предмети предвидени за живот мора да бидат такви што ниту ќе ги направи помалку совршени чуварите, ниту ќе ги охрабри да ги малтретираат своите сограѓани" (стр.106). Ова чувство е проследено со еден од најважните и најубавите пасуси во филозофијата за приватните интереси и јавната должност: Прво никој од нив не смее да поседува приватна сопственост над најнеопходните потреби. Следно, никој нема да има живеалиште или продавница што не е отворена за сите… Нивната храна… тие ќе добиваат од другите граѓани плата за нивното чуварство... ; и тие ќе имаат заеднички оброци и ќе живеат заедно како војници во логори. Злато и сребро…нема да им требаат, имајќи ги секогаш во душата

божествените пандани на тие метали. Само на тие граѓани би им било забрането да допираат или ракуваат со сребро или злато, или да доаѓаат под истиот покрив со нив, или да ги носат како украси или да пијат од садови направени од нив.

Платон потврдува дека општеството може да биде добро управувано само ако претходниците се трудат да остварат подобар живот за наредните владетели. Само така моќта ќе биде во рацете на оние кои се богати, но не со злато, туку со среќа, добрина и мудрост. Сè оди наопаку кога гладни поради недостаток на нешто добро во сопствениот живот, мажите се свртуваат кон јавните служби со надеж дека ќе ја грабнат оттаму среќата за која се гладни. Така би започнале борба за моќ, и овој меѓусебен конфликт би ги уништил нив и нивната земја. Аристотел, исто така, бил загрижен за „корупцијата“ на политичарите и некои од неговите ставови одекнуваат во неговите дела слично како на Платон. Сер Ернест Баркер тврди дека Аристотел ги ставил мислите за јавната должност и заедничкиот интерес во центарот на неговите идеи во неговото дело „Политика”. Според Баркер, чиј превод од 1946 година е основа за оваа дискусија, заедничкиот интерес не е само економијата и удобниот живот туку добриот живот со добро управувани институции како системот за правда. Правдата според Аристотел е една од неопходните работи за добар живот. Според сопствените зборови на Аристотел: „Природен импулс е… една причина зошто мажите сакаат да живеат социјален живот ... Добриот живот е главниот крај, и за заедницата како целина и за секој од нас како индивидуа…”(III.vi.3, 4). Понатаму, „Оние устави што го сметаат заедничкиот интерес [за добар живот] се правилни устави, судени според стандардите на апсолутна правда. Уставите што ги разгледуваат само личните интереси на владетелите, сите се погрешни устави или изопачувања на правилните форми “(III.vi.10).

Аристотел гледал на неговото современо општество како некаква перверзија. Тој се спротивстави на корупцијата и забележа дека „Поттикнати од профитот што се добива од функцијата и управувањето со јавниот имот, мажите сакаат постојано да ја извршуваат функцијата“ (III.vi.11). Оваа реална состојба се смета за неприродна бидејќи го поткопува заедничкиот интерес. Не смее да има илузии за погледот на Аристотел кон светот. Тој бил, според денешните погледи, флексибилен. Државјани или граѓани во времето на Аристотел биле само многу мал дел од вкупното население од даден политички субјект. Робовите, жените и децата не биле граѓани (иако машките деца на граѓаните би станале такви). Ниту пак земјоделци, работници и занаетчии не биле сметани за државјани. Како и да е, сите овие не-државјани беа, ако не и дел од

државата, барем „категорија“ на услови неопходни за конституирање на држава (види VII.ix). „Интегралните“ делови на државата биле воените сили и советодавното тело − и двете се состоеле од полноправни граѓани. Како и да е, да се суди за оваа уредба треба и да се чита историјата наназад. Како и кај Платон, мора да има обид да се процени дека Аристотел бил условен од општеството во кое тој живеел. Од таа перспектива, неговите идеи за општо добро се сепак релевантни и сега, како и тогаш, и едноставно треба да се протолкуваат за општеството во кое сега живееме. Да беше Аристотел жив денес, веројатно тој сè уште ќе тврдеше дека владејачката елита треба да дејствува за „општото добро“, што ќе ги опфати сите во границите на државата. Главната разлика е што во негово време државјани биле само мажите, а денес се и жените и децата. Концептот на Аристотел за општото добро, сепак бил небулозен. Делумно ова произлегува од небулозата на неговите други суштински поврзани концепти, оние што се „устав“ и „држава“. За Аристотел, уставот не бил едноставно збир на правила што ги регулираат активностите на гувернерите; тој бил, според зборовите на Баркер, „начин на живот“ (забелешка на стр. 333). Според сопствените зборови на Аристотел: „најдобриот начин на живот оди заедно со најдобриот устав” (VII.i.1) Ова објаснува зошто голем дел од неговото дело Политика е посветена на образованието и на дискусијата за тоа како „вистинскиот крај што треба да го имаат во предвид носителите на законот е уживање во партнерството во добриот живот и можноста за тоа да се оствари„ (VII.ii.17; види исто така поглавја XIII и XIV).

„Добриот живот“ е морален концепт, кој вклучува правда и умереност, а највистинска состојба ќе биде онаа што развива таков морал и кај поединци и во колектива. Државата е „асоцијација на еднакви, а нејзиниот вистински објект е најдобриот и највисокиот можен живот“ (VIII.viii.4) За Аристотел, највисоко добро било „веселството“, кое се состоело во „енергијата и совршеното практикување на добрината“ (VIII.viii.5). Најдобриот устав би бил оној „според кој државата може да постигне најголема веселба, и тоа не може да постои без добрина“ (VII.ix.3). Понатаму, морално најдобрата состојба би била: држава што е среќна и „добра”. Да се „направи добро” е невозможно освен ако не „правиш добро” и не може да се прави правилно и добро за една држава, повеќе отколку што може за една индивидуа, во отсуство на добрина и мудрост. (VII.i.11). Најдобар систем е оној во кој има политичка организација која што ќе им овозможи на сите мажи да живеат најдобро и да бидат среќни. За Аристотел, „Добриот живот или славењето е очигледно цел за кој целат сите луѓе“ и со тоа „најдобро конституирана држава е државата што поседува најголема

можност за благосостојба“. Фелиситизам или Веселба е: енергија и практикување на добрина, до одреден степен на совршенство и во режим кој е апсолутен и не е релативен. Под „релативен“ подразбираме начин на дејствување што е неопходен и спроведуван. Под „апсолутен“ подразбираме начин на дејствување што поседува суштинска вредност. (VII.xiii.3–6). Носителите на законот треба да бидат супериорни во однос на другите во добрина и во капацитет на правење добро. Добрината сама по себе не е доволна: мора да има и капацитет да се биде активен во правење добро (VII.iii.6–7). Во практична смисла, постојат шест услуги што една држава треба да ги извршува. Првите пет се: обезбедување храна, уметност и занаети, одбрана, имот за домашни и воени цели и јавна богослужба. Шестата служба, „и највитално неопходна, е метод кој ќе одлучи кој е вистинскиот јавен интерес и кој е само приватен поединчен интерес“ (VII.viii.6).

Државата треба „соодветно да биде така конституирана за да биде надлежна за сите овие услуги“. Треба да содржи земјоделци, занаетчии, војници, свештеници „и тело за решавање на неопходни прашања и утврдување што е од јавен интерес“ (VII.viii.9) Државата би била добра „онолку колку што граѓаните кои учествуваат во владата се добри“, и бидејќи сите граѓани имаат удел во владата, „затоа сите граѓани мора да бидат добри“ (VII.xiii.9). Аристотел бил јасен: „Доброто е едно и исто за поединците и заедниците; и тоа е Доброто што законодавецот треба да го всади во главите на своите граѓани’ (VII.xiv.21). Со други зборови, постои морална и политичка причина за да се направи образованието главна грижа на законодавецот. „Мажите мора да бидат обучени и навикнати пред да можат да прават добрина, како што треба да прават членовите на една држава“ (VIII.i.2).

Пред сè, треба да се запомни дека: Целата држава има заедничка цел. Системот на образование во една држава, исто така, мора да биде еден и ист за сите, а обезбедувањето и грижењето за овој систем мора да биде предмет на интерес на јавноста. Обука за заедничка цел исто така треба да биде нешто вообичаено. Не смееме да сметаме дека граѓанинот припаѓа само на самиот себе: треба да сметаме дека секој граѓанин припаѓа на државата. Секој дел припаѓа на државата. (VIII.i.4)

Тома Аквински како и античките филозофи, го делел ставото дека политиката е повеќе од достигнувања и успех: нејзината практика е морална одговорност што бара разумност од страна на политичките лидери. Целта на таа претпазливост е „општо добро“. Аквински го делел ставот на античките филозофи дека човекот е „социјално и политичко животно, предодредено да живее во заедница“ (1954, изд., стр. 3). Покрај

тоа, тој е политичко животно затоа што е социјално суштество. Според А. П. Д'Ентревс, оваа идеја за социјалната и политичката природа на човекот доведува до „нагласено тврдење за целосна и хармонична интеграција на индивидуалниот живот во животот на заедницата" (стр. Xviii).

Аквински во неговите дела вели, „Сите луѓе што се дел од градот, не можат да бидат вистински добри освен ако не се прилагодат на општото добро" (стр. 118–19).

Целта на оваа дискусија не е да се анализира дали ставовите на Аквински ги поткопуваат христијанските идеи за апсолутната вредност на човечката личност. Тоа е прашање за теолозите. Целта овде е да се дискутира за гледиштето на Аквински за улогата на државата во временскиот свет, и тука е јасно дека тој ги сподели ставовите на филозофот Аристотел. Како и Аристотел, и како што истакнува Д'Ентревс, несомнено е дека Аквински ја сфаќа државата како организам, индивидуата како подредена на заедницата и општото добро како врвна вредност за која сите други се инструментални (стр. Xix). Навистина, во својот коментар за Аристотеловата етика, Аквински тврди дека само со тоа што е дел од заедницата станува возможно човекот да може да има „целосен и комплетен живот". Неговите ставови за ова се целосно компатибилни со ставовите на Аристотел. Тома Аквински истакнал дека „животот во заедница дополнително му овозможува на човекот да постигне изобилство на живот; не само да постои, туку и да живее целосно, со се што е потребно за благосостојба. Во оваа смисла политичката заедница му помага не само да добие материјални удобности, кои што се произведени од многу различни индустрии во една држава, туку и дабие духовна благосостојба". (стр. 191) Ваквите чувства ги повторуваат оние погледи на Аристотел за „добриот живот". Тие се исто така претходници на просветителското размислување и на списите на англиските идеалисти во деветнаесеттиот и почетокот на дваесеттиот век. Идеите на Аквински се целосно развиени во најверојатно најважните извори на неговите размислувања за политиката, „За кнежевската влада" и „Сума теологика" (преводите тука ги користи Досон во Д'Ентревс, 1954). Во овие дела многу се пишува за општото добро и за квалитетите потребни на законодавците. Во „За кнежевската влада" тој започнува со објаснување за неопходноста од политички режим. Неговиот став е дека „човекот е природно социјално и политичко животно, предодредено да живее во заедница". Зошто? Затоа што еден човек сам не би можел да се снабди со се што е потребно. Поради оваа причина, дружењето со неговите соработници е природно неопходно за човекот' (стр. 3). Навистина, „природата го предодредила да живее во општеството, така што со поделбата на трудот со неговите

соработници, човекот може да се посвети на некоја гранка на науките" (стр. 5). Откако утврдил дека човекот е социјално животно, Аквински тогаш го истакнал мислењето дека „со еднаква потреба следи дека мора да има некаков принцип на управување во општеството"; и понатаму, бидејќи се разликуваме во нашите посебни интереси и тоа е „општо добро што ја обединува заедницата", таквата заедница „сигурно ќе се распадне освен ако не постои некој за да се грижи за општото добро" (стр. 5).

Аквински препознава дека политичкото владеење е некогаш праведно, а некогаш неправедно; но неговиот водечки принцип е дека правдата ќе биде задоволена само ако општото добро го следи владетелот: Ако, тогаш, заедницата на слободни луѓе е управувана од владетелот за општо добро, таквата влада ќе биде праведна и соодветна за слободните луѓе.

Ако, пак, заедницата е насочена во посебен интерес на владетелот, а не за општо добро, тоа е перверзија на власта и веќе не е праведна. (стр. 17) Како и кај Платон и кај Аристотел, владетелот мора да ги остави своите лични интереси и да владее за општо добро на оние над кои треба да владее: „Целта на секој владетел треба да биде да обезбеди благосостојба на царството чија влада ја презема" (стр. 11). Ова е поткопано, а владата станува неправедна, кога „личните цели на владетелот се бараат на штета на заедничката благосостојба"(стр. 15). Аквински верува дека праведните задачи на кралството или владетелството „се чини дека се премногу тешки, освен ако не се придружувани од некаква сразмерна награда", и затоа го поставува прашањето: „која е посебната награда за добар монарх или владетел"? Желбата за слава на човекот ја уништува великодушноста на душата. Кој бара наклоност кон луѓето, мора да ги земе во предвид нивните желби: затоа, поради неговата желба да им угоди на луѓето, тој станува слуга на поединци. Тоа всушност ја уништува слободата на духот што треба да биде најголем стремеж на великодушниот човек. (стр. 37) Навистина, честа и славата се штетни за заедницата, бидејќи „должност на праведен човек е да ја презира славата, заедно со сите други временски награди" (стр. 37). „Доблесен и душевен човек треба да ја презира славата, па дури и самиот живот заради правда" (стр. 37–39).

Заклучокот е дека „постои убедливо мислење кај сите што рационално мислат дека благословот е награда на доблеста" (стр. 43–45). Благословувањето е „крајната цел на сите желби"; навистина, тоа е „конечното совршенство на човекот и целосното добро што сите се обидуваат да го постигнат". Сепак, 'нема ништо на земјата што може да го направи човекот благословен; ниту, следствено, дали има доволно земна награда за крал" (стр. 45). Наместо тоа, „ги сметаме за среќни оние кои управуваат

мудро, кои претпочитаат сузбивање на злото од угнетување на народите и кои ги извршуваат своите должности, не за желбата за празна слава, туку за љубов кон вечниот благослов“ (стр. 45–47).

2. ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

2.1. Администрацијата и нејзината улогата во процес на одговорноста

Поимот за улога на одговорност е особено модерен според неговата содржина. Преку изворите на литератураат упатуват на нов поглед кон светот во кој се крши моќта на долговековната традиција и каде човечките суштества се оставени самостојно да го извајуваат светот кој сами ќе го создаваат, близу на начинот како вајарот ја извајува статуата. Во таа т.н. претстава, нивните улогите мора да бидат осмислени а нивната задача – одговорноста, да се дефинира како начини за повторно воспоставување на обврските во нашето модерно, плуралистичко, технолошко општество. Технологијата како процес се применува не само на производството, туку и на самото општество.

„Одговорноста е релативно нов термин во етичкиот вокабулар, кој се појавува во деветнаесеттиот век со малку двосмислено значење. Терминот оценува акција и го припишува на агент; тоа го прави наместо космичките или природните структури на обврската. Историската свест за деветнаесеттиот век, научните и технолошките револуции и падот на метафизичките системите ги поткопаа фиксните поими за обврските. Терминот „одговорност“ беше начин да се пополни оваа празнина со дефинирање на обемот на отчетност и обврска во контексти на правото и заедничката култура “(Винтер, 1966, 254-255).

Слично нагоре напишаното, за појавата на изразот „одговорност“ во западната мисла се открива дека одговорноста за првпат се појавила на англиски и француски јазик во 1787 година. Првично се користела во врска со политичките институции што произлегоа од американската и француската револуција, но неговата употреба продолжи деветнаесеттиот век. Кога „уставната влада беше екстензивно проширена, во обем на работа и распространета меѓу народите, како резултат контакти на културите и народите “(McKeon, 1957, стр. 23), концептот на одговорност станал сè позначаен како

начин за дефинирање на заеднички сет на вредности меѓу луѓето со различни култури и традиции.

Концептот на таквата улога одеднаш станува „пригоден начин“ за пакет на очекувања и обврски поврзани со современиот свет. Бидејќи престануваме да ги гледаме социјалните функции како дадени и прифатени непроменети од минатото и наместо да бидат манипулирани и создадени одново, ние преземаме обврзани обврски во форма на разни улоги. Луѓето спреведуваат одговорност и се сметаат одговорни во општеството прифаќајќи и извршувајќи низа повеќе или помалку добро дефинирани улоги: вработен, родител, граѓанин, член на групата. Најпроблематичните улоги се оние кои не се јасно дефинирани, обично затоа што има мал договор за границите на одговорност поврзани со нив. Меѓутоа, неминовно во страниците на литературата се поставуваат две значајни прашања: - Што значи да се биде одговорен родител во првата декада на дваесет и првиот век? и, - Или одговорен сопруг, одговорен граѓанин, одговорен политичар или одговоренслужбеник или вршител на одредена должност?

Проблемот е што иако јавните вршители на одредени функции се одговорни за одредени должности (оние што ја сочинуваат професионалната улога), тие понекогаш веруваат дека се должни да постапуваат поинаку. Ова е затоа што државните службеници, носителите на јавни функции, заедно со сите други во современото општество, одржуваат низа улоги поврзани со семејството, заедницата и општеството, секој од нив носи пакет на обврски и има одреден личен интерес. Прилично чест резултат е конфликт меѓу улогите, бидејќи овие конкурентски сили притискаат и влечат во спротивни насоки. Ефектите од овие конфликти се сочинети од опсегот на дискрециono право што државните службеници и носителите на јавните функции мора да ги користат. Законодавството честопати обезбедува само широк јазик за неговата намера, оставајќи ги спецификите на носителите на јавните функции. Следствено, етичките стандарди и чувствителноста се клучни за одговорно користење на оваа дискреција.

2.1.1. Одговорен службеник

Одговорен службеник е оној кој е одговорен во двете насоки кои се опишани во претходниот текст. Одговорните службеници мора да можат да дадат отчет за нивното однесување пред релевантни други лица, како што се надзорници, избрани службеници, судови и граѓани, што значи да ги објаснат и оправдат начините преку

големото „зошто“ конкретните активности што ги презеле резултирале со посебни последици. Тие исто така мора да бидат способни да дејствуваат на начини што се во согласност со нивните внатрешни убедувања како професионални чувари на јавното добро. Тоа е, да се биде одговорен администратор вклучува и објективна одговорност за однесување и субјективна конгруенција со нечии професионални вредности. Етиката е најосновниот начин на кој некој ги задоволува двата вида одговорност. Одговорните службеници мора да бидат доволно етички софистициран дизајн да можат да расудуваат со другите за тоа како нивното однесување им служи на јавниот интерес и да имаат доволно јасност во врска со сопствените професионални етички обврски за одржување на интегритетот и чувството на самопочитување.

Во таа смисла се поставува и следното прашање: - Која е, тогаш, разликата помеѓу етички службеник и одговорен службеник? Државен службеник, носител на јавна функција кој е соодветно социјализиран може би би можел да постапува во согласност со општото добро некое време или дури и поголемиот дел од времето, со што е етички службеник некое време или поголемиот дел од времето, но не може да одговара за неговото однесување со причини кога се испрашувани или оспоруваат, а можеби дури и не можат да разберат на самосвесен начин зошто тој или таа постапиле на одреден начин. Разбирањето на нечии мотивации и можноста да ги објасните и оправдате дејствата што произлегуваат од нив се основните квалитети на одговорниот администратор. Така многу пати може да се дојде до судир на етичкото, но не е во склад со моралот а во склад со законот и неетичкото однесување а во исто време до одреден степен законско однесување на вработените.

2.2. Одговорноста на администрацијата - клучот за административната етика

Одговорноста е клучен концепт за развој на етика за административната улога, така да „одговорноста може да биде најважниот збор во целиот вокабулар на администрацијата, јавна и приватна“ (Мошер, 1968,7). Тука се користат два главни аспекти на тој концепт, како што е дефинирано од Мошер (1968, 7): субјективна и објективна одговорност. Објективната одговорност има врска со очекувањата наметнати од надвор од нас, додека субјективната одговорност се однесува на оние работи за кои чувствуваме одговорност. Меѓутоа, ова не треба да се сфати како разлика помеѓу реалното и нереалното; Субјективната одговорност, како израз на нашите верувања, лични и професионални вредности и карактерни црти, е исто толку реална, колку и поопипливата манифестации на објективна одговорност.

2.2.1. Објективна одговорност

Специфичните форми на објективна одговорност вклучуваат две димензии: отчетност и наметната обврска. Целата објективна одговорност вклучува одговорност пред некого, или некое колективно тело, и одговорност за одредени задачи, подреден персонал и постигнување на целта. Првиот е отчетност, а вториот е обврска. Отчетност и обврска, одговорност пред некој друг за нешто - тоа се двојните димензии на објективната административна одговорност.

Теоријата на главните приципи, во сегашната употребае извлечена во голема мера од економијата, се обидува да ја опише и објасни објективната одговорност во однос на односите помеѓу оние со примарно право за вршење овластување (налогодавачи) и оние кои се одговорни за извршување на нивните желби (агенти). Сапингтон (1991) ја идентификува главната загриженост на оваа перспектива како „како налогодавачот може најдобро да го мотивира агентот да се претстави како што ќе претпочита главниот обврзник, земајќи ги предвид тешкотиите во следењето на активностите на агентот“ (Sappington,45).

Ограничувањата на оваа перспектива за употреба во административната етика се дека со тоа премногу се поедноставува односот главен агент; се фокусира на единствената вредност на ефикасноста и не успева да се справи со етичките димензии. Улогата на јавниот администратор како агент е комплицирана од одговорност пред повеќе директори, вклучително организациски претпоставени, политички службеници, професионални здруженија и граѓани. Иако ефикасноста е многу важна во административна работа, тоа не е нужно најважната вредност; правдата, правата (како што е приватноста), искреноста и цела низа други вредности исто така мора да бидат земени предвид. Потребата да се справат со конфликтите меѓу главните и конкурентските вредности и меѓу одговорноста и обврските, бара етичко размислување и анализа, генерално, игнорирана од теоријата на главниот агент (Дис, 1992; Де Џорџ, 1992).

Во однос на релативната важност, обврската е посуштинска; отчетноста е средство за обезбедување на исполнување на обврската во хиерархиска структура. Одговорноста подразбира супериорни-подредени односи и вршење на овластување од горе надолу за да се одржи протокот на работа кон остварување на мандатните цели. Ако ги објасниме овие два аспекта на објективна одговорност во организацискиот и политичкиот контекст на јавната административна улога, можеме да го разјасниме

односот на одговорност меѓу клучните актери во процесот на политиката. Овие ќе бидат подредени од повеќе до помалку приближни врски на отчетност и од помалку до посуштински односи на обврска. Прво, државните службеници, носителите на јавни овластувања се најодговорни пред нивните организациски претпоставени за извршување на нивните директиви или заемно договорени цели и за однесувањето на нивните подредени. Тие мора да бидат во можност да го објаснат нивното однесување и алокација на време и други ресурси во согласност со работниот план и целите на организацијата, без разлика дали овие резултат од нарачки потекнувале од строг хиерархиски начин или од некој колаборативен процес на донесување одлуки. Ова е најблиската врска со отчетноста, вклучувајќи редовен процес на известување. Сепак, односот на обврската тука е најмалку фундаментален. Планот за работа на организацијата, специфичните цели и задачите на задачите се едноставно инструментални по природа. Тие се во согласност со политиките утврдени во политичката арена. Објективната одговорност, исто така, за постапките на подредените е од суштинско значење за веберскиот бирократски идеален тип. Надзорниците мора да ги насочуваат активностите на оние под нивни надзор, да обезбедуваат ресурси за извршување на работата, да делегираат соодветно овластување за доделените должности и да ја следат работата. Тие, за возврат, одговараат за тоа како нивните подредени ги користат обезбедените ресурси и вршат делегирано овластување кон исполнување на одредена задача. Ова претпоставува, се разбира, дека претпоставените исто така се одговорни за јасно дефинирање на доделените должности на прво место и, каде и да е дозволено дискрециono право, да ги нацртаат неговите граници. Подредените се упатуваат да ги упатуваат своите претпоставени какви било одлуки што ги надминуваат предвидените граници на дискреција, и со тоа надредените ја одржуваат крајната одговорност.

Второ, државни службеници, носителите на јавни овластувања се одговорни пред избраните службеници за исполнување на нивните желби, отелотворени во јавните политики. Ваквите политики се колективно утврдени за законодавни акти, поединечно одредени за извршни наредби. Како што видовме претходно, оваа обврска вклучува и подготовка на предлози за политика и имплементација на законодавство и извршни наредби. Администраторите мора да бидат во можност да ги објаснат своите постапки и употребата на ресурсите во согласност со законодавната намера или намерата на извршните наредби. Овој однос на правна одговорност е помалку близок од првиот затоа што вклучува релативно ретко пријавување, но тоа е посуштинска

обврска. Бидејќи јавната политика е основа за организацискиот мандат и мисија, обврските кон оние што ја воспоставуваат политиката се надминуваат обврски кон претпоставените организации.

Државните службеници, носителите на јавни функции се одговорни пред граѓаните за разбирање и мерење на нивните преференции, барања и други интереси. Тие можат да одговорат со промена на програмите во рамките на постојниот закон или да им препорачаат ново законодавство на избраните службеници. Администраторите мора да бидат во можност да му го објаснат своето однесување на граѓанинот во согласност со желбите на граѓаните или со поголемиот јавен интерес. Ова е најмалку приближен однос на отчетност, со само многу ретко и често индиректно известување за однесувањето и достигнувањата. Сепак, тоа е најосновната врска со обврските, бидејќи граѓаните се суверени, а јавните администратори се нивни фидуцијарија. Споделување на претставнички и доверливи функции со избрани службеници во современото демократско општество значи дека овој однос на обврска е исто така споделен. За двете групи, ова е извор на двосмисленост во улогата и конфликт.

Еден последен збор за природата на отчетност во сите три односи е во ред. Одговорноста може да се разбере и во практична и во етичка смисла. Одговорниот администратор мора да биде подготвен да одговори на однесувањето и од двете перспективи, но конечно мора да преовладува етичката одговорност. Општо, треба да претпоставиме дека од администраторот ќе се очекува да ги објасни активностите од практична перспектива во смисла на ефективност, ефикасност, економичност, изводливост и продуктивност и од етичка перспектива според вредностите и принципите како што се правичност, еднаквост, слобода, вистинитост, благодет, човечко достоинство, приватност и демократија.

Практичноста на однесувањето никогаш не е доволна сама по себе. Освен ако не може да се објасни акција соодветно на етичка основа, тој не е одговорен акт. Целосното значење на одговорноста бара етичка, како и практична одговорност.

2.2.2. Субјективна одговорност

Надворешно наметнатите обврски се само една димензија на одговорност. Заедно со овие се нашите сопствени чувства и верувања во врска со одговорноста. Објективната одговорност произлегува од правните, организациските и општествените барања за нашата улога како јавен администратор, но субјективната одговорност е втемелена во нашите сопствени верувања за лојалноста, совеста и идентификацијата. Субјективната одговорност при извршувањето на нашата административна улога го рефлектира видот на професионална етика развиена преку лично искуство за кое се дискутираше на почетокот на втората глава. Ние веруваме дека сме легални, и затоа нè принудува совеста да постапуваме на одреден начин, не затоа што тоа го бара надзорникот или законот, туку поради внатрешниот нагон составен од верувања, вредности и карактер сфатен како предиспозиции да се дејствува на одредени начини. Овие внатрешни извори на одговорност може да започнат како надворешни стандарди и очекувања кои со текот на времето се интернализираат преку обука и социјализација. На пример, соочени со проблем со автопатот, иако можеби немате одредена објективна одговорност за намалување на опасните услови, сепак може да имате силна грижа за безбедноста на децата. Сè што бара законот од вас е да подготвите изјава за влијанието врз животната средина кога станува збор за парк. Тоа е исто така она што хиерархијата на вашата агенција го очекува од вас. Единствениот извор на објективна одговорност што може да бара повеќе од вас е обврската да му служите на јавниот интерес. Сепак, тоа е толку апстрактна и неостварлива идеја што можеби не служат дури и на целта за проширување на перспективата на донесувачот на одлуки, освен ако не постои силно чувство на субјективна одговорност. Понекогаш субјективната одговорност ги зајакнува објективните одговорности на една личност, а понекогаш и не. Понекогаш ја поместува обврската за јавен интерес во првите редови, а во други времиња целосно ја замаглува. Нашите чувства и верувања за одговорност кон некого или за нешто произлегуваат од процесот на социјализација.

Тие се манифестации на вредности, ставови и убедувања што ги стекнуваме од семејството, училиштето, верската припадност, пријателите, професионалното обучување и организациската вклученост. Преку овие искуства, почнуваме да перципираме обрасци во физичката природа и во однесувањето на другите кои стануваат дел од нашиот когнитивен систем.

2.3. Улогата и значењето системот на вредности и управување/раководење преку систем на вредности

Во литературата постојат многу дефинирања, теории за поимот вредност. Но, во контекст на темата на магистерскиот труд, ние ќе се задржиме на поими кои се најпознатите и најмногу употребувани, а дадени од значајни и познати научници.

Табела 2. Разни дефиниции за поимот „вредност“[18]

Автор	Дефиниција
C. Kluckhohn (1951, 1954)	*„Вредноста е концепција, експлицитна или имплицитна, карактеристична на поединецот или карактеристика на групата, од пожелното, која има влијание врз изборот од прифатливите способности, средства и крајот на дејството“.*
F. Kluckhohn , Strodtbeck (1961)	*„Вредносните ориентации се комклексни, но системски (подредени по ранг) принципи“.*
Rokeach (1973)	*„Одржливо убедување во тоа дека одреден начин на однесување или крајна цел на постоење е Најпосакуваното од личноста или социјална гледна точка отколку спротивна или друга гледна точка или крајна цел“*
Feather (1975)	*„Апстрактните структури или шеми, кои можат да бидат претставени како асоцијативни мрежи, каде што секоја централна вредност е поврзана со сет на ставови и убедувања".*
Williams (1979)	*„Критериуми на привлечност“.*
Kohn, Schooler (1983)	*„Стандарди на привлечност“.*
Hofstede (1980)	*„Широки тенденции за претпочитување на определени состојби над останатите“*
Schwartz, Bilsky (1987)	*„Концепти или верувања, сврзани со крајните вредности или однесувања, однадвор конкретни ситуации, водечка селекција*

[18] Извор: Василев, В., Ефремовски, И. (2018) Организацика култура и мотивација на персоналот – теоретски основи и добри практики. МЦСП: Свети Николе.

	или проценка на однесувањето и појавите, подредени по релативна важност“.
Проданов (1988)	*„Предмети или појави, квалитети или својства кои поседуваат позитивна важност за општеството и / или личноста, може да задоволуваат одредени нивни потреби или интереси“.*
Schwartz (1992)	*„Критериуми кои луѓето ги користат за да ги изберат и оправдаат дејствијата и оценуваат луѓето (вклучувајќи се и себе си) и настаните“.*
Hechter (1993)	*„Релативно општи и трајни внатрешни критериуми за оценување“.*
Schwartz (1994a)	*„Посакувана транс-ситуациска цел, се разликуваат по важност која служи како водечки принцип во животот на еден човек или други социјални ентитети“.*
Verplanken, Holland (2002)	*„Когниции кои можат да ја дефинираат ситуацијата, предизвикуваат цели и го раководат дејството“.*
Graeber (2005, 37)	*„Вредноста е патот по кој активностите на индивидуалниот актер го преземаат значењето како за самиот актер, откако се вклучуваат во поголема социјална целина“.*
De Angelis (2005, 66)	*„Вредностите ... тоа е патот во кој луѓето го претставуваат значењето на сопствените активности за себе. Како што ја претставуваат оваа важност, тие имаат водич за сопствените дејства. Вредностите не извираат од поединечно изолираниот дел од општеството. Секое дејство или процес, станува значајно ... само откако се интегрира во некој поголем систем од дејствија“.*
Fu, et al., (2010, 226)	*„Вредностите се пожелни крајни состојби кои влијаат врз изборот или дејството“.*
Harvie, Milburn, (2010, 632)	*„Кога зборуваме за вредностите ... ние зборуваме за практики, активности или односи, процеси на оценување. Идејата за вредностите се однесува до тоа во кое луѓето чуваат за нив како нешто важно, со почит; вредносниот*

	систем се однесува до етичката рамка изработена од збир на вредности“.

Во 1961 година, се појавува една од највлијателните теории за основните човечки вредности претставена од страна на антрополизите Клакхон, Ф., и Стротбек, Ф. Тие констатираат дека луѓето споделуваат биолошки црти и карактеристики кои ја формираат основата за развојот на културата, како и тоа дека луѓето ги чувствуваат нивните културни верувања и практики како нормални и природни, додека оние на останатите се неприродни или дури и пониски или анормални. Тие ги дефинираат вредностите како „концепција, експлицитна или имплицитна, карактеристична на поединецот или групата, од пожелното, која има влијание врз изборот од прифатливите способности, средства и крајот на дејството“.[19]

Клакхон и Стротбек (1961) ја развиваат оваа теорија во која ги вложуваат овие принципи во дејствие. Тие започнуваат со три основни претпоставки:

- Постојат ограничен број општи човечки проблеми кои за сите луѓе преку целото време треба се најде некакво решение;

- Иако постои варијабилност во решенијата на сите проблеми, таа не е ниту неограничена, ниту случајна, но дефинитивно е променлива во рамките на низа од можните решенија;

- Сите алтернативи на сите решенија се присутни во сите општества во секое време, но различно се преферираат.

Петте основни проблеми пред кои е исправено човештвото според таа категоризација се следните:

- Каков е односот на индивидуата кон другите? (Ориентација кон односите);
- Каков е временскиот фокус на човечкиот живот? (Временска ориентација);
- Каков е модалитетот на човековата активност? (Ориентација на дејноста);
- Каков е односот на човечкото суштество со природата? (Ориентација човек – природа);
- Каков е карактерот на вродената човечка природа? (Ориентација кон човечката природа).

[19] Повеќе за тоа: Василев, В., Ефремовски, И. (2018) Организацика култура и мотивација на персоналот – теоретски основи и добри практики. МЦСП: Свети Николе, (74-80).

Според Милтон Рокич, „вредноста е одржливо (цврсто) верување дека одреден начин на однесување или статус на постоење е персонален или социјално подобар од другите, а системот на вредности на поединецот е одржлива (цврста) организација на убедувања кои се однесуваат на посакуваните однесувања или постоењето на линија на континуитет на релативната важност“ (Илиева, 2006). Рокич гледа на системот од вредности како на хиерархиска организација, средени по ранг, од идеали и вредности во однос на нивната важност.

Милтон Рокич (1973) открива седум фактори во вредностите:

- Непосредно задоволство (удобен живот, задоволство, чистота, возбудлив живот) наспроти одложено задоволство (слобода, внатрешна хармонија, логика, самоконтрола);
- Компетентност (логика, имагинација, интелектуалност, независност) наспроти религиозниот морал (простување, спасение, да се помага, чистота);
- Себепотиснување (послушност, учтивост, самоконтрола, искреност) наспроти себе-експанзија (широки погледи, способност);
- Социјална ориентација (мир во светот, национална безбедност, еднаквост, слобода) наспроти лична ориентација (вистинско пријателство, самопочит);
- Општествената сигурност (свет на убавина, еднаквост, да се помага, имагинација) наспроти семејна сигурност (семејна сигурност, амбиција, одговорност, способност);
- Почитување (општествено признавање, самопочит) наспроти љубов (зрела љубов, да се сака);
- Внатрешна насоченост (храброст, независност) наспроти друга насоченост (учтивост).

За неговите емпириски истражувања и во обидите да ја објасни разликата помеѓу начинот на поведението и статусот на извршување, Рокич развива форма за анализа на вредности, за која цел, вредностите се разделени на инструментални и терминални, или крајни (базични) вредности, за да биде појасно последните може да се разгледуваат како цели, а првите – средства за постигнување на соодветните цели. Инструменталните вредности се поврзани со претпочитаните однесувања и начини на однесување, или кои го насочуваат однесувањето за постигнување на целите.

Табела 3. Инструментални вредности

– амбициозен (работи напорно, инспиративен) – со широки сфаќања или ставови (либерален) – способен (компетентен, ефективен) – оптимист (со лесен карактер, весел) – чист (уреден, одржуван) – храбар (подготвен да ги заштити убедувањата) – простува, великодушен (не е злопамтило) – корисен (работи за доброто на другите)	– со фантазија (смел, креативен) – интелектуалец (интелигентен, со отворен ум) – независен – логичен (последователен, рационален) – полн со љубов (нежен, грижлив) – исполнителен (со чувство на долг, појавува почит) – внимателен (со добри манири, воспитан) – одговорен (може да се потпре на него) – со добра самоконтрола (самодисциплиниран)

Табела 4. Терминални (крајни) вредности

– комфорен живот или просперитетен (благосостојба) – возбудлив живот (активен, стимулирачки) – достигнување, чувство за комплетност (трајни придонеси) – мирен свет (без конфликти и војни) – свет на убавина (на природата и уметноста) – еднаквост (еднаква шанса за секој) – семејна сигурност (грижа за семејството) – слобода (независност, слободен избор)	– среќа (задоволство) – внатрешна хармонија (без душевни конфликти) – зрела љубов (сексуална и духовна интимност) – национална безбедност (заштита од напад) – задоволство (пријатен, безгрижен живот) – самопочит (самореализација) – вистинско пријателство – мудрост

Терминалните вредности се претпочитаните статуси на постоење или ориентир за нашиот однос кон целите кои ги поставуваме во животот. Рокич всушност е типичен и водечки претставник на една од насоките во истражувањето на вредностите – насока,

што некои ја нарекуваат „структурно-енергетска (енергетска во случајот едноставно означува – движечка сила на вредностите, нивната улога на поттик за однесувањето) – карактеристичен за ставовите на С. Шварц и В. Билски (Байчинска, 1994 по Илиева 2006). Тие ја разгледуваат структурата на вредностите во зависност од нивната мотивациска содржина и од присуството на двата вида односи помеѓу нив – на взаемно исклучување и на дополнувањето. Кога мотивациската насоченост на одделните вредносни типови се совпаѓа, тие се во синхронизација, а некомпатибилноста предизвикува конфликт меѓу нив. Вредностите имаат неколку функции: мотивациска; регулативна; адаптивна; его-заштитна и самоактуализација. Вредностите се организирани во вредносниот систем – трајна организација на верувања и претпочитан начин на однесување, кои имаат значење за поединецот или општеството. Системот на вредностите има одредена структура, во која секоја од вредностите има своја сила или значење која сила определува колку се важни тие или колку силно се подредени по однос на другите вредности. Вредносниот систем на личноста трпи влијание во процесот на развој на едно општество, тој трпи влијание на широк круг измени во политичката, економската и социјалната средина. Вредностите, освен што ја поддржуваат стабилноста, создаваат флексибилност, реагираат на промените во средината и создаваат адаптивност кон неа (Илиева, 2009).

Вредностите се моќни влијанија врз човечкото искуство. Иако се повикавме на субјективната одговорност како вклучување на чувства, важно е да се напомене дека вредностите од кои произлегува овој вид на одговорност не се едноставно емотивни изрази. Тие имаат три компоненти, кои влијаат на начинот на живеење: когнитивни, афективни и компоненти на однесувањето. Вредностите не само што произлегуваат од нашата когнитивна интеракција со нашето опкружување, туку и ги обликуваат нашите перцепции додека продолжуваме да го доживуваме светот. Вредностите исто така предизвикуваат емотивни одговори на она што го перцепираме; имаме позитивни и негативни чувства поврзани со она во што веруваме за тоа што го перципираме (Друс и Липсон, 1971 година). Оваа комбинација на когнитивни и афективни одговори на физичкото и социјалното опкружување создава предиспозиции во нас кон одредени видови на однесување. Со други зборови, она во што веруваме и како се чувствуваме во врска со тоа верување влијае на нашиот карактер, што го обликува нашето однесување. Вредноста функционира како моќен императив на акција; тоа е „стандард или мерило за водење активности“ (Рокич, 1970).

Холандскиот истражувач и социјален психолог д-р Герт Хофстеде (Geert H. Hofstede, 1980) спровдел големо истражување на вредностите на луѓето кои биле вработени во локалните огранoци на една компанија во над 50 држави од целиот свет. Герт Хофстеде го создава еден од најпознатите веродостојни модели на културните димензии, кој ги опишува и објаснува националните разлики во организационото однесување. Четирите димензии на културата создадени од Хофстеде (2001) се: растојание на власта (од најмало до големо), колективизам наспроти индивидуализам, женственост наспроти мажественост и избегнување на несигурноста (од силно до слабо)[20].

1. Растојанието на власта или индекс на растојание на власта се добива преку мерење на степенот на нееднаквоста во општеството која Хофстеде ја определува „како степен, во којшто послабите членови на институции и организации во една земја го очекуваат и прифаќаат нееднаквото распределување на: „институциите“ – тие се основни елементи на општеството, како на пр.: семејство, училиште и заедница; и „организациите“ се местата каде што работат луѓето. (Табела 5)

Табела 5. Клучни разлики помеѓу општествата со големо и мало растојание од власта. Извор: Хофстеде (2001, 49).

Мало растојание од власта	*Големо растојание од власта*
Хиерархијата во организациите значи нееднаквост на улогите и се воспоставува за погодност.	Хиерархијата во организациите ја одразува егистенцијалната нееднаквост помеѓу оние на врвот и оние на дното.
Децентрализацијата е популарна.	Централизацијата е популарна.
Мали разлики во платите меѓу врвот и дното на организацијата.	Големи разлики во платите помеѓу врвот и дното на организацијата.
Потчинетите очекуваат со нив да се консултираат.	Потчинетите очекуваат да им се кажува што да прават.
Идеален шеф е инвентивен демократ.	Идеален шеф е добротворен автократ или добар татко.
На привилегии и симболите на статусот се гледа со недоверба.	Привилегиите и симболите на статусот се очекувани, но и популарни.

[20] Повеќе за тоа: Василев, В., Ефремовски, И. (2018) Организацика култура и мотивација на персоналот – теоретски основи и добри практики. МЦСП: Свети Николе.

2. Димензијата на степенот на индивидуализмот во општеството – индексот на индивидуализам наспроти колективизам, Хофстеде го определува на следнот начин – „индивидуализамот е карактеристичен за општества во кои нема тесни врски (односи) помеѓу индивидуите – од секој се очекува да се грижи самиот за себе и непосредно за семејството. Како негова спротивставеност, колективизмот е карактеристичен за општества во кои со самото раѓање индивидуата е интегрирана во силни, споени внатрешни групи кои продолжуваат да го заштитуваат преку целиот негов живот во замена за безусловна верност“. Димензијата која според Хофстеде се нарекува индивидуализам наспроти колективизам, се поврзува најсилно со следниве „работни цели“. На индивидуалниот плус: личното време, слободата и предизвикот; додека на спротивниот, коликтивистички плус: обуката, физичките услови и користењето на вештините. (Табела 6)

Табела 6. Клучни разлики помеѓу колективистичките и индивидуалистичките општества

Колективистичка	*Индивидуалистичка*
Односите работодавач – вработен се прифаќат од морална гледна точка, слично на семејни односи.	Односите работодавач – вработен се договорни и треба да се базираат на взаемна корист.
Назначувањата и унапредувањата ја имаат предвид внатрешната група на работникот.	Назначувањата и унапредувањата би требало да се базираат само на способноста и правилникот.
Управањето е управување по групи.	Управањето е управување на индивид.
Односите имаат предност пред работата.	Работата има предимство пред односите.

Извор: Хофстеде (2001, 92).

3. Мажественост – женственост како димензија на општествената култура, според Хофстеде е единствена димензија по која одговорите на мажите и жените-вработени детално се разликуваат во спроведеното истражување. Оваа димензија е поврзано најсилно со важноста која се придава на „мажественоста“ каде на плусот се наоѓаат: приходите, признанието, издигнувањето и предизвикот. Додека на спротивниот „женствен“ плус се сместени: менаџер, соработка, станбената област и сигурноста на работното место. Мажественоста е карактеристична за општества во кои социјалните полови улоги се јасно разграничени (мажите треба да се наметнат, да

бидат жилави и да се фокусираат на материјалниот успех, а жените – да бидат поскромни, нежни и загрижени за квалитетот на животот); женственоста е карактеристична за општества во кои социјалните улоги на половите се застапени, односно и мажите и жените би требало да се скромни, нежни и загрижени за квалитетот на животот. Во женствените култури работата би требало да дава повеќе можности за взаемна помош и социјални контакти. Карактеристично за оваа димензија е дека и двете култури создаваат различни типови на херои во управувањето. (Табела 7).

Табела 7. Клучни разлики помеѓу женствени и мажествени општества

Женствени	*Мажествени*
Работи за да живееш!	Живеј за да работиш!
Менаџерите ја користат интуицијата и бараат согласност.	Од менаџерите се очекува да бидат решителни и да се залагаат.
Акцент на еднаквоста, солидарноста, и квалитетот на работниот живот.	Акцент врз справедливоста, натпревар помеѓу колегите и завршената работа.
Разрешување на конфликти преку компромиси и преговори.	Разрешување на конфликти преку борба до крај.

Извор: Хофстеде (2001, 133).

4. Избегнувањето на несигурноста како термин Хофстеде го презема од американската организациска психологија или од делата на Џејмс Џ. Марч. Начините на надминување на несигурноста се составен дел од секоја човечка институција во секоја држава. Како човечки суштества треба да го прифатиме фактот дека не знаеме што ќе се случи утре – иднината е неизвесна, но немаме избор (Хофстеде 2001, 153). Крајната несигурност предизвикува вознемиреност. Хофстеде го определува избегнувањето на несигурноста како степенот до кој членовите на една култура се чувствуваат загрозени од несигурни или непознати ситуации. Ова чувство, освен во другите форми, се изразува во нервен стрес и во потреба од предвидливост – потреба од пишувани и непишани правила. Во земјите со многу слабо избегнување на несигурноста постои емоционален ужас од формалните правила. Правилата се утврдуваат во случај на нужда. Слабото избегнување на несигурноста значи и слаба вознемиреност. На работното место со слабото избегнување на несигурноста луѓето

можат да работат напорно, ако има потреба, но не се раководат од внатрешнната желба за постојана активност. При силното избегнување на несигурноста луѓето сакаат да работат активно или барем секогаш да бидат зафатени. Животот се движи брзо и времето е пари. (Табела 8)

Табла 8. Клучни разлики помеѓу општествата со силно и слабо избегнување на несигурноста на работното место

Слабо избегнување на несигурноста	*Силно избегнување на несигурноста*
Не смее да има повеќе правила од апсолутно наложените.	Емотивната потреба од правила, дури и ако се неприменливи.
Времето е ориентациска рамка.	Времето е пари.
Чувството за смиреност при пропуст; напорна работа само кога е потребно.	Емоционална потреба да си зафатен; внатрешна потреба за напорна работа.
Точноста треба да се учи.	Точноста е природна карактеристика.
Изложувањето на нови или нестандардни идеи и однесувања.	Потиснување на нестандардни идеи и однесување; отпор кон однесувањата.
Мотивирање преку достигнувања и почитување или припадност.	Мотивирање преку достигнувања и почитување или припадност.

Мајкл Харис Бонд (Хофстеде, 2001, 18–19, 230–242) открива и додава петта димензија која ја нарекува: долгорочна ориентација наспроти краткорочна ориентација или попозната како „конфучијански динамизам“ по учењето на Конфучие. Оваа димензија се занимава со вредностите кои западниот ум ќе ги препознае, но кои не влегуваат во листата на клучните прашања на научниците кои ја подготвиле западната анкета. Учењето на Конфучие е составено од часови по практична етика без религиозна содржина. Клучните принципи на учењето на Конфучие се следниве:

- Стабилноста на општеството се засновува на нееднакви односи меѓу луѓето;
- Семејството е прототипот на сите општествени организации;
- Добродетелното поведение е да не се однесуваш со другите така како што не сакаш да се однесуваат со тебе;
- Добродетел што се однесува до задачите на човекот во животот е да се обидеме да ги совладаме вештините и да добиеме образование, да работиме напорно, да не посакуваме повеќе од потребното, да бидеме трпеливи, и да бидеме упорни.

Новата димензија „конфучијански динамизам“ се состои од следниве вредности кои Хофстеде ги нарекува „долгорочна ориентација“: упорност; подредување на односите според статусот и почитувањето на овој ред; штедливост; присуство на чувство на срам. На спротивниот плус на „краткорочната ориентација“ се наоѓаат: лична одржливост и стабилност; да се има лице; почитување на традицијата; и взаемност кон поздравите, услугите и подароците. Сите вредности на двата плуса на Мајкл Х. Бонд се базирани од учењето на Конфучие. (Табела 9)

Табела 9. Клучни разлики помеѓу општества со краткорочна и долгорочна ориентација

Краткорочна ориентација	*Долгорочна ориентација*
Почитување на традициите.	Адаптација на традициите во современ контекст.
Почитување на социјалните или статус обврски независно од цената.	Почитување на социјалните и статус обврски во одредени граници.
Социјален притисок да си во чекор со соседот, дури и ако тоа значи да се троши повеќе отколку што можеш да си дозволиш.	Штедливост, заштеда на ресурси.
Ниска квота на заштеди, мали суми за инвестиции.	Високо ниви на штедење, достапни фондови за инвестиции.
Очекување за брзи резултати.	Упорност кај бавните резултати.
Загриженост за задржување на лицето.	Желба да се потчинуваш заради одредена цел.
Желба за поседување на вистината.	Желба за почитување на барањата на добродетелта.

Извор: Хофстеде (2001, 242).

По предлог на Михаил Минков[21] се воведува шестата димензија – задоволување наспроти воздржаност. Михаил Минков нуди три нови димензии на културата, а другите две се: исклучување наспроти универзализам – како ги третираме луѓето кои се различни од нас, од нашата група, како исклучувањето се карактеризира со

[21] Михаил Минков се јавува како коавтор на третото издание на книгата „Култури и организации: Софтвер на умот“, каде се јавува димензијата „задоволување наспроти воздржаност“, која го одредува степенот до кој луѓето се обидуваат да ги контролираат своите желби.

недоверба кон нив, а универзализмот – со сфаќањето дека луѓето се еднакви и односите кон нив треба да се исто такви; монументалноста против скромност – до кој степен личната гордост, самопочитта, непоколебливата верба се застапени во одредена култура, како што монументалноста е карактеристична за култури кои ја поддржуваат појавата на гордост и лично достоинство, а скромноста е манифестација на поголема смиреност и верувањето дека човек не треба да се истакнува.[22] Слабата контрола се дефинира како задоволување, а силната контрола како воздржаност.

Табела 10. Разлики помеѓу задоволни и воздржани (стегнати) општества

Задоволни општества	*Воздржани општества*
Луѓето се чувствуваат посреќни.	Луѓето се чувствуваат несреќни.
Чувство за контрола над сопствениот живот и слобода на избор.	Чувството за контрола над сопствениот живот е слабо.
Се почитува одморот, убавиот провод и слободно време.	Одморот не претставува таква вредност.
Пријателството има големо значење.	На пријателството се придава помалку значење.
Малку се штеди.	Штедливоста е важна.
Има позитивен став кон животот, оптимизам.	Ставовите кон животот се песимистички.
Акцентот е ставен врз позитивни емоции.	Не се придава значење на позитивните емоции.
Повеќето луѓе се чувствуваат здрави.	Помалку луѓе се чувствуваат здрави.
Повеќе се спортува.	Спортот е важен.

Извор: (Минков, 2010 во Манасиев, 2016,79)

Истражувачите Шварц, Ш., и Билски, В., (1987, 1990, 1994а) ја применуваат концептуалната дефиниција за вредностите во кое резимираат дека вредностите: а) се концепции или верувања; б) кои се однесуваат на посакуваните крајни состојби или

[22] Повеќе за тоа: Манасиев, С. (2015) *Ключови аспекти в еволюциата на Управлението на човешките ресурси.* София: Евдемония продакшън ЕООД. стр.70.

однесувања; в) надвор од конкретните ситуации; г) водечка селекција или оценка на однесувањето и појавите; д) се подредени по релативна важност.

Шварц и Билски (1987, 1990) предлагаат седум различни видови мотивациски вредности:

- Просоцијални: активна заштита или подобрување на благосостојбата на другите;
- Рестриктивен конформизам: ограничување на дејствија и импулси кои можат да им наштетат на другите, како и повреда на санкционираните норми;
- Задоволство: задоволство, чувства и емоционална наслада;
- Постигнување: личниот успех е доказ за компетентност;
- Зрелост: благодарност, разбирање и прифаќање на себеси, другите и околниот свет;
- Самонасочување: независно размислување и акција – избор, создавање на истражување;
- Сигурност: безбедност, хармонија и стабилност на општеството, групи со кои поединецот се идентификува, меѓусебните односи или себе си.

Шварц Х. Шалом резимира дека основните карактеристики на базичните вредности за кои пишуваат многу теоретичари и истражувачи (Allport 1961, Feather, 1995, Inglehart, 1997, Kohn, 1969, Kluckhohn, 1951, Morris 1956, Rokeach 1973) се следните:

- Вредностите се верувања. Но, овие верувања се неразделно поврзани со емоциите, а не со идеите;
- Вредностите се мотивациски конструкции. Тие се однесуваат на посакуваните цели што луѓето се стремат да ги постигнат;
- Вредностите ги надминуваат специфичните активности и ситуации. Вредностите се апстрактни цели. Апстрактната природа на вредности ги разликува од концептите како што се нормите и ставовите кои обично се однесуваат на конкретни дејствија, предмети или ситуации.
- Вредностите го раководат изборот или оценката на активностите, политиките, луѓето и настаните. Вредности служат како стандарди или критериуми.
- Вредностите се подредени по важност една спрема друга. Системот на вредности на луѓето ги рангира приоритетните вредности што ги

карактеризираат инидивидуите. Оваа хиерархиска карактеристика на вредностите ги разликува од нормите и ставовите.

Теоријата на вредностите предложена од Шварц (1992; 1994a, 19–45) ги дефинира вредностите како пожелни, транс-ситуациски цели од различна важност, кои служат како водечки принципи во животот на луѓето. Петте карактеристики на вредностите се заеднички за сите вредности. Клучниот содржински аспект по што се разликуваат вредностите е типот на мотивацијата што тие ја изразуваат.

Десетте мотивациски разлики во врска со основните вредности произлегуваат од трите универзални барања на човечката состојба: потребите на поединецот како биолошки организам, потребата од координирано социјално меѓусебно дејство, како и од потребата од хумани односи кон групите.

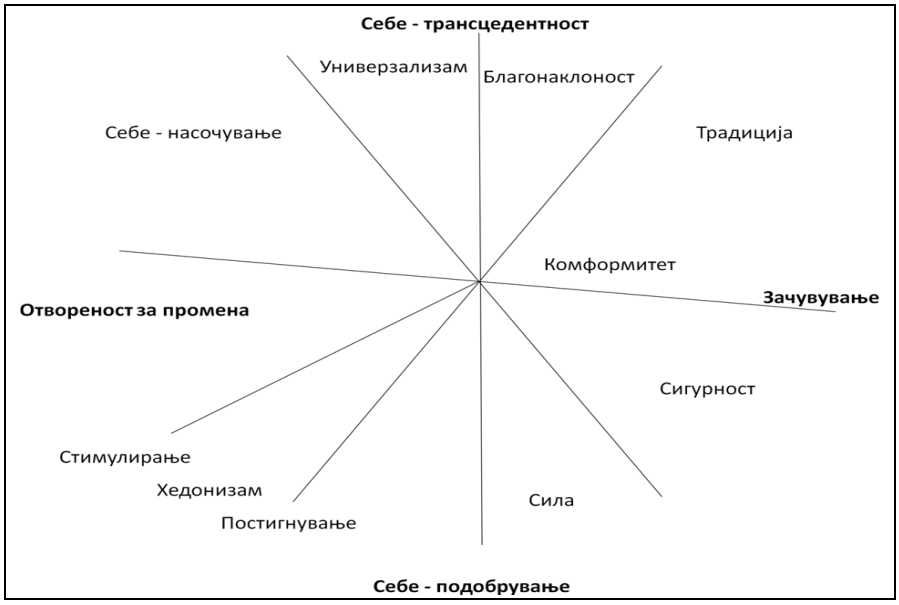
Секоја од десетте основни вредности може да се карактеризира со опишување на нејзината централна мотивирачка цел.[23]

- Себенасочување. Независна мисла и акција; Избор, создавање, истражување.
- Стимулација. Возбуда, новина и предизвик во животот.
- Хедонизам. Задоволство и сетилно задоволство за себе.
- Постигнување. Личен успех преку демонстрирање на компетентност според социјалните стандарди.
- Сила. Социјален статус и престиж, контрола или доминација над луѓето и ресурсите.
- Сигурност: Безбедност, хармонија и стабилност на општеството, групите со кои поединецот се идентификува, меѓусебните односи и себе си;
- Конформизам: Ограничување на активностите и импулсите кои можат да им наштетат на други луѓе, како и повреда на санкционираните норми;
- Традиција. Почитување, посветеност и прифаќање на обичаите и идеи кои традиционалната култура или религија ги обезбедува за себе.
- Добрина. Зачувување и зголемување на благосостојбата на луѓето кои често се во контакт.
- Универзалност. Разбирање, признание, толерантност и заштита на благосостојбата на сите луѓе и за природата.

[23] Повеќе за тоа: Basic Human Values & Theory, Methods and Application by Shalom H., Schwartz, The Hebrew University if Jerusalim.

Во Теоријата на вредностите предложена од Шварц (1994а, 19–45) се укажува на динамичната меѓусебна поврзаност на вредностите, т.е. се посочува како вредностите се дополнуваат и меѓусебно се поддржуваат и како вредностите се спротивставуваат еден на друг со веројатност за влегување во конфликт. Кружната поставеност на вредностите претставува мотивациски континиум, укажувајќи на тоа, колку вредностите се поблизу до кругот, толку повеќе се подобни на основната мотивација; колку повеќе се оддалечени, толку повеќе го потенцираат нивниот антагонизам со нивната основна мотивација. (Приказ 1)

Приказ 1. Теоретска местоположба на вредностите[24]



Вредностите варираат во различните генерации во едно општество и водат до меѓугенерациски разлики кои ги одредуваат односите и мотивациите кон работата. Од истражувањата направени во САД, промените во системите од вредности покажуваат интересни резултати (Табела 11).

[24] Извор: Shalom H. Schwartz. *Basic Human Values: An Overview (Theory, Methods, and Applications*). The Hebrew University of Jerusalem. (Преводот и адаптацијата се од авторот).

Табела 11. Промените во системите од вредности

Систем од вредности	Период	Година	Доминантни работни вредности
Протестантската работна етика	1940 1950	50-70	Напорна работа. Традиција. Лојалност кон организацијата.
Егзистенцијализмот	1960 1970	30-50	Квалитетен живот. Автономија. Лојалност кон сопственото Јас.
Прагматизмот	1980 1990	До 30	Успех. Амбиција. Постигнувања. Лојалност кон кариерата. Упорна работа.

Според Робинс (2001), во одредена класификација се групирани сите вредности во шест вредносни групи. Најраниот обид за таква класификација му припаѓа на истражувањето направено во 1930-тите од Олпорт, Џ., Вернон, П. и Линдзи, Џ., (Илиева, 2009). Шест основни типови вредности се: Теоретските вредности: придаваат големо значење за откривањето на вистината преку критичен и рационален пристап; Економските вредности: водечко значење имаат полезното и практичното; Естетските вредности: тие ѝ придаваат најголема важност на убавината, облиците и хармонијата; Социјалните: ги посматраат луѓето, човечките односи и љубовта помеѓу луѓето како најважни; Политичките: тие се насочени кон стекнување моќ и влијание; Религиозни вредности: ги содржат вкупноста на искуството и разбирањето на светот и универзумот како целина.

Честер Барнард, во Функциите на извршната власт (1964), тврди дека овие вредности и принципи се организирани во различни cosвездија, кои тој ги нарекува приватни, непишани „кодови“ со кои се регулира однесувањето на една личност. Неговиот поим за кодови сугерира дека вредностите и принципите не се рангирани само хиерархиски, туку исто така се структурирани во подсистеми. Овие нормативни подсистеми се функционално поврзани со различните видови на активности во кои сме вклучени. Тие служат како непишани, внатрешни кодекси на однесување за одредени аспекти од нашите животи. Иако Барнард не ги поврзува овие внатрешни кодови конкретно со улогите што ги заземаме, генерално е во согласност со неговата идејна шема да го стори тоа. Идентификувањето на внатрешните кодови со улогите помага да се разјаснат и како тие се организирани и како тие се поврзани со однесувањето. Вредностите што се соодветни за дефинирање и структурирање на дадена улога

функција како потсистем на нашиот вкупен систем на вредности, функционално ориентирани околу однесувањето во одредена улога, но се поврзани и со други подсистеми на вредности за други улоги.

Улогите кои би ги опшишале како пакети на обврски и интереси треба да се разработи на покомплексен начин. Постојат две компоненти во донесувањето на улогата: објективната и субјективната. Објективната компонента се состои од оние надворешни обврски кои и даваат на улогата структура, стабилност, предвидливост и континуитет што приближна волја на граѓанството. Субјективната компонента се состои од подсистем на вредности и принципи што ги конструираме во процесот на одговор на тие објективни обврски и очекувања. Додека ја преземаме улогата и почнуваме да ја дејствуваме при донесување на одредени одлуки, ние организираме збир на вредности и принципи кои ги водат нашите специфични, лични, индивидуални одговори на генерализираната објективна дефиниција на улогата. Во овој процес, елементите на улогата што започнаа како надворешни очекувања може да се интернализираат преку социјализација и да станат дел од нашиот систем на субјективна одговорност. Колку повеќе ги интернализираме вредностите и принципите на некоја улога, толку повеќе нашето однесување е водено од нашата субјективна одговорност и помалку зависиме од надворешните структури.

Со други зборови, ние развиваме структура на субјективна одговорност која е пандан на објективната одговорност наметната од надвор од нас самите. Ова е начинот на кој ги поврзуваме нашите сопствени потреби и идиосинкратски перспективи со барањата на улогата. Една улога предизвикува во нас потреба да создадеме подсистем на вредност, код за живеење на неговите објективни одговорности на начин што е компатибилен со нашите сопствени внатрешни склоности. Овој внатрешен код може или не може да биде значително информиран со одреден професионален консензус за одговорноста на јавните администратори. Понекогаш кога администраторот не бил социјализиран од професионална заедница, идиосинкратичните лични вредности кои произлегуваат од други улоги го даваат единствениот извор за субјективна одговорност; нема идентификувани етички норми на јавни услуги го обликуваат однесувањето на администраторот. Во овие случаи, јавната улога се спроведува врз основа на лични вредности што можат или не се во согласност со очекувањата на јавноста. Неконзистентност може да се открие само кога надредените, политичките службеници или јавноста сметаат дека некои значајни активности на администраторот не се во согласност со нормите на јавните служби.

Барнард (1964) исто така прави корисна разлика помеѓу моралниот статус и одговорноста. Моралниот статус има врска со атрибутите на внатрешниот код за одредена улога: „едноставен или комплексен, висок или низок, сеопфатен или тесен“. Одговорноста е „моќ на одреден приватен кодекс на морал да го контролира однесувањето на поединецот во присуство на силни спротивни желби или импулси“.Така може да имаме јасно разработено код за која било дадена улога, но може да не се однесува доследно на начин што е складен со кодот. До степен до кој нашите кодови не го контролираат постојано нашето однесување, може да бидеме опишани како неодговорни. Однесувањето на одговорно лице не е во спротивност со неговиот или нејзиниот код за таа улога.

Понекогаш велиме дека оние чии активности се во спротивност со она за што веруваат дека немаат интегритет. Не може да им се верува бидејќи нивните внатрешни контроли се толку слаби што нивното однесување е непредвидливо и неконзистентно. Одржувањето висок степен на субјективна одговорност е важно не само заради нашето чувство на целина, самопочитување и идентитет - суштински колку што се овие за менталното здравје - туку и за исполнување на нашата објективна одговорност. Како што сугерираат Сриваства и Куперидер (1988), интегритетот вклучува целина, не само во нас самите, туку и во нашите односи. Тие тврдат дека интегритетот не е единствена карактеристика на карактерот и не се ограничува на одредени улоги, туку „софистицирана состојба на искуство во обработка во светот што опфаќа морална проценка, креативност и интуитивна способност, како и рационално-аналитички моќи“. Тие понатаму тврдат дека извршните директори кои имаат ваков вид интегритет „поканууваат доверба од другите“ затоа што тие се „доследни на збор и дело“. Во суштина од графиконите и процедурите на организацијата, токму оваа доверба ја интегрира организацијата. Егер нè предупредува да бидеме сомнителни на поимот дека оној што раководи, управува, може да функционира „како еден вид етички автомат “. Тој, всушност, тврди дека потребата за логика и доследност во нашето административно однесување бара развиена субјективна одговорност. Опсегот на административна дискреција што го дозволуваат објективните извори на одговорност мора да се структурира со „поседување на некои пречки во рефлектирачкиот морал“

На државниот службеник, носителот на јавна функција му требаат „некои клучни знаци за поврзување на различните и често спротивставени тврдења за конкурентни вредности што влегуваат во неговите официјални активности“. Овие нема да бидат обезбедени со закон, судови или делегирано овластување; тие се премногу

општи по природа. Според Егер, извори на субјективна одговорност се значи за „одржување на постојан и можеби корективен етички континуитет во административниот процес“. Следствено, субјективната одговорност не е само неизбежен факт на човечкото искуство, растејќи од нашата социјализација и другите наши улоги, туку нејзиниот свесен и систематски развој е од суштинско значење за извршување на објективна одговорност на постојан, рационален и сигурен начин. Доследните и моќни внатрешни контроли им овозможуваат на администраторите да имаат дискреција според моделот што е релативно предвидлив и затоа предизвикува доверба меѓу соработниците. Етичкиот процес е средство со кое овие внатрешни извори на одговорност се поврзани со надворешни барања. Моралната имагинација е потребната вештина за мешање на двајцата без губење на интегритетот. Рефлексивниот пристап на донесување одлуки ги опишува чекорите за одржување на усогласеноста помеѓу вредностите и надворешните обврски поврзани со административната улога. Сега, да се свртиме кон друга ситуација на случајот и да се обидеме да примениме некои од овие концепти и разлики поврзани со субјективна и објективна одговорност.

За одговорната администрација, доколку се вратиме кон пристапот на Витбек (кон одговорната администрација) во нејзината срж е актот кон фокусирање на анализа на етичките проблеми и донесување на етички одлуки. Меѓутоа ваквиот пристап може би и не многу соодветен за работата на јавната администрација во глобалниот современен свет. Од причина што администрацијата и раководните лица не работата во вакум, надополнувајќи го и фактот дека е потребно да се земат во предвид и сето она со што е опкружен службеникот/администраторот.

Примената на дизајнерскиот пристап на Витбек кон одговорната администрација во суштина значи дека фокусирањето само на анализа на етички проблеми и донесување етички одлуки е несоодветно за работата на јавната администрација во реалниот свет. Етичката анализа и донесувањето одлуки не се одвиваат во вакуум. Исто така, мора да се разгледа ситуацијата на администраторот, а решавањето на етичките проблеми мора да го земе предвид клучот елементи на работното опкружување на администраторот. За да се фокусираме поконкретно на административната улога, потребни се некои дополнителни размислувања во процесот на дизајнирање решение за етички проблем.

Приказ 2. Елементи на работно опкружување на администрацијата.



– Етичкото решение мора да ја земе предвид организациската поставеност во која се појавува проблемот и во која работи администраторот. Организациите можат да го охрабруваат или попречуваат етичкото донесување одлуки и однесување. Секој почеток на дејствување за решавање на административен етички проблем мора да процени како организацијата ќе поддржи тек на дејствување или ќе се обиде да го запре. Тоа не значи дека треба да се направи нешто во врска со етички проблем само доколку организацијата веројатно ќе биде поддршка. Наместо тоа, тоа значи дека мора да се смисли решение за решавање на отпорот и оптимизирање на поддршката.

– При дизајнирање пристап за решавање на етички проблем, мора да се земат предвид и организациската структура и културата. Заедничките структурни карактеристики на бирократиите во кои работат повеќето јавни администратори можат да создадат отпор, да генерираат одмазда и одмазда и едноставно да го истрошат администраторот кој се обидува да дејствува етички. Сепак, структурата исто така може да обезбеди силна поддршка вкоренета во законот и поткрепена со формални овластувања. Сепак, дури и ако организациската структура го поддржува однесувањето, неформалната култура на организацијата може да го отежне и боли животот - или да обезбеди чувство на солидарност во соочувањето со хиерархиската структура на организацијата.

– Гледајќи над специфичниот етички проблем, администраторот треба да размисли за видовите промени во организациската структура и културата што ќе бидат потребни за да ги направи повеќе поддржувачки за етичкото однесување и помалку отпорни.

– Разгледувањето на етичките проблеми од перспектива на управување бара стратешко размислување. Раководителот треба да размислува за видовите интервенции што би било соодветно да ги донесе посакуваните промени во организациската структура и култура. Идентификување на потребните промени, како во третиот чекор, и најдобрата стратегија за постигнување на тие промени значи придружување на организацискиот развој со етика, важен аспект на дизајнерскиот пристап кон етиката. Тоа вклучува дизајнирање курсеви за акција за промена на организацијата за да биде поголема поддршка на етичкото однесување.

3. ОДГОВОРНОСТА НА НОСИТЕЛОТ НА ЈАВНА ФУНКЦИЈА И ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА - МОДЕЛОТ НА ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА И МОРАЛНА ОДГОВОРНОСТ

3.1. Одговорен носител на јавна функција и одговорна администрација со осврт кон Моделот на одговорната администрација

Визијата што произлегува за значењето на одговорната јавна администрација е визија за жонглер кој управува со мноштво конкурентски обврски и интереси. Значењето на одговорното административно однесување под овие околности е навистина проблематично. Јавните нодители на финкции, државните службеници, се наоѓаат зафатени помеѓу нивната објективна одговорност и нивната субјективна одговорност. На моменти тие се чувствуваат и веруваат дека се одговорни за постапување на начини што не се во спротивност со она што организациската хиерархија или закон ги држи одговорен за. Овие конфликти помеѓу објективната и субјективната одговорност се манифестираат во три вида на конфликтна одговорност: судир на авторитет, конфликт на улоги и судир на интереси. Секој се соочува со јавните администратори со недоумици за тоа каде лежи нивната крајна одговорност и претставува можности да се вклучат во неетичко однесување.

Многу честата одлика на етичкиот идентитет на администраторите произлегува постепено од моделот на одлуки што ги донесуваат во текот на кариерата. Почесто отколку не, ова се прави без многу свесно разгледување на етичките димензии на овие одлуки. Сепак, без водство на кохерентна и широко споделена традиција, јавните администратори, како и сите други современи луѓе, треба да развијат процес на систематско размислување, бидејќи етичките дилеми произлегуваат од овие спорни интереси и обврски. Преку „размислување за вистински морални проблеми апстрактно каде што се формира карактерот“ (Мишенер, 1978), може да култивираме работна теорија за етичко однесување, чувство на интуитивно расудување и интегритет на карактерот што се кумулативно со текот на времето - накратко, етички идентитет.

Многу често во литературатта се среќава идентификување на две улоги – носител на јавни функции, администратор, државен службеник од една страна и граѓанининот од друга страна – овде во оваа релација неминовна е и тензијата помеѓу меѓу, а која тензија го постојаното внимание на сите што се бават со истражување на ваквите теми. И двете мора да се одржуваат и да се сервисираат доколку јавниот

администратор треба да се однесува одговорно, но тие не секогаш се вклопуваат добро едни со други. Фактот дека јавниот администратор ги носи овие две капи - граѓанин и вработен во граѓанството - на моменти доведува до судир помеѓу обврските кон граѓанството и организацијата основана да му служи на граѓаните.

Одговорноста е клучна компонента на етиката за административната улога. Кога се соочуваме со етички проблем и како да се справиме со тоа, ние исто така се соочуваме со нашата одговорност во административната улога. Како што претходно напишавме во магистерскиот труд, ние се соочуваме со два вида на одговорност: објективна наспроти субјективна. Овие двојни компоненти ја прават нашата задача сложена и стресна. И кога сметаме дека имаме повеќе одговорности во една улога, сочинети од конфликти меѓу многу улоги, нашата задача станува многу покомплексна. Трите најчести судири на административна одговорност се судир на авторитет, конфликт на улоги и судир на интереси. Повеќето администратори се запознаени со и се едуцираат за судир на интереси, како што се мито, подароци и забава и продажба на информации.

Она што на повеќето администратори им е помалку познато е судир на овластувања, каде што две или повеќе органи, како што се законот, нашите претпоставени, избрани службеници или јавноста, се судираат и ни наметнуваат спротивставени објективни одговорности. Очигледен пример е кога законот наложува еден курс на дејствување, а нашиот раководител диктира друг правец на дејствување. Во таков случај и нашите улоги како одговрна администрација можат да бидат во конфликт. Секоја улога има вредности поврзани со неа, и тие вредности може да бидат некомпатибилни на моменти. На пример, во работата можеме да се соочиме со ситуација што ги навредува нашите вредности како родители. Или може да имаме конфликти како супервизор и подредени. Во случаи на конфликти со улоги, ние мора да ги разгледаме, разјасниме и редефинираме нашите улоги. Од менаџерска перспектива, ние се грижиме за одржување на одговорно однесување од страна на овие двојно врзани лица. Доколку треба да се одржи одговорно однесување, менаџерите мора да обрнат внимание на четири групи техники: индивидуални атрибути, организациска структура, организациска култура и општествени очекувања.

Средствата за поддршка на индивидуалната одговорност преку поттикнување на автономијата вклучуваат:

(1) свесно разграничување на посветеноста кон организација што вработува и одгледување идентитети што ги надминуваат нејзините граници,

(2) правна и институционална заштита на индивидуалните права и совест,

(3) етика на свесност и

(4) одгледување на принципиелно размислување.

3.2. Анализа кон моделот на одговорната администрација

Модел за одговорна администрација кој ќе го претставиме и анализираме во овој магистерски труд можеме да напоменеме дека според изворите од литературата е наменет како водич за раководителите кои се обидуваат да конструираат или реконструираат организациско опкружување погодно за одговорно однесување и да ја поддржуваат професионалната етика. Треба да се нагласи дека анализите што го користат овој модел не вклучуваат етичко размислување, како што обично го разбираат моралните филозофи. Наместо тоа, тој е образец за дизајнирање на околина во која не само што може да се вклучи во етичка анализа, туку и да се постапува според тоа. Иако филозофите може добро да ги исклучат ваквите размислувања, административната етика мора да ги реши овие контекстуални проблеми за да има какво било практично влијание.

Треба да биде јасно дека двете групи компоненти и дејствијата што следат од нив не се инхерентно, нужно или континуирано во спротивност. Сите или некои од компонентите на одговорно однесување може да бидат повеќе или помалку во судир со сите или некои од компонентите на индивидуалната етичка автономија, во зависност од степенот до кој и организацијата и секој даден администратор реагираат на законски наложената мисија на организација. Доколку некоја организација отстапи од исполнувањето на својата мисија додека одговорното лицеостане посветен на тоа, ќе следи конфликт. Исто така, ако администраторот отстапи од мисијата на организацијата или преку лошо однесување или согледувани обврски кон јавноста додека организацијата останува посветена на тоа, ќе настане конфликт. Несогласувањето помеѓу административната обврска и де факто или де јуре организациските цели ќе произведат напнатост и конфликт.

Табелата 12., го прикажува Моделот за одговорна администрација. Левата колона претставува организациска и индивидуална закана за одговорната администрација. Овие закани се балансирани со организациските и индивидуалните одговорни административни активности.

Табела 12. - Моделот за одговорна администрација

Одговорни административни постапки/дејствија		
Закани	Организациски	Индивидуални
Корупција	Одржување и равојно знаење за организацијата, нејзината мисија, политика	Одржување и развојно знаење за сопствените/личните вредности, верувања, убедувања, поглед на светот и животот
	Донесување одлуки во согласност со законски наложената мисија на приоритети на организацијата	Предлагање на предлози за законска промена за мисијата на организацијата
	Усогласеност со неформалните организациски норми и процедури	Базирање на основа на јавен параметри, барања и интереси
	Работа во рамките/согласно на специјализираната структура на организацијата	Предлогање на измени во нормите, правилата, прописите и процедурите врз основа на јавни преференции, побарувачка и интереси; професионално расудување; или лична совест Поттикнување на соработка помеѓу единиците со други организации, избрани службеници и јавноста

Тиранијата / ароганција	Дејствување во рамките на обезбедените тековни законски акти и етичните правила Признавање на можноста за сметка на хиерархиската структура на организацијата	Дејствувајте во рамките на вредностите на политичката заедница и личната совест Поставување на прашања, спротивставувањеи оспорување на наредбите што не се во согласност со мисија на организацијата, професионални кодови или вредности на политичка совест и нудење предлози за правна и институционални заштита од реваншизам
Себе-служење	Одржување и зајакнување на знаењето од професионалната област Посветување на енергија и време на работата во организацијата, нејзината мисија и поле на политики Увежбување на најдобрите технички расудувања	Одржување и развивање на тековните сознанија на социјални, политички, и економски системи Одржување и негување на врски со семејството, општеството и заедницата Обезбедување на редовно и достапно учество на јавноста

Предложениот модел не е едноставно балансирање на уредно спротивставени елементи; туку идентификува елементи кои заедно можат да обезбедат корективни сили доколку се појави несогласување, како што тоа сигурно ќе се случи во секоја организација. Претставува поле на сили што можат да создадат контроли и рамнотежа во организациската корупција, самопослужување и тиранија од една страна, и индивидуална корупција, самопослужување и ароганција од друга страна.

Одржувањето и развојот на знаењето за организацијата, нејзината мисија и нејзината арена на политики е од суштинско значење за адекватно извршување на нашите одговорности како вработен во одредена јавна организација. Негувањето на ова знаење што ги надминува нашите специфични работни задачи е начинот на кој се движиме подалеку од едноставните инструментални функционери и носиме дел од одговорноста за целокупното функционирање на организацијата и креативното решавање на јавните проблеми. Потребните додатоци на ова знаење поврзано со работата се нашите лични вредности, убедувања, убедувања, светоглед и животни приоритети. За соодветно врзување на барањата и влијанието на организацијата и одржување на одреден степен на етичка автономија, ние треба свесно да развиеме самосвест преку редовно размислување за нашата позиција во однос на прашања поврзани со работата и за тоа каде се наоѓаме на широк спектар на политички, социјални и филозофски проблеми. Ова е средството со кое развиваме идентитет, освен улогата на вработување.

Донесувањето одлуки во согласност со законски наложената мисија на организацијата е од фундаментално значење за исполнување на улогата за вработување и правилното функционирање на хиерархискиот систем на јавната организација. Оваа обврска обезбедува дисциплина на целта и ограничување на личните пристрасности и преференции на индивидуалниот администратор и на тенденциите на претпоставените во хиерархијата да се свртат кон јавноста организации во свои приватни сопственици на моќ. Секој во хиерархијата мора редовно да се потсетува на законот усвоен од избраните претставници на граѓанството како цели и задачи на неговата работа. Но, не треба да претпоставуваме дека законот е совршен и едноставно треба да се служи механички и безумно во секој момент. Јавните администратори се должни да им понудат предлози на нивните претпоставени организации, избрани службеници и на луѓето за измени во законот и во мисијата на организацијата, бидејќи ќе дознаат повеќе за јавните склоности и природата на проблемите што треба да се решат.

Усогласеноста со неформалните норми и процедури на организацијата обично се бара од одговорен јавен администратор. Овие се специфични организациски средства за структурирање и одржување на работата што е во согласност со легитимната мисија на организацијата. Затоа што не може сè да се запише формално и да се препознае дека неформално еволуираните норми даваат кохезија и идентитет на една организација, овие неофицијални модели на пракса играат суштинска улога.

Сепак, на моменти овие контроли можат да ја субверзираат мисијата или да го намалат нејзиното достигнување, како во поместувањето на целите. Вистински одговорен администратор ќе има обврска да предложи промени кога тие стануваат проблематични за желбите на јавноста, не се во согласност со професионалното расудување или се косат со личната совест. Неодговорно е едноставно да се игнорираат или заобиколат несоодветните норми и процедури од една рака, или неволно се придржуваат до нив од друга страна.

Дејствието во рамките на тековните правила и законски норми за етика ги обезбедува рутинските референтни точки за она што се смета за етичко однесување за јавните администратори. Заедно овие претставуваат генерализирани формални пресуди на политичките и професионалните заедници за прифатливо и неприфатливо однесување. И двајцата оставаат големи области на толкување и проценка на практичарите кои работат во конкретни ситуации. Сепак, овој процес на толкување и примена на спецификациите на законодавството за етика и етичките кодекси треба да биде информиран од основните вредности што претставуваат темели на политичката традиција, понекогаш нарекувани режимски вредности, како и од развиената совест на администраторот. Овие поттикнуваат почитување на духот на законот и кодови отколку само буквата. Исто така, интернализираните политички вредности и развиената совест обезбедуваат проверка на самозаштитните и самостојни кодови, за кои се знае дека професионалните здруженија ги усвојуваат. Тие, исто така, воспоставуваат поширока референтна точка од која може да се процени легитимноста на кој било посебен дел од законодавството за етика.

Одговорните јавни администратори генерално треба да ја признаат нивната отчетност пред хиерархиската структура на организацијата. Кога правилно функционираме, хиерархијата е, како што сугерира Еплби (1952), структура на одговорност; тоа е средство за управување со различни нивоа на одговорност за мисијата на организацијата и соодветното делегирање на овластување. Сепак, да се биде одговорен пред претпоставените не мора да значи едноставно следење на

нелегитимни наредби. Одговорните лица исто така се должни да ги прашуваат, даваат отпор и да ги оспоруваат наредбите што не се во согласност со мисијата на организацијата, утврдените професионални кодекси, вредностите на политичката заедница или нивната сопствена совест. На крајот, тие мора да одржат отчетност пред граѓаните, професионалните колеги и нивните сопствени принципи. Надлежните кои сериозно отстапуваат од овие камења треба да се соочат со најдобрата проценка на администраторот и причините за верување дека налозите не се легитимни. Оваа одговорност вклучува придонес кон развојот на институционалните аранжмани кои ќе обезбедат разумна заштита за администраторите кои им нудат вакви предизвици на претпоставените. Индивидуалната одговорност треба да биде поткрепена со поддршка на механизми за свиркачи кога таквата акција ќе стане неопходна.

Одржувањето и унапредувањето на знаењето за професионалната област ги прави јавните администратори одговорни да имаат компетентна основа од која ќе перцепираат низа алтернативни насоки на дејствување кога се соочуваат со етичко прашање. Исто така, ја обезбедува потребната основа за проценка на перформансите на нив и на другите. Сепак, тој вид на стручно знаење треба да биде надополнет со посеопфатно разбирање на социјалните, економските и политичките системи. Ова пошироко знаење обесхрабрува тесно професионална перспектива и презадолженост на организацијата што вработува. Тоа го охрабрува спроведувањето на јавната администрација како составен дел од поголемиот политички, економски и социјален контекст. Ни се спротивставува на обврските кон демократското општество со разновидна социјална структура и нѐ прави посвесни за економските последиците од нашите административни активности.

Нашата одговорност вклучува одржување на физичкото здравје, јасност на умот и фокусирано внимание додека ги извршуваме работните задачи. Сепак, одржувањето на семејните, социјалните и заедничките односи е подеднакво суштинско. Јавните носители на функции/ државните службеници/администраторите не можат ефикасно да ја извршуваат улогата на граѓанин од доверба без постојано искуство и посветеност на овие други енклави во животот. Без овие димензии на животот, организацијата може да стане премногу доминантна во нашето размислување; може да изгубиме и многу други главни точки.

3.3. Морални димензии на извршната власт и доблестите на моралниот јавен службеник

Моралната одговорност обично се припишува на индивидуата, но самат индивидуа како државен службеник, носител на јавни овластувања припаѓа кон одредено тело - владата. Моралните димензии на владата како извршен орган се остварува преку усогласување на грижата за квалитет на нејзиното однесување – нејзините членови, со цел подобрување на услугите кон граѓаните преку средствата на етиката. Како што се наведува и во литературата, се сретнуваат премногу поими како на пример: морал во владата, етика во владата, административна етика, етика на однесувањето, професионална етика и друго. Однесувањето на владата и нејзините членови/функционери покрај вклучување на една цела лепеза од управувачки инструменти со цел да се постигнат одредени политички цели, се однесува и на однесувањето на членовите на владата.

Доблестите на моралниот јавен службеник мора да ги рефлектираат општествените вредности што преовладуваат. Претходно напишавме дека вредностите се разликауваат помеѓу државите, народите и нациите. Етиката во владата преку системот од вредности се јавува преку повеќе фактори:

–Континуираниот раст на големината, обемот и комплексноста на владата и неговите резултирачки негативни атрибути (општо се нарекуваат Левијатан од административната држава);

–Инсистирање на јавноста кон отворен одговорен државник.;

–Барање за унапредување и заштита на индивидуалните права и слободи;

–Општо чувство на разочарување од однесувањето на избраните јавни службеници и фрустрација од ерозијата на концептот на услуга и посветеност кај вработените во владата;

–Расте цинизам во врска со капацитетот на водачите на власта да го штитат квалитетот на животната средина и нивната способност да го зајакнат човечкото достоинство; и

–Длабоко чувство дека не треба да им се верува на луѓето во политиката и администрацијата. Овие и сродните причини станаа императиви за барање на морална и одговорна влада и администрација.

Етичкото однесување во јавниот сектор претставува заедништво од ментални ставови и морални квалитети. Морални квалитети вклучуваат не само подготвеност да и служат на јавноста, туку и подготвеност да се однесуваат компетентно, ефикасно, искрено, одговорно, објективно, правично и отчетно. Менталните ставови ја фокусираат свеста за моралните дилеми својствени на политиките и спротивставените тврдења за суштинските и процедуралните аспекти на политиката, емпатијата за дивергентни ставови што ги држат не само некои членови на јавноста, туку и професионални колеги, и чувствителност на парадоксите на владеењето доведуваат до фрустрирачки и нељубезни постапки. Така, соодветната мешавина на морални квалитети и ментални ставови станува суштинска состојка за моралната влада и администрација. Таквата мешавина ја зајакнува основата на легитимна и ефективна влада, која се заснова на јавна доверба и доверба. Таа доверба е предодредена на два сета идеали.

Целтта да се биде во служба на друѓите е еден од највисоките повици кој припаѓаат во првиот сет од идеали. Лицата кои се во владата е потребно да се однесуваат морално. Однесувањето што произлегува од идеалите поврзани со службата како највисок повик вклучува поседување и изложување на доблести како чесност, непристрасност, искреност и правда. Јавните администрација треба да ги извршуваат своите должности лојално, ефикасно и економично. .

Вториот пакет идеали[25] вели дека регрутирањето и унапредувањето во државната служба треба да се заснова само на заслуги и тие јавни службеници да ја почитуваат политичката неутралност за да овозможат објективна услуга под која било политичка партија на власт. Етичките идеали што се темелат на филозофијата на администрација во филанските земји значеа дека јавните службеници покажуваат такви карактеристики како поставување висок стандард на однесување, дух на култури, саможртва, јавна должност и општа грижа за социјалното добро. За жал, ваквите идеали влегоа во судир со тесниот поглед, карактеристичен за синдикатите и здруженијата на вработените. Вторите го нагласија ставот дека јавниот сервис е само работа. Тие повеќе не би ја прифатиле традиционалната улога на јавните службеници при што должноста да и служат на заедницата во секое време, а жртвувањето дури и на нечиј личен живот за повисока кауза се сметаше за поважно од пристапот на унијата кон работната етика. Така, модерната јавна администрација се соочува со инхерентен

[25] Повеќе за тоа во: Dwivedi, P., O. „Reflections on Moral Government and Public Service as a Vocation.

конфликт помеѓу традиционалното очекување на оние службеници кои и служат на државата и алтернативното очекување на државните службеници кои сметаат дека нивните обврски за служба се ограничени само на оние должности што се дел од нивната класификација на работните места за што тие можат да бидат легално одговорни, но не мора морално. Оттука, неминовно е да се видат многу јавни службеници кои го гледаат нивниот домен; без дилеми каде етичките прашања не влегуваат во таква функционална рационалност.

За да се одржи јавна функција, нејзиниот носител е подготвен не само да ја признае моралната одговорност за своите активности, туку и да прифати. отчетноста за ваквите дејствија. Отклонувањето одговорност не прави акција и нејзините последици исчезнуваат. Ништо не е поштетно за довербата на јавноста отколку оправдувањето измама во име на националната безбедност, потребите на владата или градењето на нацијата. Проблемите се поприсутни на врвот, едноставно затоа што таму каде што треба да се води повеќе. Затоа моралното раководство мораше да доаѓа од луѓето на врвот. Отсуството на такво раководство раѓа цинизам и генерира толеранција на лицемерие, алчност и самозадоволување. Државата (и конечно општеството воопшто) станува жртва на оние поединци кои извршуваат јавни функции и кои не се во состојба да го стават јавниот бизнис над своите себични склоности. Јавноста сака оние што ги нудат своите услуги за државата да покажат морално водство. Моралната осаменост е непожелна на јавно место како што е и во семејниот живот. Слично на тоа, праведноста на јавните функции не е грев иако е тешко да се постави граница помеѓу јавниот морал и приватниот грев или помеѓу јавната етика и приватната совест. Во некои случаи, етичките прекршувања на јавни места може да резултираат делумно од отсуство на страв од фаќање, делумно од зголемената тенденција да се заобиколи гласот на совеста и делумно од ставот дека ако воопшто се фати, може да има само блага опомена. Како и да е, ќе треба да се постави граница помеѓу тоа што треба да се забележува и што не. Таа линија може да биде изготвена, одржувана и заштитена од независна етичка комисија или трибунал формиран за избрани и именувани јавни службеници. Ниту една земја не е имуна од моралниот раздор.

Етичките идеали се водечка сила во историјата на човештвото, особено во администрацијата; така се управуваме; и нашиот однос со другите, и индивидуално и колективно, и нашето разбирање за природата и судбината на човештвото се заснова на тоа. Иако акцентот на секуларната влада и демократијата можеби се повлече за да го поткрепи местото на моралот во однесувањето на поединците, сепак, тој одржува

постојана напнатост помеѓу потребните услови за управување и администрација и моралните стандарди според кои тие можат да се мерат .

Доколку треба да се заштитат правдата, еднаквоста и слободата, приближните политички и административни.истражни акти треба да имаат морални стандарди според кои може да се суди. Авторот тврди дека концептот на „јавна служба како струка“ е една таква основа врз која може да се заснова морална и одговорна влада. Првиот може да се сфати како студија за концепти и практики што се однесуваат на одделни теми од најголема загриженост во државните занаети, додека вторите ја вклучуваат етиката на јавните служби што вклучува примена на моралните принципи за однесувањето на службените лица во организациите.

4. НАЧЕЛАТА НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА КАКО ИЗВОР НА КОНЦЕПТОТ НА ОДГОВОРНОСТ ВО РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

4.1. Начелото на поделба на власта како извор на концептот на одговорност

Одговорноста е уставна категорија така што е уставно начело од кое произлегува положбата на управата во системот на власта. Според ова начело сите сегменти на власта непосредно сносат одговорност за извршувањето и примената на законите и другите акти, пред нивните надлежни органи и институции. Концептот на одговорност е развиен во однос на конкретно спречување на најразличните злоупотреби на власта, кои носителите на јавни функции, јавните службеници и другите чинители на власта, кои имаат јавни овластувања, ги вршат при вршењето на работите, поврзани со службената должност. Секако, не сите дејствија кои тие ги преземаат, се предвидени како казниви, но сепак, штетите кои настануваат или се претпоставени, доведуваат до длабока ерозија на концептот на владеењето на правото и заштитата на правата и слободите на граѓаните.

Според Уставот на Република Северна Македонија концептот на одговорност е ставен на рамниште на уставен принцип,[26] (покрај овој постојат уште: принципот на самостојност, принципот на уставност и законитост) од кој пак, произлегува положбата на управата, во системот на власта. Според овој принцип, сите сегменти на власта, непосредно сносат одговорност, за извршувањето и примената на законите и другите акти, пред нивните надлежни органи и институции. Уставните принципи им овозможуваат потполна самостојност на органите на јавната управа, државната администрација итн, при што, никој да не може да им го наложи исходот на решавање на некој премет или пак начинот на одлучување во некоја конкретна ситуација. При вршењето на својата работа, при примената на службените овластувања, тие треба да се раководат, исклучиво, врз основа и во рамките на Уставот и законите и на нивните овластувања. Преку примената на овие принципи се гарантира еднаквоста на граѓаните пред законот, се спречува арбитреноста и самоволието и се гарантира стабилноста на уставниот и правниот поредок. Притоа, овој принцип е основа за предвидување на одговорност на власта (законодавна извршна и судска).

[26] Устав на Република Македонија, член 95.

Начелото на поделба на власта, претставува основна претпоставка на принципот на одговорност, при што, во сите нејзини сегменти имплементира уставни и законски одредби кои ја условуваат власта да се однесува одговорно кон граѓаните, притоа, почитувајќи ги нивните основни слободи и права, кои пак, се предуслов за постоење на правна држава. Поделбата на власта подразбира и определени ограничувања на нејзините сегментите, тие ограничувања се согледуваат преку мешањето на властите меѓу себе (ова беше елаборирано во првиот дел - поделбата на власта во Република Македонија), што доведува меѓусебно контролирање. Оттука, одговорноста на власта, која може да биде лична и колективна, и истата, подразбира, совесно и целесообразно извршување и примена на законите и другите акти, а за секоја злоупотреба предвидена е некоја формите на одговорност. И конечно, концептот на одговорност е услов за правилната примена на начелото на поделба на власта, како и начелото на правната држава и владеењето на правото, со посебен акцент врз почитувањето на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Прашањето на ограничувањето на власта и одговорност е прашање на јасно определување на *две страни:* страната (субјектот) која е ограничена во своите овластувања и која одговара, и страната (субјектот) кој ја ограничува и пред кого одговара при што, секоја јавна функција, мора да биде под определена институционална контрола, зашто без контрола и одговорност, јавната функција може да се извитопери и трансформира во корумпирана функција[27] Имено, при вршење на работите кои им се доверени, „функционерите и јавните службеници одговорни се за својата работа и за последиците настанати од нивните дејства, за време на вршење на службената должност“.[28]

Доколку доследно се спроведува овој принцип, кој меѓудругото се однесува и на на одговорноста на државната администрација, тоа секако ќе „обезбеди политичка контрола врз нејзината работа“,[29] како и одговорност на носителот на јавна функција.
Во насока на елаборација на концептот на одговорност ќе се направи осврт кон принципот на одговорност, кој претставува уставно начело од кое произлегува положбата на администрацијата во целокупниот систем на власт. Врз основа на овој принцип се предвидува одговорност на функционерите и на државната

[27]Види повеќе: Камбовски, Владо, Судско право,Скопје, 2010, стр. 127 - 129
[28]Наум, Гризо и др., Административно право, Скопје, 2008, стр.52.
[29]Исто, стр.53.

администрација, како дел од извршната власт, исто така овој принцип предвидува и одговорност на законодавната власт како и одговорност на судската власт.

4.2. Детерминанти на концептот на одговорност

Во овој контекст треба да се потенцира дека, при вршење на работите кои им се доверени, функционерите и јавните службеници одговарни се за својата работа и за последиците настанати од нивните дејства за време на вршење на службената должност,[30] и како основни детерминатни на концептот на одговорност се најразлични повреди и престапи, кои се дефинирани како: казнени дела, прекршоци, дисциплински престапи, материјалната одговорност, како и политичка одговорност - парламентарна контрола на извршната власт (која може да биде лична и колективна).

4.2.1. Казнена одговорност

Концептот на казнена одговорност е предвиден со казненото право. Казнената одговорност за сторено дело, е предвидена со Кривичниот законик,[31] каде во став (1), како одговорен за сторено дело, се смета сторител на казнено дело, кој за времето на извршувањето на делото бил пресметлив. Исто така, одговорноста за казнено дело се однесува и за сторено дело со умисла или од небрежност, а како задолжителен елемент е предвидена свесност за делото или за забранетоста на делото, понатаму, треба да се спомене и тоа дека, казнената одговорност се однесува и за правните лица и одговорните лица во правните лица, каде во член 28-а, ст.(1),(2),(3), се пропишани условите за нивната казнена одговорност.[32] Оттука, казнената одговорност се однесува и на службените лица, одговорните лица, како и лица кои вршат работи од јавен

[30] Види повеќе: Наум, Гризо и др.: Административно право, Скопје, 2008, стр. 52.
[31] Кривичен законик, „Службен весник на Р.Македонија“, број 19, 30. 03. 2004. Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, „Службен весник на Р.Македонија“, 51/2011.
[32] Член 28-а, ст. 1, „Правното лице е кривично одговорно ако до извршување на делото дошло со дејствие или со пропуштање на должниот надзор од страна на органот на управување или на одговорното лице во правното лице, или на друго лице кое било овластено да постапува од името на правното лице во рамките на неговите овластувања, или кога тоа ги пречекорило своите овластувања заради остварување корист за правното лице“. Притоа, во став 2, стои дека, „казнената одговорност на правното лице не ја исклучува одговорноста на сторителот на кривичното дело“.

интерес, странски слижбени лица итн.[33], кои за време на вршењето на службената должност сториле казнено дело, опфатено со кривичниот законик.,

Согласно Кривичниот законик, како и останатите закони, со кој се уредува оваа материја, секој што ќе стори дело, спротивно на одредбите од законот, одговара пред судските органи на власта,односно судовите, нормално, по предходно запазени процедури.

Казнената одговорност треба да се сфати во насока на спречување на најразличните злоупотреби на власта, кои носителите на јавни функции, јавните службеници и другите чинители на власта, ги вршат, при вршењето на работите поврзани со службената должност. Овде се потенцираат делата на злоупотреба на службената должност, кои претставуваат најразлични облици и видови на злоупотреба на службената положба и јавните овластувања на носителите на јавни функции.

Иницијативи за казнена одговорност може да поведат било кој од институциите и органите на државната управа, (МВР, Јавниот обвинител, пак од други државни органи и организации, потоа, граѓаните, правните лица итн.), доколку при своето работење добијат основни сознанија дека е сторено казнено дело, или пак го виделе неговорто сторување. Согласно законските должности, по секоја иницијатива надлежните државни органи треба да постапат согласно нивните надлежности, овде се мисли на ЈО, МВР итн.

Казнената одговорност ги опфаќа сите казнени дела, сторени од граѓани или правни лица, кои се, предвидени со Кривичниот законик на Република Македонија. Исто така, во насока на спречување на злоупотребата на власта казнената одговорност се проширува и на другите казнени дела, каде покрај граѓаните, како сторители може да се јават и службените лица, одговорни лица или лица кои работат работи од јавен интерес, странски службени лица итн.

Во натамошните излагања на оваа дисертација ќе биде посветено цел дел кој се однесува на казнената одговорност на носителите на власта во однос не нивните злоупотреби, при што ќе биде ставен акцент на реформата во казненото право, како и целокупен опфат на казниви дела поврзано со злоупотребата на власта предвидени во кривичниот законик на Република Македонија, со нивна статистичка анализа, како и

[33] Законските дефиниции за овие лица се опфатени со член 122, од Кривичниот законик на Република Мекедонија.

анализа на примена на законите за спречување на корупцијата и судирот на интереси, итн.

4.2.2. Прекршочна одговорност

Прекршоците се предмет на прекршочното право и се пропишани со Законот за прекршоци и со бројни други закони. Тој претставува „полесно кршење на работната дисциплина и претставува противправно дело, кое што е определено со закон, како прекршок, вклучувајќи ги и неговите обележја, кои се определени со закон“.[34]

Кај секое лице кое е сторител на некој прекршок, независно дали тој е сторен со умисла или од небрежност, постои одговорност за сторениот прекршок. Во исклучителни случаи, кога тое е определено со закон, сторителот на прекршок ќе се казни само доколку има умисла, но секако одговорност постои. Поимот физичко лице опфаќа и одговорно лице во правното лице, службено лице, воено лице и лице кое самостојно врши дејност, а поимот прекршок ги опфаќа и делата што во одделни закони се предвидени како стопански престап.

Прекршокот, според својата структура, не се разликува од поимот казнено дело, ова значи дека и прекршокот, како и казненото дело, е „дејствие, во законот предвидено како прекршок, притоа, за изрекување санкција за противправниот прекршок е потребана вина на сторителот, и конечно на сторителот може да му се изрече санкција идентична на таа за казненото дело“.[35]

Според Законот за прекршоците, одредбите од општиот дел на Кривичниот законик се применуваат и врз прекршоците, освен ако не е поинаку определено со тој закон. „Врз прекршочната постапка се применуваат одредбите на Законот за кривична постапка, освен ако таа со Законот за прекршоците не е поинаку уредена“.[36]

Во Република Македонија, во Законот за прекршоците (член 10) предвидени се стриктни одредби одговорноста на службеното лице во државен орган и во орган на единица на локалната самоуправа за сторен прекршок, притоа службеното лице во државен орган и во орган на единица на локалната самоуправа е одговорно ако „прекршокот го извршило во рамките на своите службени овластувања или ако при

[34] Види повеќе: Закон за прекршоците, „Службен весник на Р.Македонија, број 96/2019 од 24. 05. 2019.
[35] Камбовски, Владо, Казнено право - општ дел, Скопје, 2011, стр. 153.
[36] Закон за прекршоците, „Службен весник на Р.Македонија, број 96/2019 од 24. 05. 2019.чл. 2.ст.1.

вршење на службените овластувања ги пречекорило службените овластувања“.[37] Исто така, во Законот за прекршоците (член 44, ст.5) дефинирано и таксативно е наброено кој се, се смета за службено лице.[38]

Прекршочни и одредби предвидени се и во Законот за спречување на корупцијата,[39] каде што се предвидени глоби за сторени прекршоци од страна на: на политичка партија која користи средства за финансирање спротивно на одредбите на членовите 10,11,12 и 13 од овој закон (Член 60 ст.1), потоа на одговорното лице во правното лице доколку постапи спротивно на одредбите од членовите 10,11,12 и 13 на овој закон (ст.2), и доколку постапувањето од ставот (1) на овој член е сторено од користољубие или е предизвикана поголема материјална штета, одговорното лице во правното лице и политичка партија ќе се казни за прекршок во двоен износ од висината на казната од ставовите (1) и (2) на овој член (ст.3). Исто така, кандидат на избори што користи средства од странство, од противправни и од анонимни извори или средства за кои постои забрана за користење за изборна кампања, му се изрекува глоба за стореniот прекршок (член 61 ст.1), Според, член 63 од Законот, глоба за прекршок ке му се ќе се изрече на лицето што нема да поднесе задолжителна пријава, односно известување за имот, дејност, вработување или други податоци, предвидени во членовите 22,23, 24, 26, 27, 28,29,32, 33 и 34 на овој закон, итн.

Исто така, прекршочни глоби се предвидени и за сторени прекршоци во членовите 64, 65, 66, 67 а како посебен е издвоен, член 68 од Законот, кој предвидува глоба за одговорно лице, кое извршило кривично дело од членовите 353, 357, 358 и 359 на Кривичниот законик во име и за сметка на правното лице или ако дејствието на такво дело е извршено од орган на управување. Сите средства стекнати по основ на сторените прекршоци се конфискуваат.

---

[37] Исто, член 10.

[38] Како *службено лиц*е се смета: а) *избран или именуван функционер,* во Собранието на Република Македонија, во Владата, во органите на државната управа, во судовите и други органи и организации што вршат определени стручни, управни и други работи во рамките на правата и должностите на Републиката, во локалната самоуправа, како и лица кои постојано или повремено вршат службена должност во овие органи и организации; б) *овластено лице во правно лице*, на кое со закон или со друг пропис донесен врз основа на закон му е доверено вршење на јавни овластувања, кога должноста ја врши во рамките на тие овластувања; в) *лице кое врши определени службени должности*, врз основ на овластување дадено со закон или со други прописи донесени врз основа на закон; г) *воено лице,* кога се во прашање прекршоци кај кои како извршител е означено службено лице и д) *државен службеник*, кој врши стручни, нормативно - правни, извршни, управно-надзорни и управни работи, во согласност со Уставот и со закон. Закон за прекршоците, „Службен весник на Р.Македонија“, број, 96/2019 од 24. 05. 2019 чл. 44, ст. 5 ал.:а,б,в,г.

[39] Закон за спречување на корупцијата – пречистен текст, „Сужбен весник на Р.Македонија”, број 28/02, 46/04, 126/06, Одлука на Уставен суд, 10. 01. 2007, 10/08, и 161/08.

4.2.3. Дисциплинска одговорност

Дисциплинските дела претставуваат дела кои се дефинирани како повреди, престапи итн. Тие се опфатени во голем број на закони но и во подзаконски општи акти . Специфика на дициплинските дела е тоа што, од од формално-правен аспект, тие представуваат „квази-казниви“ деликти, кои не претставуваат повреда на општи добра, туку на односот на подреденост на поединецот кон некој претпоставен авторитет (службата, државата, работодавецот итн.)“.[40]

Дисциплинската одговорност се однесува на јавните и на државните службеници[41], кои се должни да се придржуваат на правилата за работната дисциплина, во врска со исполнувањето на службените должности и однесувања, за време на работата и во врска со работата. Во случај на кршење на прописите, кои ги регулираат правата и должностите на вработените, постојат дисциплински санкции.
Оваа одговорност постои кога лицето, доверените работи и работни задачи, кои со закон му припаѓаат, не ги врши совесно и уредно или пак неговото однесување не кореспондира со постоечките напишани кодекси на однесување, што значи, „за сторено дело во рамките на вршењето на службената должност и по своја вина“,[42] сите државни службеници одговараат дисциплински. Од ова правило отстапуваат, државните секретари, министрите нивните заменици и други државни функционери, кои не сносат дициплинска одговорност, туку, тие политички одговараат. Како дисциплински повреди се сметаат: дисциплинска неуредност и дисциплински престап.[43]

Дисциплинската неуредност и дисциплинскиот престап се уредени со Законот за административни службеници, и со Законот завработените во јавниот сектор. Исто така, и со двата закони се предвидени и санкции за сторените дела, во предвидена постапка. Треба да се напомене и тоа што, одговорноста за сторено кривично дело,

---

[40] Камбовски, Владо, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија – интегрален текст, Скопје, 2011, стр. 18.

[41] Оваа одговорност секогаш е лична. Оттука, „административниот службеник лично е одговорен за вршењето на службените задачи“. Закон за административни службеници, „Службен весник на Р.Македонија“, број 11/18/01/2018г., , член 70. Ista е одговорноста и на јавниот службеник. Законот за вработените во јавниот сектор, „Службен весник на Р.Македонија, број 35/23. 02. 2018, член 40.

[42] Гризо, Наум, Гелевски, Симеон и др., Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 237.

[43] Законот за административни службеници прави определена разлика меѓу нив, така што, дисциплинската неуредност, претставува полесна, незначителна повреда на службената должност, односно полесна повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник, додека дисциплинскиот престап претставува потешка значителна таква повреда. Видиповеќе: Гризо, Наум, Гелевски,Симеон и др. Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 238 – 239.

односно прекршок не ја исклучува дисциплинската одговорност на државниот службеник. Имено, некои казнени дела се сметаат, многу чсто, за најтешки дисциплински повреди Така што казнената постапка против сторителот натоа дело се јавува како повод за поведување и на дисциплинска постапка. Имено, како поспецификен облик на дисциплинска повреда (ст.1, т. 19), се повредите поврзани со изборите (кои како казниви се предвидени и во Кривичниот законик), и кои однесуваат на: спречувањето на изборите и гласањето, повреда на избирачкото право, повреда на слободата на определување на избирачите, поткуп при изборите, повреда на тајноста на гласањето, уништување на изборни исправи, изборна измама што како член на изборен орган го извршил државниот службеник.

Покрај казнената одговорност, за сторување на овие престапи државниот службеник се санкционира со дисциплинската мерка, која се однесува на престанок на вработувањето, кога настапиле штетни последици за органот, а притоа не се утврдени олеснителни околности за државниот службеник кој го сторил престапот.

Дисциплинската одговорност може да се најде и во одредбите од Законот за судовите [44] каде во член 76 е предвидена потешка дисциплинска повреда за која се поведува постапка за дисциплинска одговорност на судија. Исто така, во член 77 од истиот Закон е дефинирано и таксативно набоено што се смета за полесна дисциплинска повреда, за која може да се поведе дисциплинска постапка за утврдување на дисциплинска одговорност на судија и за која може да се изрече дисциплинска мерка. Во овој закон се предвидено и дисциплински мерки кон судијата, притао нив ги изрекува Судскиот совет, во согласност со законот.

И во Законот за судскиот совет[45], во член 55 е ставена одредба која се однесува на поведување на дисциплинска постапка, против некој судија, каде се предвиденио сите елементи на таа постапка,[46] исто така со овој закон се предвидени и одлуките ,

---

44 Законот е објавен во „Службен весник на Р.Македонија“, број 58, 11. 05. 2006. Исправка на законот е објавена во „Службен весник на Р.Македонија“, број 62, 19. 05. 2006. Измени се објавени во „Службен весник на Р.Македонија“, број 35/2008.

45 Законот е објавен во „Службен весник на Р.Македонија“, број 60, 15. 05. 2006. Исправка на Законот за судскиот совет на Република Македонија е објавена во „Службен весник на Р.Македонија“, број 69, 2. 07. 2006 и истата е составен дел од овој пречистен текст.

46 Дисциплинска постапка се поведува по барање на член на Советот, претседателот на судот, претседателот на повисокиот суд или општата седница на Врховниот суд на Република Македонија, во рок од три месеца од денот на осознавање на сторената повреда, но не подолго од една година од денот на сторувањето. Таа е итна и од доверлив карактер и се води без присуство на јавноста и со почитување на угледот и достоинството на судијата. За водење на постапката се формира Дисциплинска комисија, во состав од пет члена и кога ќе го добие барањето, прибавува податоци и поднесува извештај со предлог за основаноста на барањето. Судијата, против кој е поднесено барањето, има право на бранител. Кога Советот ќе донесе одлука за поведување на дисциплинска постапка одлуката ја доставува до

дисциплинските мерки, исто така, во член 58 од овој Закон е предвидена и постапката за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција, која се започнува и се води согласно со членот 55 од овој закон, а ја спроведува Комисија за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција, притоа, таа може да ја запре постапка или да го разреши судијата поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција.

Во натамошните излагања ќе се направи анализа на податоци за поведени дисциплински постапки, за направени престапи во Министерството за внатрешни работи, а кои се водени од страна на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди при МВР на РМ, при што, неговиот делокруг на работење се однесува на контролата над законитоста при работењето на припадниците на Министерството за внатрешни работи. Според, неговите извештаи, во 2011 година, против 228 полициски службеници е изречена задолжителна мерка, за поведување на постапка, за утврдување на одговорност, пред Комисијата за утврдување на дисциплинска одговорност**.** Од нив, на 9 припадници на МВР изречена е и задолжителна мерка, да бидат отстранети од работното место и Министерствот, при што се суспендирани до завршување на постапката пред Комисија за утврдување на дисциплинска одговорност. Во текот на 2010 година, од страна на Комисиите за дисциплинска одговорност во МВР, завршени се 193 постапки, по кои на Предлог на надлежните Комисии, Министерот за внатрешни работи донел 110 решенија за парични казни, писмено предупредување за 22 лица, на 4 лица е изречена мерка прераспоредување на пониско работно место (од кои за двајца распоредување на две места пониско), условно откажување на договор за вработување за 1 лице, а за 21 вработен, по предлог на Комисијата, Министерот донел Решение за отказ на договорот за вработување, додека 35 постапки се запрени, бидејќи Комисијата утврдила дека нема повреда на член од Колективниот договор на МВР, а во незначителен број на постапки истите се запрени, бидејќи настанала застареност за изрекување на дисциплинска мерка“.[47]

подносителот и до судијата, а предметот со сите списи и го предава на Дисциплинската комисија. Советот кој одлучува за поведување на постапката врз основа на податоците, може или да ја започне или да ја запре постапката.

[47] http://mvr.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=10937&mid=1094&tabId=201&tabindex=0. Извештај за работата на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди во 2011.

Табела 13. : Вкупно предмети, по кои е постапено и предмети кои се однесуваат за дициплинска постапка[48]

	Вкупно предмети по кои е постапено	Поведување на дисциплинска постапка
2007 г.	974	179
2008 г.	1148	173
2009 г.	1355	201
2010 г	1261	219
2011г.	1250	228

Од податоците кои се прикажани на табелата може да се забележи тренд на зголемување на бројот на предмети по кои постапувал секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди. Имено, во 2011 година против 228 полициски службеници е поведена дисциплинакс постапка, што е за 15,62% повеќе од 2007 година кога имало 179 дициплински постапки. Ова може да се заклучи дека, нагорниот тренд од година во година значи и зголемен број на најразлични злоупотреби (дициплинска неуредност или дисциплински престап), од страна полициските службеници при вршење на своите рабпотни задачи.

Иницијатива за поведување дисциплинска постапка, против службено или одговорно лице, покрај другите негови надлежности, може да покрене и Народниот правобранител,[49] доколку оцени, постоење на основ за сомнение, дека некое службено лице со неговото постапување, односно непостапување, ја прекршило работната или службената должност. Органот кон кого е упатена иницијативата е должен согласно законските регулативи, да постапи по иницијативата и да донесе конечно решение, а за исходот на таа постапка, да го извести Народниот правобранител.

[48] Извор: МВР на РМ, *Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди.*
[49] Види повеќе: Закон за народниот правобранител , „Службен весник на Р.Македонија“, број 60/03, 22. 09. 2003.

4.2.4. Материјална одговорност

Материјалната одговорност, претставува одговорност на носителите на јавни функции и други лица носители на јавни овластувања, да надокнадат определена штета доколку, истите ја направиле во текот на нивното вршење на службени задачи. Во врска со материјалната одговорност постојат неколку различни мислења околу тоа кој треба да ја надокнади штетата, па така, според едно мислење, штетата ја надокнадува непосредно државниот орган каде што работи административниот работник, во втората ситуациај, службеното лице лично со својот имот одговара за предизвиканата штета, а додека третиот случај, предвидува поделена одговорност за настанатата материјална штета (како службеното лице кое ја предизвикало штетата , така и државниот орган во кој тоа лице работи).[50]

Во Република Северна Македонија, материјалната одговорност на државните и јавните службеници исто како и дисциплиската е уредена со Законот за административните службеници[51], и со Законот за вработените во јавниот сектор[52] Материјалната одговорност подразбира одговорност на административните службеници за сторени материјални штети на физички или правно лице, при вршење на службена должност, при што, државниот службеник е одговорен за штетата, која на работа или во врска со работата, ја предизвикал намерно или од крајна небрежност ја предизвикал на органот во кој е вработен, како и одговорност на вработените во јавниот сектор за штетата која, на работа или во врска со работата, намерно или од крајна небрежност, ја предизвикале на институцијата.

Постоење на материјална штета, нејзината висина, околностите под кои настанала, начинот на кој што е предизвикана и оној кој треба да ја надомести штетата, ги утврдува комисија, формирана од страна на надлежниот орган, во субјектот каде што настанала таа штета (член 74 став 2 ЗДС и член 52. ст.2 ЗЈС).

Од особено значење е одредбата од Законот за државни службеници, која се однесува на надоместокот на материјална штета, нанесена од страна на државен службеник, во врска со вршењето на службената должност, но, на трето лице (не на самиот орган во кој е вработен службеникот). Така, кога државниот службеник сторил

[50] Гризо, Наум, Гелевски , Симеон и др. Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 242.
[51] Закон за државните службеници, „Службен весник на Р.Македонија“, број 76, 07. 06. 2010, член 74.
[52] Законот за јавните службеници, „Службен весник на Р.Македонија“, број 52, 16. 04. 2010, член 52.

материјална штета кон трети лица, а во врска со вршењето на службената должност, органот во кој работи службеникот, е должен да ја надомести настанатата штета [53].

Доколку јавниот или државниот службеник не ја надомести штетата во предвидениот рок (тој изнесува три месеци од конечното решение), органот поведува постапка за надомест на штета, пред надлежен суд.

4.2.5. Политичка одговорност - парламентарна контрола врз власта

Во секое демократско општество, како негова важна компонента, се јавува одговорноста на политичките функционери и одговорноста на администрацијата во целост.

Под политичка одговорност или т.н. парлментарна контрола, се подразбира одговорност на функционерите, на администрацијата пред преставничките тела, односно пред органот што ги избрал. Оваа одговорност се однесува само на носителите на јавни функции, доколку во рамките на своите права и должности, не го обезбедуваат спроведувањето на законите, другите прописи и општи акти.

Функционерот ќе биде политички одговорен, доколку, во вршењето на својата функција, не се придржува кон политиката, што ја утврдило Собранието или, пак, не се придржува кон насоките на Собранието или кон начелните ставови и насоки на Владата. Во либералните демократии, а особено оние со парламетарна извршна власт, „политичката одговорност во голема мера, зависи од доктрината за министерска одговорност“[54], според која, „се смета дека министрите сами се одговорни пред собранијата, за дејствијата на нивните чиновници и за политиките кои ги следат нивните оддели“.[55]

Во државите, каде што е воспоставен систем на развиена, парламентарна демократија, по правило, носителот на јавна функција, од аспект на неговата одговорност, политички одговара за својата сопствена работа (за постапките што сам ги презема, за одлуките за кои гласал во владата и за своето учество во владата), како и за функционирањето и работата на органот со кој раководи.

---

[53] Закон заа дминистративни службеници , „Службен весник на Р.Македонија“, број 11/23. 02. 2018.
[54] Хејвуд, Ендрју, Политика, Скопје, 2009, стр. 421 (книга преведена од Владата), Наслов на оргиналот: Heywood Andrew: Politics, Third Edition.
[55] Гризо, Наум, Гелевски,Симеон и др. Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 205 - 207.

Според тоа, политичката одговорност може да се јави во два облика: како индивидуална - носителот на јавна функција и како колективна - Владата, во целост. Основот за поставувањето на прашање за политичка одговорност (во овој случај на министерот), се однесува на постапките, кој што тој лично ги преземал, но и на постапките, односно, на работата на владата, во целост.

„За работата на министрите, како членови на владата, постојат три вида на постапки, врз основа на кои што тој сноси политичка одговорност. Тоа се: постапки кои што тој самостојно ги презема (ови постапки се од помало значење и не му треба согласност од владата), постоа, постапки кои министерот ги презема, согласно насоките и одлуките од владата, и третиот вид на постапки се манифестираат преку учество на министерот во работата на владата, определувањето на нејзината политика и донесување на одлуки“.[56] Исто така, може да се доплони и политичката одговорност на министерот за работата на неговиот ресор (овде се мисли на преземените постапки и акти на сите органи, кои се во негов состав).

Во врска со политичката одговорност - парламентарна контрола над администрацијата, „постојат неколку општопознати механизми за парламентарна контрола, меѓу кои се: поставување и отповикување функционери во администрацијата, поставување пратенички прашања и интерпелации, покренување прашања за доверба или изгласување на недоверба на Владата, одобрување буџет, формирање специјализирани тела за надгледување и контрола на одделни аспекти од работата на администрацијата, законодавна процедура, разгледување и усвојување на извештаи итн.“[57]

Пратеничкото прашање претставува форма за контрола на Владата, но и на нејзините претставници-министри. „Оваа форма на политичка контрола им овозможува на пратениците, а посебно на опозицијата, да ја стават на удар активноста на владата и работата на секој министер, без притоа официјално да го постават прашањето на одговорност на владата“.[58]

Притоа, „отсуството на непосредната политичка санкција претставува, основен критериум за разликување на прашањето од другите постапки за контрола во парламентарниот режим“.[59] Имено, кај интерпелацијата или изгласувањети доверба на

[56] Исто.
[57] Види повеке: Гризо, Наум и др., Јавна администрација, Скопје, 2008, стр. 263.
[58] Thiery Debard, Dictionnaire de droit constitutionnel, Ellipses, Paris, 2002, стр.186.
[59] Види повеќе: Гризо, Наум, Гелевски ,Симеон и др. Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 211.

владата, потребно е да се добијат објаснувања за работата на владата или министрите, што резултира со краен резулта, покренување на постапка за политичка одговорност. Постапката по пратеничките прашања завршува со добиениот одговор на министерот, и нема натамошна расправа или друг начин на разгледување на прашањата.

Од аспект на тоа, кој може да постави пратеничкото прашање, одговорот го дава Уставот на РМ, во кој се вели: „пратеничко прашање може да постави секој пратеник на Собранието на Република Македонија“.[60] Тоа се поставува директно на некој министер или на Претседателот на Владата и треба да биде кратко и конкретно, без барање на претрес за него. По секое поставено прашање треба да следи и конкретен одговор од министерот, кон кого е поставено прашањето и „за предметот на прашањето не се води никаква натамошна расправа, во која би учествувале и останатите членови на Собранието, ниту пак се пристапува кон гласање за доверба на функционерот“.[61]

За илустрација во периодот од 2002 до 2011 година биле поставенио 2736 пратенички прашања а од нив на 328 не бил даден одговор.[62] Бројот на поставени прашања во Република Македонија, не го доби заслуженото место во парламентарната демократија, ни како инструмент на контрола ни како средство за добивање информации. За тоа говори и бројот на поставените прашања, вкупно 2736, кој во споредба, со британските, кои достигнуваат до 50.000 прашања годишно, или со француските, кои достигнуваат до 12.000 прашања во Националното собрание и 4.700 прашања во Сенатот,[63] е минорен.

Интерпелацијата претставува најексплоатиран механизам за парламентарна контрола. Таа претставува квалификуван облик на претеничко прашање од причини што него можат да го остават најмалку пет пратеници. Согласно Уставот, „интерпелација може да се постави за работата на секој носител на јавна функција, Владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи“.[64] Овој механизам може да предизвика само морална последица кај носителот или носителите на јавна функција, во случајов министер или министри. Следствено,

[60] Устав на Република Македонија, член 72, став 3.
[61] Гризо, Наум, Гелевски, Симеон и др., Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 264.
[62] Годишни извештаи на Собранието на Република Македонија од 2002 до 2011 година.
[63] За компаративните искуства повеќе може да се види кај Снежана Гушева, Политичка контрола на Собранието на Р.Македонија врз Владата на Р. Македонија, Магистерски труд, Правен факултет, Скопје, 1997, стр.137 – 138.
[64] Устав на Република Македонија, член 72, став 1 и 2.

министерот може сам да поднесе оставка или евентуално, претседателот на Владата да поднесе предлог до Собранието, за разрешување на министерот, при што Собранието може само да констатира некои недоследности во работата на министерот или министрите, и ништо повеќе од тоа. „Целта на интерпелацијата е отварање расправа за прашање од поширок интерес за замјата. Во расправата, за такво прашање, можат да учествуваат и други пратеници. Овде не станува збор за информација, туку за претрес и за дискусија, а потоа евентуално и за поставување прашање за одговорноста на министерот или владата во целост“.[65]

Како основни карактеристики на интерпелацијата како облик на пратеничко прашање, може да се каже дека: „неа може да ја поднесе само еден член од парламентот или пак повеќе членови; се упатува на одделни министри, така и на владата во целост; предметот и е од пошироко значење одошто кај пратеничкото прашање (таа може да се однесува и на општата политика на владата односно на одделни нејзини ресори, а не само на определени акти или постапки на министрите); по правило, се пропишува рок во кој треба да се даде одговор на интерпелацијата; за одговорот се отвара расправа, во која можат да учествуваат не само интерпелатот и интерпелираниот, тку и останатите членови во парламентот; најчесто се определува и времето резервирано за интерпелација; на крајот од расправата по интерпелацијата се пристапува кон гласање“.[66]

Од анализата на извештаите од Собранието на Република Северна Македонија, од 2002 до 2011 година на дневен ред биле вкупно 24 интерпелации, од тоа 11 биле неусвоени, 9 биле недонесени, 2 повлечени а 2 не биле ниту разгледувани. Овие интерпелации се поднесени за време на владеење на двата најголеми политички субјекти, за време на владеењето на СДСМ од 2002 до 2006 на дневен ред биле 6 интерпелации, а додека останатите години од 2006 до 2011 кога на власт е другата политичка опција ВМРО ДПМНЕ на дневен ред биле 18 интерпелации. Вообичаена, е праксата во сите случаи подносител била парламентарната опозиција. Анализата податоците од извештајите доведува до заклучокот дека, сите интерпелации пропаднале, и ниту една од нив не предизвикала политичка одговорност на субјектите за кои биле поднесени (оставка или сменување), сменувањето или оставката на министри скоро секогаш се случило или како резултат на некоја реконструкција или

[65] Шкариќ, Светомир и др., Уставно право, Скопје, 2009, стр. 594.
[66] Види повеќе: Гризо, Наум, Гелевски , Симеон и др. Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 266 – 269.

пак заради некоја лична причина, но никогаш министер не бил сменет заради политичка одговорност.

Македонското парламентарно право, како еден механизмите за парламентарна контрола врз власта, го познава и институтот анкетни комисии. Како и во други парламентарни системи, така и кај нас, овие комисии можат да бидат моќно средство на опозицијата, особено во време на силна извршна власт. Анкетната комисија се формира со цел да се отстранат определени нејаснотии и недостатоци на пратеничкото прашање и на интерпелацијата, во врска со одговорноста на Владата или нејзините членови или со работата на јавните установи и претпријатијата.

Во Уставот е предвидено дека: „Собранието основа постојани и повремени работни тела. Собранието може да основа анкетни комисии, за сите области и за секое прашање од јавен интерес. Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Собранието основа постојана анкетна комисија, за заштита на слободите и правата на граѓанинот, а нејзините наоди се основа за поведување постапка, за утврдување на одговорност на носителите на јавните функции“.[67] Таа е овластена да „побара од секој орган, јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице, што располага со државен капитал или политичка партија, што има свој пратеник, односно пратеници во Собранието на Република Македонија да и ги достави сите потребни документи и други материјали, важни за разјаснување на случајот и да повика на сослушување, кој и да е, избран или именуван функционер, службено лице, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или во друго правно лице или одговорно лице на политичка партија“.[68]

Анкетната комисија, при расправа за определени случаи, навлегува подлабоко во нивното испитување, а добиените наоди може да се користат како основа за поведување на определена постапка или постапки за утврдување на одговорност на носителот или носителите на определени јавни функции. Анкетната комисија, може да се каже дека, претставува „тело, формирано во едно парламентарно собрание, со цел да изврши функција на политичка контрола“.[69]

Гласањето за недоверба на Владата претставува најсилно средстсво за парламентарна контрола на извршната власт. Преку користење на оваа форма на контрола, парламентарната опозиција во Собранието бара начин да се постави како

[67] Види повеќе, Устав на Република Македонија, член 76.
[68] Исто, член 18, став 3.
[69]T hiery Debard, Dictionnaire de droit constitutionnel, Ellipses, Paris, 2002, стр. 54.

коректор, односно алтернатива на постоечката Влада, заради посериозна контрола врз власта.Имено, „Владата и секој нејзин член, за својата работа одговараат пред Собранието“.[70] Овде станува збор за индивидуална одговорност за секој член на Владата, но и колективна одговорност на Владата, како колективен орган на власта. Во македонската парламентарна историја, неколкупати имало гласање за доверба на владата и секогаш и била изгласана довербата (со оглед дека мнозинството во Парламетот секогаш ја надгласува опозицијата).

Д ржавниот буџет е средство за контрола на јавните финансии. Тој претставува еден од поефикасните начини, кои што Собранието ги користи за да ја контролира Владата. Буџетот на државата ги претставува планираните приходи и расходи (трошоци), што државата планира да ги реализира, во согласност со законските прописи во една фискална година, која во Македонија се совпаѓа со календарската.

Буџетот го донесува Собранието на Република Македонија, а неговите корисници произлегуваат од областа на законодавната, извршната и судската власт. Собранието, преку одобрување на средствата за буџетот, кои Владата ги предвидела, „ ја димензионира работата на Владата, во одделни области од извршната власт. Во случај Собранието да не го донесе буџетот, Владата ја губи власта, затоа што останува без финансиски средства за својата работа“.[71] Ова значи дека Владата е апсолутно условена од буџетот, што му остава простор на Собранието да ја „држи во раце“ неа и нејзиното функционирање.

Како еден од начините за политичка контрола на извршната власт претставува законодавната процедура. Ова значи од моментот на изработка на предлог законот, па се до самото негово изгласување, на Собранието му дава простор за негово спротивставување, по однос на некои одредби на законот или пак по однос на цел закон. Оваа можност на Собранието му е дадена со Деловникот (член. 147, 148, 149, 165 – 171) за неговата работа.[72]

Оттука, можеме да заклучиме дека извршната власт за нејзината работа е под контрола на собранието, преку системот за политичка одгворност, но според искуствата и презентираните податоци за поднесените интерпелации за одговорност на политички функционери (ниту една не е изгласана, на собраниска седица) , тешко може да се каже дека овој облик на контрола воопшто функционира. И на крај, за

[70] Устав на Република Македонија, член 92.
[71] Шакриќ, Светомир и др., Уставно право, Скопје, 2009, стр. 591.
[72] Види повеќе, Гризо, Наум, Гелевски, Симеон и др. Административно право, Второ дополнето и изменето издание, Скопје, 2011, стр. 224 – 227.

функционирање на концептот на политичка одговорност најважно е постоење на политичка волја на парламентарното мнозинство, односно партијата која е на власт, и доколку тоа го нема, сите останати детерминанти паѓаат во вода.

4.3. Одговорноста на власта - законодавна, извршна и судска

Како што предходно беше кажано, начелото на поделба на власта, претставува основна претпоставка на принципот на одговорност. Ова значи дека, уставните и законските одредби кои ја условуваат власта да се однесува кон граѓаните, во согласност со Уставот и законите, претставуваат основни претпоставки за доследно спроведување на правото, притоа, почитувајќи ги нивните основни основни слободи и права, кои пак, се предуслов за постоење на правна држава. Оттука, согласно поделбата на законодавна, извршна и судска власт, треба да се направи дистинкција на нивната одговорност, во смисла кога и пред кого одговараат.

4.3.1. Одговорност на извршната власт

Во предходните излагање беа образложени претпоставките за политичката одговорност на извршната власт – владата, во однос на своето работење пред Собранието на Република Северна Македонија. Имено, Владата како колективно тело и министрите како шефови на управните ресори, политички се одговорни пред Собранието. Ова се смета и како најсуштествен елемент на системот на парламентарна влада. Тие можат да ги вршат своите функции само додека ја уживаат поддршката на мнозинството во Собранието. Во спротивно тие мора да поднесат оставка.[73] Во таа насока беа елаборирани, личната и колективната одговорност, како и начините за нивна имплементација, преку нејзините детерминанти (пратенички прашања, интерпелација, анкетни комисии, итн.). Исто така, согласно концептот на одговорност, носителите на јавни функции лично одговараат за сторени кривични, прекршочни дела како и за дисиплински повреди на службената должност или пак за сторена материјална штета, преку концептот на метеријална одговорност. Оттука, можеме да заклучиме дека, извршната власт е одговорна за својата работа пред Собранието на Република Северна Македонија, но кога се во прашање злоупотребите на извршната

[73] Види повеќе: Климовски, Саво, Уставен и политички систем, Скопје, 1997, стр. 493 – 495.

власт, сторени од страна на нејзините репрезенти (овие лица се опфатени со член 122 од КЗ на РМ), во однос на граѓаните, тогаш, како независен субјект кој ги заштитува граѓаните од тие злоупотреби, се јавува судот.

Имено, во најширока смисла на зборот, кога станува збор за судската заштита, треба да се истакне дека, таа дава заштита на граѓаните во однос на администрацијата (државната и јавната), и притоа, судовите ги штитат човековите слободи и права во рамки на нивната надлежност и ги решаваат споровите помеѓу граѓаните и извршната власт, од различни области. Целта на судската заштита е да им обезбеди на граѓаните заштита на нивните права во однос на администрацијата, при што, судот претставува независен орган кој е во состојба да ги регулира настанатите конфликти помеѓу граѓаните и администрацијата. Судската заштита дозволува употреба на правни средства и тоа: користење на правни средства во казнена постапка за казнена одгворност на службените лица во државната администрација поднесување на кривични пријави; понатаму, граѓанска постапка со употреба на правни средства во граѓанска постапка, кога се работи за одговорност на јавните службеници за штета сторена на правни и физички лица; следен механизам е управно судската заштита на граѓаните, кога постои однос помеѓу нив и органите на администрацијата; и на крај посебна уставно судска заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, во однос на администрацијата итн.

Овде можеме да ја додадеме и одгворноста на Претседателот на Републиката кој е дел од извршната власт, кој своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите. Според тоа, подреденоста на претседателот на Републиката на уставноста и законитоста сама по себе веќе содржи извесни елементи на негова одговорност. Уставот прашањето на одговорност на претседателот на Републиката и постапката за утврдување на одговорност децидно ги пропишува. Во тој контекст, Уставот истакнува дека претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности. Постапка за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката покренува Собранието со двотретин-ско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, а за одговорноста на претседателот на Републиката одлучува Уставниот суд со двотре-тинско мнозинство гласови од вкупниот број судии. Доколку Уставниот суд утврди одговорност на претседателот на Републиката, функцијата му престанува по сила на Уставот.[74]

[74] Види повеќе: Устав на Република Македонија, член 87.

4.3.2. Одговорност на судската власт

Кога е во прашање судската власт и нејзината одговорност, која што произлегува исто така, од начелото на поделба на власта, кое покрај другото подразбира и взаемна контрола и ограничување на различните власти, одговорноста на судот, односно субјектот пред кого би требало да одговара за неговата ефикасност и правилната примена на нормативите, е Собранието на Република Македонија. Причината за ова лежи во, уставниот концепт на поделба на власта кој дозволува, мешање на законодавната власт во судската власт преку, донесување на Законот за судовите, со што се утврдува видот и бројот на судовите, утврдување на судскиот буџет и со изборот на јавен обвинител, со изборот на три членови од вкупно петнаесет во Судскиот совет, при што, Собранието на посреден начин ја контролита и димензионира работата на судството. Сепак, судот како дел од власта, согласно начелото на поделба на власта, не може директно да одговара пред Собранието, од причини што тоа би било негирање - односно напуштање на ова начело, од друга страна, пак, доколку Собранието би покренала некаква постапка за одговорност на судиите, тогаш, тоа би значело директно мешање во работата на судството, чија независност е загарантирана со Уставот и законите.

Од сите овие причини, како најадекватно решение во однос на работењето на судовите, предвидено е во Уставо и Законот за судовите, таа функција да ја врши Судскиот совет, кој е замислен како начин преку кој ќе се врши контрола и покренување на прашања на одговорност на судовите за нивната работа. Оттука, судовите за својата работа одговараат пред Судскиот совет, кој пак, е самостоен и независен орган на судството и истиот ја обезбедува и гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции согласно со Уставот и законите.[75] Исто така, тој, ја следи и оценува работата на судиите [76] и за својата работа поднесува Годишен извештај до Собранието.[77]

Контролата на работата на судовите може да се врши и од страна на граѓаните, но сепак, со оглед на фактот што сите механизми се затворени во судскиот систем (системот на правни лекови), оваа можност тешко дека е остварлива. Единствено, како можност, граѓаните можат да се обратат до Судскиот совет, преку поплаки кои се

[75] Закон за судски совет, „Службен весник на Р.Македонија“, број 60, 15. 05. 2006, член 31.
[76] Исто.
[77] Исто, член 64, ст. 1.

однесуваат на незаконитото, несовесно или самоволно однесување на судиите.

На крајот можеме да додадеме дека како последна можност, која ја познава нашиот правен систем, е по правосилно завршување на судска постапка, граѓаните да поднесат тужба пред Европскиот суд за човекови права, и тоа, само доколку сметаат дека им се повредени основните права кои се предвидени со европската конвенција за човекови права.

4.3.3. Одговорност на законодавната власт

Во однос на тоа пред кого одговара законодавецот, односно, Собранието, може да се каже дека, пред се тоа одговара пред граѓаните на Република Македонија. Ова произлегува од одредбите на Уставот на Република Македонија, кој вели: „суверенитетот потекнува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните “ (УРМ член 2 ст.1), но основата на таа сувереност ја тие ја остваруваат „преку демократски избраните “ претставници, по пат на референдум и со други облици на непосредно изјаснување. (УРМ член 2 ст.2 и 3). Овие одредби се однесуваат на одговорноста што Собранието ја има во однос на граѓаните и нивните права загарантирани со Уставот и законите, од причина што граѓаните на слободни демократски избори ги избрале нивните претставници во Собранието, и секако имаат право да бараат отчет од нив за нивната работа. Но од друга страна, како пандан на работата на собранието кое согласно надлежностите предвидени со Уставот, носи закони и други акти, се јавува Уставниот суд кој пак, како орган на Републиката ја штити уставноста и законитоста (УРМ Член 108). Во својата работа покрај другите надлежности предвидено со член 110 од Уставот, Уставниот суд, одлучува за согласноста на законите со Уставот како и одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.Ова значи дека доколку Собранието донесе некој закон или друг пропис, кој не е во согласност со Уставот или штетен за граѓаните, преку Уставниот суд може да се поведе постапка за негова уставност или законитост и да се изврши „контрола“ врз неговата работа.

Во глобални рамки, задача на Уставниот суд е да врши уставна заштита и се јавува како кочница и баланс, помеѓу уставното и неуставното функционирање на законодавната и извршната власт.

На крајот можеме да заклучиме дека , концептот на одговорност во македонскиот правен систем е воспоставен и произлегува од принципот на поделба на

власта. Неговото функционирање, во пракса може да се види, низ извештаите на државните органи и организации, агенции, министерства итн. и е во функција на спречување на злоупотребата на службените овластувања на лицата задолжени за нивно спроведување (истите се предходно посочени и дефинирани) во пракса. Кршењето на поставените нормативи и правила, како и етичките кодекси, од страна на службените лица, одговорните лица итн., повлекува и одговорност, каква ќе биде постапката за одговорност, зависи од тежината на повредата, односно престапот кој е сторен (за казнено дело – казнена одговорност, за дициплински престап – дисциплинска одговорност, понатаму материјална одговорност итн.), од што зависи и санкцијата изречена за тоа дело или престап. Оттука, концептот на одговорност во Република Северна Македонија, покрај нормативите кои се императив за неговото спроведување, бара и волја за негево спроведување (најчесто – политичка).

ЗАКЛУЧОК

Во литературата постојат многубројни мислења за дефинирањето на поимот за администрација, јавната администрација, јавна служба и јавниот сектор. На пример, Според Леон Диги (француски теоретичар и основоположникот на теоријата за јавна служба и претставник на теоријата за социјалните функции: „јавната служба претставува секоја дејност чие вршење управувачите треба да го регулираат, обезбедат и контролираат, бидејќи е неопходна за остварувањето и развојот на општествената меѓузависност, така што може да биде потполно обезбедена само со силата со која располагаат управувачите“. Во однос на одредено дефинирање за поимот администрација пак, теоретичарот Гладен ја формулира следната дефиница „Администрацијата е долг и раскошен поим, но има скромно значење, што значи, „да се грижи за“ или „се грижи за“ луѓето, да управува со работите... и е утврдено дејство, преземено за извршување на свесна цел.“ Во поглед на одредување на соодветно објаснување на потмот јавна администрација, го истакнуваме следното размислување на Силвија Хортон: - Прво, јавната администрација се однесува кон луѓето кои се вработени од владите да ги извршуваат административните функции на државата. Второ, јавната администрација се однесува до еден сервис кој е дозволен и добро поддржан од владите. Трето, јавната администрација се однесува кон мотивацијата на луѓето кои имаат чувство за одговорност и даваат свој придонес кон ширењето на благосостојбата на другите и општото добро на заедницата или општеството.[78] Јавниот сектор означува нешто повеќе од еден локус на вработување на персоналот и во овој контекст е и следната реченица: „Јавниот сектор е концепт, замисла, однесување, чувство и мисла за одговорност – да, уште и чувство и мисла за јавна моралност“.[79]

Во претходниот пасус, се прикажани наколку терминолошките определувања што се разгледуваат во магистерскиот труд, а со цел да се дојде до она што е најзначајно - едно специфично прашање, имено, прашањето за мотивација во сферата на јавни услуги, и дали овој вид мотивација можеме да го нарекуваме посебна мотивација? Поради овие причини, авторите чии мислења, ставови, гледишта, ја разгледуваат мотивацијата за јавните услуги како еден вид мотивација во јавниот

[78] Повеќе за тоа: Horton, S. „History and Persistence of an Idea and an Ideal“ in: Perry, J., L., Hondeghem A. (2008) *Motivation in Public Management-The call of public service*. Oxford university Press (1p).
[79] Повеќе за тоа: Staats, B., E. Public Service and Public Interest ,p,601. *Public Administration Rewiew*. Vol.48 (March/April 1988), p,601., / Shultz, G. Public Service in America (in same review), p.,601-605.

сектор, но не ги опфаќаат во целина сите мотиви на јавниот сектор. Мотивацијата во областа на јавните услуги често пати го надминува јавниот сектор или ги карактеризира односите со други мотивации во другите сфери на општеството кои се во потрага по општото добро. Важноста на мотивацијата во областа на јавните услуги варира низ многу дисциплини и области на нивната примена. Има еден општ фокус кон мотивите во јавната сфера – или оние кои прават добро за општеството.[80] „Мотивот да служиш на општеството, варира од желбата да им помагаш на луѓето до стремеж да останеш со нешто во историјата и да бидеш на сртот на бранот на позитивни промени, овие луѓе кои се обврзаа да придонесуваат така како можат, за изградба на едно подобро општество и подобар живот“.[81]

Важноста на мотивацијата во јавниот сектор варира во различни дисциплини и сфери, но акцентот е ставен на дефиницијата која има заеднички фокус на мотивите за јавната сфера – оние кои прават добро за општеството. Познати научници (O'Toole, 2006) откриваат голема разлика меѓу традиционалните и новите пристапи и мислењата за мотивацијата во јавниот сектор. Традиционално фокусот е насочен кон државната служба, како идеал, нешто што вреди да се прави, и рецепт за однесување, очекувано од вработените во јавниот сектор. Денес сме позаинтересирани за следните прашања: -- Зошто луѓето влегуваат и остануваат во државната служба? и - Која е идејата и идеалот на мотивација во областа на јавните услуги?[82]

Во обидот да се дефинираат идеалите на општествената услуга, дел од научниците кои го проучувале овој проблем се повикувале на некаква „утопија“, во смисла кога имагинарните јавни службеници пожртвувано се дистанцирале од своите лични интереси и донесувале одлуки во интерес на јавното добро.

Визијата што произлегува за значењето на одговорната јавна администрација е визија за жонглер кој управува со мноштво конкурентски обврски и интереси. Значењето на одговорното административно однесување под овие околности е навистина проблематично. Јавните носители на финкции, државните службеници, се наоѓаат зафатени помеѓу нивната објективна одговорност и нивната субјективна

[80] Повеќе за тоа: Public Service Motivation versus Public Service Motivation, p. 3-4 in Perry, L. J., Hondeghem ,A. (2008) *Motivation in Public Management-The call of public service*, Oxford university press.

[81] Повеќе во: Денхарт, Р. (2001) *Търсене на значението–Стратегии за успех в управлението на държавните администрации.* Превод од англиски Denhart, B. R. The Pursuit of Singnificiance–Stretegies for Managerial Success in Public Organization. Harcourt Brace College Publishers., *Габровска, Д.* София: Лик. стр.258.

[82] Цит. прашања по: Sylvia Horton: „History an Persistance of an Idea and Ideal” in Perry.., Hondeghem,…,p.,18… .

одговорност. На моменти тие се чувствуваат и веруваат дека се одговорни за постапување на начини што не се во спротивност со она што организацискатa хиерархија или закон ги држи одговорен за. Овие конфликти помеѓу објективната и субјективната одговорност се манифестираат во три вида на конфликтна одговорност: судир на авторитет, конфликт на улоги и судир на интереси. Секој се соочува со јавните администратори со недоумици за тоа каде лежи нивната крајна одговорност и претставува можности да се вклучат во неетичко однесување.

Целта да се биде во служба на друѓите, во служба на општеството е еден од највисоките повици кој припаѓаат во првиот сет од идеали. Лицата кои се во владата, носителите на јавни функции е потребно да се однесуваат морално. Однесувањето што произлегува од идеалите поврзани со службата како највисок повик вклучува поседување и изложување на доблести како чесност, непристрасност, искреност и правда. Вработените во јавниот сектор, треба да ги извршуваат своите должности лојално, ефикасно и економично.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Aristotle (1946 edn) *Politics*. Oxford: Oxford University Press. (edited and translated by Sir Ernest Barker).

2. Appleby, P. H. (1952) *Morality and Administration in Democratic Government.* Louisiana State University: Baton Rouge Press.

3. Appleby, P. H. (1965) "Public Administration and Democracy." [In R. C. Martin (ed.)], *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul Appleby.* Syracuse University Press: NY.

4. Aquinas (1954 edn) *Selected Political Writings*, [edited with an introduction by A. P. D'Entreves translated by J. G. Dawson]. Basil Blackwell: Oxford.

5. Barberis, P. (1996) *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service.* Dartmouth: Aldershot.

6. Bentham, J. (1789, 1948 edn). *On the Principles of Morals and Legislation*. Hafner Press: New York.

7. Bentley, Art. (1908, 1955 edn). *The Process of Government*. The Principia Press: Evanston, IL.

8. Bentley, A. F. (1908, 1955 edn) *The Process of Government*. The Principia Press: Evanston, IL

9. Barnard, C. I. (1952) "*A Definition of Authority*." In R. K. Merton and others (eds.), *Reader in Bureaucracy.* New York: Free Press: New York.

10. Barnard, C. I. (1964) *The Functions of the Executive.* Cambridge. Mass.: Harvard University Press.

11. Berger, P., Neuhouse, R. J. (1997) *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy.* D.C.: American Enterprise Institute: Washington.

12. Berman, E. M., West, J. P. (1997) "Managing Ethics to Improve Performance and Build Trust." In *Public Integrity Annual.* Council of State Governments: Lexington, Ky.

13. Bruce, W. (1992) "Ethics and Administration." *Public Administration Review*. 52(1), pp. 81–83.

14. Boucher, D., Vincent, A. (2000) *British Idealism and Political Theory*. Edinburgh University Press: Edinburgh

15. Buchanan, J. M. (1954). "*Individual choice in voting and the market*".(in Journal of Political Economy, Vol. 62), pp. 334–43.

16. Buchanan, J. M. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago University Press: Chicago, IL

17. Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.* University of Michigan Press: Ann Arbor

18. Burke, J. P. *Bureaucratic Responsibility.* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1986.

19. Босард, Д., Демке, К., Номдън, К., Поле, Р. (2001) *Държавните служби в Европа на петнадесетте: тенденции и развитие*. EIPA.

20. Босер, Д., Демке, К (2003) *Държавната служба в страните кандидатки за членство в ЕС*. София: НБУ.

21. Chapman, B. (1963) *British Government Observed: Some European Reflections*. George Allen & Unwin: London.

22. Chapman, R., A. (1984) *Leadership in the British Civil Service.* Croom Helm: London

23. Chapman, R., A. (1988). *Ethics in the British Civil Service*. Routledge. London

24. Dale, H. E. (1941). *The Higher Civil Service of Great Britain*. Oxford University Press: Oxford.

25. Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston:Little Brown

26. D'Entreves, A. P. (ed.) (1954) *Aquinas, Selected Political Writings*, (во превод од: J. G. Dawson). Basil Blackwell: Oxford.

27. Denhardt, K. G. *The Ethics of Public Service.* Westport, Conn.: Greenwood Press, 1988.

28. Downie, R. S. Roles and Values: An Introduction to Social Ethics. London: Methuen, 1971.

29. Downie, R. S. "Responsibility and Social Roles." In P. A. French (ed.), Individual and Collective Responsibility: The Drews, E. M., Lipson, L. (1971) Values and Humanity. St. Martin's: New York.

30. Egger, R. (1965) "Responsibility in Administration: An Exploratory Essay." In R. C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul Appleby.* Syracuse University Press: Syracuse, N.Y

31. Frederickson, H. G., Hart, D. K. (1985) "The Public Service and the Patriotism of Benevolence." *Public Administration Review, 45*(5), pp.547–553.

- Frederickson, H. G. "(1989) Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration." *Public Administration Review, 49*(2), pp.95–100.

- Frederickson, H. G. (1971) “Toward a New Public Administration.” In F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective.* Scranton, Penn.: Chandler.

32. Finer, H. (1972) “Administrative Responsibility in Democratic Government.” In F. Rourke, *Bureaucratic Power in National Politics.* (2nd ed.) Little, Brown: Boston: (Originally published 1941.)

33. Goodsell, C. T. (1990) “Public Administration and the Public Interest.” In G. L. Wamsley and others (eds.), *RefoundingPublic Administration*. Sage: Thousand Oaks, Calif.

34. Green, T. H. (1900). ‘Faith’.[in Nettleship, R. L. (ed.), *The Works of Thomas Hill Green, Vol. III, Miscellanies and Memoirs]*. Longman: London.

35. Hart, D. K. (1992) “The Moral Exemplar in an Organizational Society.” In T. L. Cooper and D. N. Wright (eds.),*Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government.* Jossey-Bass: San Francisco

36. Knoke, D., Wright-Isak, C. (1982) Individual Motives and Organizational Incentive Systems. *Research in the Sociology of Organizations,*Vol.1. pp.209-254.

37. Kohlberg, L. (1984) *Essays on Moral Development.* HarperCollins: New York.

38. Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. Free Press: New York,

39. Lindblom, C. E. (1968). *The Policy Making Process*. Prentice Hall: New Jersey

40. Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets*. Basic Books: New York

41. MacDonnell, Lord (1914) *Royal Commission on the Civil Service.[Fourth Report (the MacDonnell Report),* Cd. 7338]. HMSO: London,

42. Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* Harvard University Press: Cambridge, Mass.

43. O’Halpin, E. (1989) *Head of the Civil Service: a Study of Sir Warren Fisher*. Routledge. London

44. O’Toole, Barry J. (1985) ,,Morale in the Higher Civil Service: the symbolic importance of the FDA’s decision to join the TUC”,. *Public Administration Bulletin,* Vol. 47, April, pp. 18–38

- O’Toole, Barry J. (1989) *Private Gain and Public Service: the Association of First Division Civil Servants*. Routledge: London,

45. Perry, J. L. (1998) The motivation Bases of Public Service. *Public Administration Review*. 50(3), pp. 367–373.

-Perry, J. L. (2000) The senior Executive Review. *Public Management Review*.

-Perry, L. J., Hondeghem, A. (2008) *Motivation in Public Management-The call of public service*. Oxford university press.

-Perry, J. L., Porter, L. W. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of Management Rewiew*. 7(1), pp. 89–98.

46. Plato (1941 edn). *The Republic*.(edited and translated by F. M. Cornford). The Clarendon Press: Oxford.

47. Pfiffner, J. P. (2005) "Torture as Public Policy." *Public Integrity, 7*(4), pp. 313–329.

Roethlisberger, F. J. (1941) *Management and morale.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

48. Rokeach, M. (1973) *The nature of human values*. New York: The Free Press.

Selznick, P. (1992) *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community.* University of California Press: Berkeley.

49. Schwartz, S., Bilsky, W. (1987) Toward a universal psychological structure of human values. *Journal of Personality and Social Psychology, 53. pp.550–562.*

- Schwartz, S. H., Bilsky, W. (1990) Toward a theory of the universal content and structure of values: Extensions and cross-cultural replications. *Journal of Personality and Social Psychology, 58. pp.878–891.*

- Schwartz, S. H. (1994a). Are there universal aspects in the structure and contents of human values? *Journal of Social Issues*, 50. pp.19–45.

- Schwartz, S. H. (1992) Universals in the content and structure of values:Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In M. P. Zanna (Eds.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 24, pp. 1-65). New York: Academic Press.

50. Theakston, K. (1999). *Leadership in Whitehall*. Macmillan: London.

51. Truman, D. (1951), *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion*. Alfred A. Knopf: New York

52. Whitbeck, C. (1996) *"Ethics as Design: Doing Justice to Moral Problems." Hastings Center Report, 26*(3), pp. 9–16.

53. White, L. D. (1926) *Introduction to the Study of Public Administration.* Macmillan: New York.

54. Whyte, W. H. Jr. (1956) *The Organization Man.* Simon & Schuster: New York.

55. Wright, D. (1971) *The Psychology of Moral Behavior.* Penguin: Baltimore, Md.

56. Schwartz, S., Bilsky, W. (1987) Toward a universal psychological structure of human values. *Journal of Personality and Social Psychology, 53. pp.550–562.*

-Schwartz, S. H., Bilsky, W. (1990) Toward a theory of the universal content and structure of values: Extensions and cross-cultural replications. *Journal of Personality and Social Psychology, 58. pp.878–891.*

-Schwartz, S. H. (1994a). Are there universal aspects in the structure and contents of human values? *Journal of Social Issues*, 50. pp.19–45.

-Schwartz, S. H. (1992) Universals in the content and structure of values:Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In M. P. Zanna (Eds.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 24, pp. 1-65). New York: Academic Press.