



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“

ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ – СКОПЈЕ



Кандидат: м-р Сејди Џемаили

***СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
(докторска дисертација)***

МЕНТОР

проф. д-р Љубомир Дракулевски

СКОПЈЕ, 2014



Ss. Cyril and Methodius University

Faculty of Economics- Skopje



Candidate: Sejdi Xhemaili, M.Sc

***STRATEGIC MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR IN
THE REPUBLIC OF MACEDONIA
(PhD thesis)***

MENTOR

Professor Ljubomir Drakulevski, Ph.D.

SKOPJE, 2014

Членови на комисија:

1. проф. д-р Љубомир Дракулевски
Економски факултет – Скопје

2. _____
Економски факултет – Скопје

3. _____
Економски факултет – Скопје

4. _____
Економски факултет – Скопје

5. _____
Економски факултет – Скопје

Датум на одбрана: _____

Датум на промоција _____

СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Апстракт

Овој научен труд се фокусира на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор и на посебните предизвици и проблеми кои го тангираат јавниот сектор во Република Македонија, кој во денешното време е многу критикуван од јавноста за неефикасност, непрофесионалност и лош придонес во креирањето на јавните добра.

Јавниот сектор во Република Македонија долго време беше под големо влијание на процесот на транзиција на економијата. Реформскиот процес често се правеше стихижно и без претходни истражувања или компаративни анализи кои би придонеле за добра законска регулатива или поставување на т.н. добри практики на управување. Стратегискиот менаџмент, како релативно нова дисциплина, не најде добар простор за да може да се користи во јавниот сектор за да може да даде резултати за побрз исчекор во процесот на севкупното менување на целиот економски систем.

Предизвиците на денешницата бараат, пред сè, добро планирање, јасно определени цели, точно и прецизно планирање на ресурсите со цел давање подобри услуги и добра на крајните корисници. Зачетоците на користењето на стратегискиот менаџмент се во приватниот сектор кој според структурната поставеност и управување полесно се адаптира во промените на окружувањето. Јавниот сектор, според големината и бројот на задачите кои ги извршува, не може да се спореди со приватниот сектор, така што за процесот на менување и адаптација кон новите модели и методи на менаџирање му е потребно повеќе време. Исто така, треба да се земе предвид дека поголемиот дел на поставување на човечките ресурси, па и на раководните структури во јавниот сектор се под големо влијание на разни политички структури кои и концептуално се разликуваат.

Предизвик на овој научен труд е и начинот на донесување на одлуките кои имаат влијание на организациската ефективност и ефикасност на целиот јавен систем во Република Македонија.

Клучни зборови: стратегиски менаџмент, менаџмент, јавен сектор, претпријатија, јавни добра, Република Македонија.

STRATEGIC MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

A b s t r a c t

This scientific work focuses on the strategic management in the public sector and the specific challenges and problems that concern the public sector in the Republic of Macedonia which is highly criticised nowadays by the public for its inefficiency, unprofessionalism, and the poor contribution to the creation of public goods.

The public sector in the Republic of Macedonia has long been highly influenced by the process of transition of the economy. The reform process has often been made spontaneously and without previous researches or comparative analyses that would contribute to good legal regulation or setting up of, so-called, good management practices.

The strategic Management as a relatively new discipline has not found a good space to be used in the public sector to give results in faster step forward in the process of overall changes to the whole economic system.

The challenges of today require good planning above all, clearly specified objectives, accurate and precise planning of resources in order to provide better services and goods to the end users. The beginnings of the strategic management usage first appear in the private sector which according to the structural setup and management easily adapts to the changes in the environment. The public sector according to the size and the number of tasks it performs cannot be compared with the private sector so that it needs more time for the process of changing and adaptation to the new models and methods of managing. It should also be taken into account that most of the placements of human resources and management structures in the public sector are heavily influenced by various political structures which are conceptually different.

The challenge of this scientific work is also the way of making decisions that have an impact on the organizational effectiveness and efficiency of the entire public system in the Republic of Macedonia.

Keywords: Strategic Management, Management, Public Sector, Enterprises, Public Goods, the Republic of Macedonia.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	11
1. Актуелност на истражувањето	11
2. Предмет и цел на истражувањето	15
3. Методологија	17
4. План на презентирање на материјалот	18
ГЛАВА I ПРИРОДАТА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ	23
1.1. Поим и дефинирање на стратегискиот менаџмент	23
1.2. Историски развој на стратегискиот менаџмент	30
1.3. Карактеристики на стратегискиот менаџмент	36
1.4. Стратегиски менаџмент во различни типови организации	38
1.4.1. Стратегиски менаџмент во мали и средни претпријатија	38
1.4.2. Управување со мултинационални корпорации	39
1.4.3. Стратегиски менаџмент на производство и организации кои нудат услуги	46
1.4.4. Стратегиски менаџмент во јавните претпријатија, установи и владини агенции	46
1.5. Разлики помеѓу јавниот и приватниот сектор и примена на стратегиски менаџмент кај нив	48
1.5.1. Стратегиски цели	50
1.5.2. Недостаток на конкуренција	50
1.5.3. Слаби системи на стимулација	50
1.5.4. Организациска нефлексибилност	51
1.6. Модели на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор	51
ГЛАВА II ПРИРОДАТА И ВАЖНОСТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР	74
2.1 Поим и дефинирање на јавниот сектор	74
2.2 Принципи на јавниот сектор	79
2.3 Јавен интерес	86

2.4	Форми на управување во јавниот сектор	89
2.5	Специфични карактеристики на јавниот сектор кои го обликуваат стратегискиот менаџмент	102
2.5.1	Фактори на животната средина	102
2.5.2	Трансакциски фактори	103
2.6	Стратегиски триаголник во јавниот сектор	104
2.6.1	Политичко влијание	105
2.6.2	Оперативно влијание	108
2.6.3	Организациско влијание	111
ГЛАВА III СОВРЕМЕНИ СТРАТЕГИСКИ ПРЕДИЗВИЦИ НА МЕНАџЕРИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР		116
3.1	Стратегиски предизвици на менаџерите во јавниот сектор	116
3.1.1	Предизвик на мандатот	116
3.1.2	Предизвик на ефикасноста	117
3.1.3	Предизвик на конкурентноста	117
3.1.4	Предизвик на границите	118
3.1.5	Предизвик на употребата	119
3.1.6	Предизвик на јавниот интерес	119
3.2	Процес на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор	120
3.2.1	Договор за иницијација на процесот на стратегискиот менаџмент	123
3.2.2	Идентификација и објаснување на организациската мисија, целите и тековните стратегии	124
3.2.3	Идентификација на организациски внатрешни сили и слабости	125
3.2.4	Проценка на закани и можности од надворешната средина	126
3.2.5	Идентификација на клучните стејкхолдери и нивните очекувања	127
3.2.6	Идентификација на клучните прашања кои се спротивставуваат на организацијата	127
3.2.7	Дизајнирање/анализа/селекција на стратегиската	128

алтернатива и можности на управување	
3.2.8 Имплементирање на стратегијата	129
3.2.9 Мониторинг и преглед на стратегиските можности	130
3.2.10 Димензии на стратешките одлуки во јавниот сектор	130
ГЛАВА IV ПРЕГЛЕД НА ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	144
4.1 Осврт кон процесот на одлучување според стратегискиот менаџмент во јавниот сектор	144
4.1.1 Начини на одлучување во јавниот сектор во Република Македонија	147
4.1.1.1 <i>Индивидуално одлучување</i>	149
4.1.1.1.1 <i>Карактеристики на индивидуалното одлучување</i>	150
4.1.1.1.2 <i>Предности и слабости на индивидуалното одлучување</i>	151
4.1.2 Одлучување во тимови во јавните претпријатија во Република Македонија	151
4.1.2.1.1 <i>Карактеристики на тимското одлучување</i>	158
4.1.2.1.2 <i>Предности и слаби страни на тимското одлучување</i>	159
4.1.3 Анализа во процесот на одлучувањето во јавниот сектор	162
4.1.3.1 <i>Поставување на менаџерски цели</i>	163
4.1.3.2 <i>Идентификација на можните алтернативи</i>	164
4.1.3.3 <i>Споредба и оценување на алтернативите</i>	164
4.1.3.4 <i>Акт на одлучување</i>	166
4.1.3.5 <i>Имплементација на одлуката</i>	166
4.1.3.6 <i>Следење и контрола</i>	167
4.2 Модели за донесување одлуки во јавниот сектор	167
4.2.1 Класичен модел на одлучување	167
4.2.2 Нормативен модел на одлучување	170

ГЛАВА V ОРГАНИЗАЦИСКИ КОНТЕКСТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА СТРАТЕГИСКИ ОДЛУКИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР	174
5.1 Организационата структура и протоколот на информации	175
5.2 Организационата структура и донесувањето одлуки	177
5.3 Стил на менаџмент и ефикасноста на одлуките	178
5.4 Конфликтите и донесувањето одлуки	182
5.5 Организационите политики и донесувањето одлуки	185
5.6 Организационата култура и клима	185
ГЛАВА VI СВЕТСКИ ИСКУСТВА ВО ОБЛАСТА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР	189
6.1 Јавниот сектор во Франција	191
6.2 Јавниот сектор во Германија	195
6.3 Јавниот сектор во Словенија	200
ГЛАВА VII АНАЛИЗА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	208
7.1 Јавниот сектор во Република Македонија	208
7.2 Промените во јавната администрација	219
7.3 Јавната администрација и политиката на ефикасност	228
7.4 Стратегискиот менаџмент во локалната власт	230
7.5 Компаративна анализа на функционирање на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор на Република Македонија	235
7.6 Истражување за состојбите на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во Република Македонија	240
ЗАКЛУЧОК	270
ЛИТЕРАТУРА	276
ПРИЛОЗИ	383

ВОВЕД

- 1. Актуелност на истражувањето**
- 2. Предмет и цел на истражувањето**
- 3. Методологија**
- 4. План на презентирање на материјалот**

СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

1. АКТУЕЛНОСТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Денес, повеќе од секогаш, е нагласена потребата од стратегиски менаџмент во јавниот сектор. Ефикасната јавна администрација во ерата на менаџментот ориентиран кон резултати бара јавните организации да ги развијат капацитетите на стратегискиот менаџмент, процесот на централниот менаџмент, кој ги интегрира сите поголеми активности и функции и ги насочува кон унапредување на стратегиската агенда на организацијата.

Денес јавниот сектор има големо влијание во нашето општество. Оттука произлегува прашањето: Како можеме да кажеме дека јавниот сектор прави многу или малку или не ја извршува својата работа ефикасно и ефективно, односно ја извршува или не својата функција?

Според традиционалниот модел, јавниот сектор и неговата структура одговараат на политиката. Општо земено, политичарите се задолжени за нормативни акти, следејќи го постојано јавниот интерес и ефективната бирократија за да осигурат дека целите ќе се остварат како ефекти. Многу студии во областа на јавниот менаџмент во јавниот сектор го поставуваат прашањето на одговорноста и ефективноста на овој модел и неговата применливост во реалниот свет.

Системот на јавниот сектор е предност на една нација. Доколку се користат средствата на јавните институции кои се задолжени за креирање на оваа политика, нивната имплементацијата и структурата на администрацијата се многу важни во развојот на општеството и на економските ресурси во државата.

Стратегискиот менаџмент се занимава со долгорочно зајакнување и ефективност на јавниот сектор кај претпријатијата во суштинската политика и менаџерските капацитети. Сите менаџерски активности се интегрираат за да се добие систематски, кохерентен и ефективен пристап за воспоставување, мониторинг и ажурирање на стратегиските цели.

Стратегискиот менаџмент е интегративен по природа во смисла на: а) фокусирање на вниманието преку функционалните девизи и преку различни организациски нивоа за исти цели, теми и прашања, б) поврзување на интерниот процес на менаџирање и програмата на иницирање на очекуваните резултати во екстерното окружување; в) секојдневно тактичко и операциско поврзување, и г) донесување одлуки за подолгорочно работење на стратешките цели.

Стратегискиот менаџмент е уметност и процес на формулирање, спроведување и вреднување на функционалните одлуки кој овозможува постигнување долгорочни цели.

Стратегискиот менаџмент е процес на одредување на визијата и целите на бизнисот, развојот на политики и планови, често во однос на проекти и програми кои се дизајнирани за да се постигнат овие цели, а потоа и доделување ресурси за спроведување на политики и планови, проекти и програми.

Иако постојат различни дефиниции и погледи на стратегискиот менаџмент и јавниот сектор, сепак, најчесто според професорите по стратегиски менаџмент Шуклев и Дракулевски¹ „стратегискиот менаџмент се дефинира како проактивен процес на остварување на долгорочна компатибилност на претпријатието во предвиденото окружување“.

Концептот на опфаќање на јавниот сектор, на сите институции, организации, претпријатија, компании што третираат јавни работи е извонредно еластичен и зависи од она што е избрано да се дефинира како дел од владата или државата.

Согласно на Општиот колективен договор за јавниот сектор на Република Македонија, работодавач во смисла на овој колективен договор се: органите на државната власт, јавните установи, заводите, агенциите, организациите и другите правни лица од јавниот сектор кои вработуваат работници и се финансираат од Буџетот на Република Македонија.

Стратегискиот менаџмент конзистира од анализи, одлуки и мерки, преземени од организацијата, за да се добијат конкурентни предности. Оваа дефиниција опфаќа два главни елемента кои одат директно во сржта на истражувањето на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор.

Прво, стратегискиот менаџмент се состои од следниве процеси: анализи, одлуки и акција. Стратегискиот менаџмент се грижи за анализата на стратегиските цели

¹ Шуклев, Б. и Дракулевски, Љ.,(2001), *Стратегиски менаџмент*, Економски факултет, Скопје, стр.9

(визија, мисија и стратегиски цели) и општа анализа на екстерното и интерното окружување.

Менаџерите мора да донесуваат стратегиски одлуки во нивните организации, тие одлуки зборуваат сами за себе, поставуваат две основни прашања: *Во кои индустрии ние треба да се натпреваруваме?* и *Како да се натпреваруваме во овие индустрии?*

Овие прашања, исто така, опфаќаат интерни одлуки на организацијата, како и меѓународни операции. На крајот, тоа се акции кои треба да се преземаат. Организациите се потребни да преземаат неминовни акции за да ја имплементираат нивната стратегија.

Второ, основата на стратегискиот менаџмент е да истражува зошто некои јавни организации работат со подобри резултати од другите. Од страна на менаџерите е потребно да детерминираат како јавните организации да се натпреваруваат за да се придобијат предностите кои се значајни за подолг временски период. Тоа значи, фокусирање на две фундаментални прашања: *Како треба да се натпреваруваме со тоа што ќе придобиеме конкурентни предности на пазарот?*

Менаџерите, исто така, треба да се запрашаат како да направат такви одржливи предности, наместо високи и привремени предности на пазарот. Тоа значи: *Како ќе креираме натпреварувачки предности на пазарот кои не се посебни и вредни, но и тешко е да се копираат или да се заменат од конкурентите?*

Обидот да се објасни што опфаќа менаџментот во реформата на јавниот сектор и што накратко претставува менаџментот на јавниот сектор, воопшто не е лесен.

Според Лејн², новиот јавен менаџмент е теорија на последната најнова промена на парадигмата за начинот: *Како да се управува јавниот сектор?* Овој пристап укажува на тоа дека менаџерите се создаваат, особините и вештините кои тие ги поседуваат се учат и се развиваат. Постојат три нивоа на менаџери: стратегиски, оперативни и тимски.

Ситуациите со кои секојдневно се среќаваат менаџерите се многу сложени и комплексни и од нив бараат употреба на рационален пристап. Воспоставувањето на целите и донесувањето одлуки е рационална активност, додека решавањето на конфликтите е комплексна работа за менаџерите, бидејќи за надминување на проблемите тие треба рационално да ги употребуваат ресурсите (материјални, човечки и финансиски). Тоа значи, да управуваш на стратегиски начин е многу комплексна задача. Се бара интеграција на знаење од сите области на бизнисот и јавниот сектор.

² Lane, E. J., (2000), *New public management*, Routledge, London.

Се бара менаџерите да направат правилен избор на економски и социјални аспекти. Овие менаџери мора постојано да ја интегрираат организацијата во комплексна средина. Тие вклучуваат рационална економска анализа, социјални интеракции помеѓу менаџерите, анализа на политиката и личните вредности на поединците менаџери.

Клучни особини на успешните менаџери во јавниот сектор според Хјуз, Гинет и Карфи³ се: висок степен на комуникативност, самоувереност, самосвесност, сигурност, визионерство, приспособливост, отвореност за промени, кредибилитет, способност за донесување одлуки, аналитичност, политичка свест, енергија, сочувствување со другите, стратегиска дарба, свртеност кон луѓето и отворен дух.

Успешните менаџери изразуваат висок степен на позитивна енергија која се шири во целата организација и придонесува за поголема мотивација на вработените, поголема продуктивност, намалување на стресните ситуации и подобра организациска клима.

Глобалната економија се карактеризира со сериозна финансиска криза која се смета за една од најголемите светски кризи. Оваа длабока криза е резултат на отстранувањето на голем број работници и губењето на многу работни места.

Ефектите се рефлектираат во различни варијации и интензитети и не се исти меѓу различни земји и региони.

Не може да се негира фактот дека ефектите од финансиската криза не се чувствуваат и во Република Македонија во смисла: колапс на реалната економија, дознаки, сиромаштија, намалување на инвестициите од странство, зголемување на бројот на невработени лица и социјални проблеми, недостаток на мали и средни компании, увоз-извоз, заострување на критериумите за добивање банкарски кредити и многу други директни и индиректни ефекти.

Во еден подолг временски период во Република Македонија, почнувајќи од 1990 година до денес, процесот на транзиција остави големи последици во економијата и бизнисот, особено во организациите каде се појави криза на менаџментот на сите нивоа: стратегиско, оперативно и тимско.

Престанувањето со работа на голем број производни капацитети и фирми, кое беше проследено со затворање на голем број работни места, придонесе да се намали бројот на вработените лица и да се зголеми бројот на невработените лица.

Република Македонија се соочува со предизвикот на избавување на голем дел од населението од сиромаштијата – со следење на политиката на генерирање на растот на

³ Hughs, R., Ginnet, R., and Curphy, G., (1999), *Leadership: Enhancing the Lessons of Experience*, McGraw-Hill, Singapore, pp.109-112.

вработеноста. Тековната економска структура не овозможува еднаква дистрибуција на раст меѓу населението. За нивно надминување и успешно функционирање, менаџерите мораат целосно да се вложат себеси, целиот свој интелектуален капацитет и вештини стекнати во своето работење.

Иако генерално постои криза на менаџмент на сите нивоа во јавниот сектор, сепак во Република Македонија има успешни менаџери. Тие успеале да ги надминат проблемите на работа со развивање определени особини и вештини, како што се: самосвест, мотивација, самоконтрола, емпатија и приспособливост во односите.

Активностите при кои јавните организации во Република Македонија ги извршуваат своите активности и окружувањето стануваат премногу неизвесни и комплексни.

Комплексноста и неизвесноста ги прави овие јавни организации:

- да мислат повеќе на долгорочни перспективи;
- да ги преточат сопствените цели во ефективна стратегија која ќе помогне да се справат со промените на окружувањето;
- материјализација на стратегиите во програми кои ќе помогнат во спроведување на стратегиите.

Темата на трудот со наслов „*Стратегиски менаџмент во јавниот сектор во Република Македонија*“ е мошне инспиративна и неистражена, па затоа претставува почетен чекор во согледување на различните аспекти на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор, како и степенот на развиеност на новиот јавен менаџмент во Република Македонија.

Тоа претставува генерален одговор на следново прашање на овој труд: *Како менаџерите треба да размислуваат и да го искористат посебното окружување и да се најдат самите во креирање на вредноста на јавниот интерес?*

2. ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Предмет на истражување во докторската дисертација под наслов „*Стратегиски менаџмент во јавниот сектор во Република Македонија*“ е улогата на стратегискиот менаџмент во креирањето вредности во јавниот сектор.

Стратегискиот менаџмент е процес на креирање и донесување планови за да се постигне долгорочна цел која ги зема предвид внатрешните варијабли и надворешните фактори.

Стратегискиот менаџмент опфаќа интегрирана и ориентирана менаџерска перспектива кон иднината и тоа надворешно фокусирана, со размислување однапред и базирана на резултати. Целта на ова истражување е прилично специфична: да постави структура на практичното размислување за полесно водење на менаџерите во јавните организации. Основна цел на ова истражување е да го фокусира вниманието на централната улога на стратегискиот менаџмент во Владата на Република Македонија, да ги дефинира критичните елементи со холистички модел на стратегиски менаџмент во јавниот сектор и да го разгледа стратегискиот менаџмент како процес.

Целта на истражувањето во докторската дисертација претставува создавање единствена заокружена теоретско-апликативна основа за разбирање и употреба на концептот на стратегиски менаџмент во јавниот сектор.

Ова истражување треба да придонесе за зголемување на ефикасно стратегиско управување во јавниот сектор.

Задачи на истражувањето се следниве:

1. Да се проучи и анализира природата и важноста на стратегискиот менаџмент, да се направи анализа на историскиот развој на стратегискиот менаџмент, неговиот однос со јавниот сектор и различните типови организации;
2. Да се објаснат разликите кои постојат помеѓу стратегискиот менаџмент во јавниот и во приватниот сектор и различните модели на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор;
3. Да се проучи и анализира природата и важноста на јавниот сектор и формите на управување на јавниот сектор;
4. Да се образложат специфичните карактеристики на јавниот сектор и стратегискиот триаголник во јавниот сектор;
5. Да се објасни природата на современите стратегиски предизвици на менаџерите во јавниот сектор, односно видовите предизвици со кои се соочуваат менаџерите во процесот на одлучување и тоа: предизвик на мандатот, ефикасност, конкурентност, граници, употреба и предизвик на јавниот интерес;
6. Да се проучи процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор – образложени се 9 степени како треба да изгледа овој процес;
7. Да се објаснат димензиите на стратегиските одлуки и начинот на одлучување со посебен осврт на индивидуалното и тимското одлучување;

8. Да се определи кој модел за донесување одлуки е подобар за примена во јавните организации и да се објасни стратегиската анализа во процесот на одлучување во јавниот сектор;

9. Да се образложи организацискиот контекст на донесување стратегиски одлуки во јавниот сектор, со посебен осврт на односот помеѓу протоколот на информации, донесувањето одлуки, ефикасноста на одлуки, организациските политики и донесувањето одлуки, како и организациската клима;

10. Да се согледаат резултатите од истражувањата во областа на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во светот и во Република Македонија.

3. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ИЗРАБОТКА НА ДОКТОРСКАТА ДИСЕРТАЦИЈА

Методолошки гледано, прибирањето, систематизирањето, анализирањето и претставувањето на расположливите податоци и информации во предложената докторска дисертација под наслов: „*Стратегиски менаџмент во јавниот сектор во Република Македонија*“ се извршува со употреба на логичко оправдан, заокружен и научно финансиран пристап.

При изработката на предложената докторска дисертација се употребени повеќе научни методи, категоризирани во основни и дополнителни.

Како *основни* научни методи се користат методите на индукција, дедукција, анализа, синтеза и методот на компаративна анализа. Како *дополнителни* научни методи се користат методите на студија на случај, методот на интервју и методот на теренско истражување.

Методот на индукција има за цел да ја истражи и претстави сета расположлива домашна и меѓународна литература од областа на стратегискиот менаџмент и јавниот сектор. Методот се користи заради согледување на општите особености на карактеристиките на стратегискиот менаџмент, јавниот сектор, процесот на стратегискиот менаџмент, начинот на одлучување од страна на менаџерите во јавните организации и организациска поставеност на одлуките.

Со употребата на методот на дедукција се извлекуваат заклучоци за потенцијалот од употреба на најкористените методи за стратегискиот менаџмент во јавниот сектор. Употребната вредност на овој метод особено расте како резултат на согледување на можноста за зголемена употреба и на меѓународните компаративни истражувачки мрежи за стратегискиот менаџмент и јавниот сектор.

Методот на анализа се користи со цел да се откријат заедничките особини, односно карактерните црти на стратегискиот менаџмент и јавниот сектор. Имено, манифестациите на новиот јавен менаџмент имаат големо влијание врз менаџерите, организациите и нивната ефективност.

Методот на синтеза ги интегрира сознанијата за предностите, слабостите, можностите и ограничувањата на различните програми за развој на стратегискиот менаџмент. Неговата корисност се состои и во создавање на основа за примена на методот на споредбена, односно компаративна анализа, бидејќи ги соединува и теоретските и практичните искуства за поодделните модели.

Методот на компаративна анализа врши споредба на теоретските претпоставки за стратегискиот менаџмент, нејзиниот развој и користење на предностите и можностите кои ги нуди средината каде организацијата ја врши дејноста.

Основната причина за користење на овој метод претставува извлекување на сознанија за идните правци во кои треба да се развиваат програмите за развој на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во Република Македонија.

Во редот на дополнителните научни методи, методот на студија на случајот се употребува при елаборирање на успешни примери на стратегиски менаџери кои поседуваат високоразвиени вештини. Такви се примерите за концептуални, технички и човечки вештини.

Методот на интервју има за цел емпириско опфаќање на размислувањата на дел од македонските стратегиски менаџери за разбирањето и користењето на менаџерските вештини во своето управување и лидерските стилови кои притоа ги користат.

Методот на теренско истражување, емпириски се употребува врз примерок од прашалникот кој е спроведен во државните и јавните организации во Република Македонија.

4. ПЛАН НА ПРЕЗЕНТИРАЊЕ НА МАТЕРИЈАТА

Материјата презентираан во трудот е систематизирана во глави, точки и потточки, кои по логички редослед ја прикажуваат содржината на теоретските и практичните истражувања.

Во првата глава од трудот, *Природата на стратегискиот менаџмент*, се образложува самата природа на стратегискиот менаџмент преку дефинирање на поимот на стратегиски менаџмент и негово согледување од повеќе аспекти преку

теориите за стратегиски менаџмент. Исто така, направена е анализа на историскиот развој на стратегискиот менаџмент, односно се објаснуваат четирите главни фази на еволуцијата на процесот на стратегискиот менаџмент.

Се опфаќаат и аспектите на стратегискиот менаџмент во различни типови организации, особено стратегискиот менаџмент во малите и средните претпријатија, управување со мултинационални корпорации, стратегиски менаџмент на производство и организациски услуги и стратегиски менаџмент во јавниот сектор, со посебен акцент и анализа на јавните претпријатија, установите и владините агенции.

Исто така, опфатена е и анализа на разликите помеѓу концептите на стратегискиот менаџмент во јавниот и приватниот сектор во смисла на стратегиските цели, недостатокот на конкуренција, слабите системи на стимулација и организациска нефлексибилност. Од големиот број модели на стратегиски менаџмент во јавниот сектор се издвоени најразвиените современи модели на стратегиски менаџмент кои се применуваат во јавниот сектор. Моделите во ова истражување се претставени на дескриптивен и на графички начин.

Во втората глава, *Природата на јавниот сектор*, се образложува концептот и принципите на јавниот сектор, историскиот развој на концептот и денешното третирање во научните кругови.

На почетокот се објаснети различните видови услуги од јавен интерес кои ги даваат јавните претпријатија и формите на управување во јавниот сектор. За подобро разбирање на природата и важноста на јавниот сектор направена е анализа на специфичните карактеристики на јавниот сектор, кои го обликуваат стратегискиот менаџмент, со посебен акцент на факторите на животната средина и трансакциските фактори.

Во оваа глава е ставен акцент на трите главни менаџерски димензии на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор, базиран на прегледот на литература и тоа политички, оперативни и организациски.

Во третата глава, *Современи стратегиски предизвици на менаџерите во јавниот сектор*, станува збор за предизвиците со кои се соочуваат стратегиските менаџери во нивните организации.

Денешното конкурентско глобално окружување нуди многу интересни предизвици за менаџерите во јавниот сектор. Имено, образложени се детално шесте стратегиски предизвици: предизвик на мандатот, предизвик на ефикасност, предизвик на конкурентноста, предизвик на границите, предизвик на употребата и предизвик на

јавниот интерес. Исто така, образложен е процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор преку одговор на прашањето: Како би изгледал еден процес на стратегиски менаџмент во јавниот сектор? Посебно се образложени 9 степен како треба да изгледа процесот на стратегиски менаџмент во јавниот сектор.

Во овој дел се образложени димензиите на стратегиските одлуки во јавниот сектор. Воопшто, стратегиските проблеми бараат внимание на стратегискиот менаџмент кои имаат различни димензии.

Во четвртата глава, *Преглед на функционирањето на стратегискиот менаџмент на јавниот сектор во Република Македонија*, е даден осврт на процесот на одлучување во јавниот сектор во Република Македонија.

Донесувањето одлуки во сите видови организации се спроведува индивидуално и тимски. Видовите одлуки кои постојат во организациите се карактеристични, но и особеностите по кои се разликуваат организациите една од друга. Станува збор за нивните организациски структури и организацискиот дизајн на секој вид организација поединечно.

Во оваа глава се анализираат функциите на процесот на одлучување според стратегискиот менаџмент во јавниот сектор и тоа преку: поставување на менаџерски цели, идентификација на можните алтернативи, споредба и оценување на алтернативите, акт на одлучување, имплементација на одлуката, следење и контрола на активностите.

На крајот од оваа глава се идентификува различниот стил на одлучување кој остава трага на секој менаџер.

Во петтата глава, *Организациски контекст на донесување на стратегиски одлуки во јавниот сектор*, се образложени новите видови на организациски контекст на одлуките со посебен осврт на организациска структура и протоколот на информации, организациска структура и донесувањето одлуки, стилот на менаџмент и ефикасноста на одлуките, конфликтите и донесувањето одлуки, организациските политики и донесувањето одлуки и организациската култура.

Организациската структура на една организација е различна од другите организации. Акцент во оваа глава е ставен на истражувањата кои се актуелни во областа на организацискиот контекст на донесување стратегиски одлуки во јавниот сектор во Република Македонија.

Во шестата глава, *Светски искуства во областа на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор*, е анализирана улогата на националните влади на

Франција, Германија и Словенија во креирањето ефикасен јавен сектор што доведе до подобрување на услугите и на јавното добро.

Во седмата глава, *Анализа на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во Република Македонија*, се образложува јавниот сектор на Република Македонија, промените во јавната администрација и соодносот на јавната администрација и политиката на ефикасност во државата.

Во овој дел, исто така, се објаснува и улогата на стратегискиот менаџмент во локалната власт во земјата. Направена е и компаративната анализа на функционирањето на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор на Република Македонија.

На крајот од трудот се дадени заклучоците кои произлегуваат од целиот труд, со потенцирање на најбитните сознанија од теоријата и практиката на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор. Литературата користена во овој труд изобилува со книги и материјали од повеќе земји, во најголем дел од англиското говорно подрачје.

Во прилог е прашалникот кој е користен во истражувањето кое е спроведено во Република Македонија. Прашалникот се однесува за вработените во јавниот сектор во Република Македонија.

ГЛАВА I ПРИРОДАТА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ

1.1. Поим и дефинирање на стратегискиот менаџмент

1.2. Историски развој на стратегискиот менаџмент

1.3. Карактеристики на стратегискиот менаџмент

1.4. Стратегиски менаџмент во различни типови на организации

1.4.1. Стратегиски менаџмент во мали и средни претпријатија

1.4.2. Управување со мултинационални корпорации

1.4.3. Стратегиски менаџмент на производство и организациски услуги

1.4.4. Стратегиски менаџмент во јавните претпријатија, установи и владини агенции

1.5. Разлики помеѓу јавниот и приватниот сектор и примена на стратегиски менаџмент кај нив

1.5.1. Стратегиски цели

1.5.2. Недостаток на конкуренција

1.5.3. Слаби системи на стимулација

1.5.4. Организациска нефлексибилност

1.6. Модели на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор

ГЛАВА I ПРИРОДАТА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ

1.1 ПОИМ И ДЕФИНИРАЊЕ НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ

Стратегискиот менаџмент е концепт од поновата историја и во моментот е признат како поим во областа на економската наука. Тој, претставува одделна област на студирање и е релативно во почетна и еволутивна фаза на развој.

Новиот милениум донесе нови пристапи на управување во јавниот сектор кои станаа императив на владите. Динамиката на пазарот создаде предизвици за јавните организации.

Појавата на глобалната економија, напредокот на технологијата и зголемувањето на општествените барања, како и потребата да се обезбедат повеќе социјални услуги со помалку ресурси е предизвик за менаџерите во јавните институции.

Исто така, широко распространетата желба за зголемување на организациските контроли го зголеми притисокот за промена, со оглед на подостапните глобализирани информатички системи и зголеменото внимание на медиумите кои ја критикуваат владата за неефикасност во испораката на услугите.

Механизмите за одговор се појавија во рамките на приватниот пазар за да може да се одговори на овие предизвици, но сепак постоечките владини организации се побавни за одговори. Ова е разбирливо со оглед на фискалните ограничувања и бирократскиот процес кои се аксиоматски на владите. Новите пристапи, во чии рамки се модерните стратешки алатки за управување, се сепак неопходни за јавниот сектор за тој да постигне подобри резултати и целокупен квалитет на услугите.

Лидерите и врвните менаџери во големите организации од јавниот сектор сега веруваат дека стратегискиот менаџмент е неопходен. Без стратегиски менаџмент, нивните организации се премногу големи и премногу сложени, а околностите премногу хаотични. Од нив се очекува да ги одведат нивните организации во посебни насоки, а стратегискиот менаџмент е инструмент кој им помага тоа да го направат.

Со примена на стратегискиот менаџмент се очекува да се подобри и ефикасноста на нивните организации, а самиот тој обезбедува потребни средства за постигнување на подобрувањата. Од лидерите се очекува да ги мотивираат

вработените и да соработуваат со други организации и, повторно, стратегискиот менаџмент им помага на лидерите и менаџерите тоа да се направи.

Стратегискиот менаџмент се појави како мултиалатка која менаџерите ги прави сигурни дека нивните организации можат да преживеат во краток и среден рок и да изградат долгорочна иднина. Стратегискиот менаџмент како термин првично се користел во приватниот сектор, но во праксата и во литературата најчесто се наоѓа во јавниот сектор. По 20 години интегрирање, стратегискиот менаџмент е една од најшироко користените менаџерски практики во владиното функционирање.

Доброто стратегиско управување значи компетентно управување со ресурсите и со работите на земјата на начин којшто е: отворен, транспарентен, отчетлив, рамноправен и одговорен за потребите на луѓето. Со ова јавните институции вршат јавни работи, управуваат со јавни ресурси и гарантираат остварување на човековите права.

Доброто управување се постигнува на начин кој во основа не содржи злоупотреба и корупција и со целосна примена на владеењето на правото. Даунер⁴ укажува дека доброто управување подразбира и ефективни политички институции и одговорна примена на политичката моќ. Џојс⁵ смета дека стратегискиот менаџмент во јавните организации е незавршен и развоен феномен. Со тоа, стратегиите секако дека се многу флуидни.

Во последнава декада преку различни истражувачки проекти, поддршката на јавниот сектор и реформите се развива поголема ефикасност, ефективност, вредност за парите и квалитет во испораката на јавните услуги. Националните реформски програми го фокусираат своето внимание на начин како да се промени владиниот успех и да се изгради администрација ориентирана кон резултати, која обезбедува висок квалитет на услуги и ги задоволува потребите на граѓаните.

Доброто управување е основен предуслов за одржлив развој. Разни земји кои се слични по природните богатства и социјалната структура покажале сосема различен успех во подобрувањето на благосостојбата на своите народи. Поголемиот дел од ова се должи на стандардите на управување. Слабото/лошото управување го задушува и го попречува развојот.

⁴ Downer, A. (2000), *Good Governance: Guiding Principles for Implementation*, Australian Agency for International Development, Published by the AusAID, 2000, Canberra, p.1.

⁵ Joyce, P. (1999), *Strategic Management for the public services*, Copyright Licensing Agency Ltd, W1P 9 HE, London, pp.1-3.

Во земји во кои постои корупција, слаба контрола на јавните средства, во кои недостасува отчетноста, во кои се злоупотребуваат човековите права и има поголемо политичко влијание, развојот неизбежно трпи негативни последици⁶.

За да биде поефикасен процесот на имплементација на стратегиското управување во јавниот сектор, од страна на одговорните лица бара собирање и предвидување на резултатите кои ја определуваат иднината за преземените одлуки. Оттука, терминот стратегија е еден од најчесто користените зборови во речникот на менаџерите во јавниот сектор.

Стратегија е грчки збор, позајмен од воената терминологија, каде *Strategos* значи генерал или воен лидер. Според Џорџ, Мајнер и Греј⁷, зборот стратегија буквално значи „вештини воопшто“ (уметност воопшто). По смисла на зборовите нејзиното значење е (*Strategos + ago*) одржување на текот на војската кој таа го има во текот на акцијата, фокусна точка кон која е насочена акција или стратегиски курс на дејствување.

Последните две декади имаме свест за потребата од стратегиското планирање во јавниот сектор. Реформаторите низ целиот свет почнаа да викаат: *Водете ја владата како еден бизнис!* За прв пат имаме примена на стратегиско планирање во владата на Картер во САД. Тој прв почнал да применува неколку стратегиски постапки во компаниите Хероx и Ford.

Стратегиското планирање се смета како еден дисциплиниран напор за да се донесат одлуки и основни акции кои ја даваат и ја обликуваат формата на една организација, односно што таа прави и зошто тоа го прави. Сепак, стратегискиот менаџмент во јавниот сектор вклучува предвидување и развој на стратегијата со цел усогласување на дејноста на организацијата со окружувањето. Институциите кои го практикуваат стратегискиот менаџмент се во можност да предвидуваат и да изработат фактори на окружување во нивниот интерес кои се надвор од нивната контрола. Така, тие ќе рефлектираат еден поголем долгорочен резултат.

Владите во целиот свет ја имаат присвоено идејата за измислување нова влада која ќе избега од традиционалниот бирократски модел на управување со јавниот сектор кон поголем, претприемачки дух, наречен „нов јавен менаџмент“.

Јавниот сектор се развил од ригидна и пренатрупана бирократија во модерна и флексибилна организација која ја дефинира и агендата на модерните административни

⁶ <http://www.gtz.de/en/themen/882.htm> (accessed dt. 02.01. 2012).

⁷ George A. S. and Miner, J. and Gray, R.E (1986) , *Management, Policy and Strategy*, New York, Macmillan Inc, pp.8-9.

реформи. Тоа имплицира и промена на традиционалниот бирократски менаџмент на јавниот сервис.

Општо е прифатено дека јавните организации, ако сакаат да преживеат и да напредуваат во рамките на сегашната глобализирана и конкурентна средина, мора брзо да го променат начинот на размислување и дејствување.

Различни автори имаат различни пристапи кон поимот и дефинирањето на стратегискиот менаџмент.

Според Шуклев⁸, од формален аспект *„стратегискиот менаџмент може да се дефинира како процес на идентификација, избирање и извршување на најпрофитабилен начин за обезбедување долгорочна компатибилност меѓу интерните предности и слабости на претпријатието и екстерното окружување во кое таа дејствува“*. Канг⁹ ја дава следната дефиниција: *„Стратегискиот менаџмент во јавниот сектор може да се дефинира како менаџерски систем кој интегрира планирање, аплицирање, мерки и алокација на тековните процеси во јавните организации. Тоа е резултатски ориентиран пристап кој може да се аплицира во сите нивоа на менаџментот“*.

Харисон и Џон¹⁰ стратегискиот менаџмент го дефинираат како: *„процес преку кој организацијата ја анализира и проучува нејзината екстерна и интерна средина, дава основа и креира директни стратегии кои се наменети за постигнување на поставените цели, и се насочува кон извршување на истите сè со цел да се задоволат клучните заинтересирани страни во организацијата“*.

Черто и Питер¹¹ го дефинираат стратегискиот менаџмент како *„континуиран, итеративен процес со цел одржување на организацијата како потполно погодна да одговори на својата средина“*.

Според авторите на учебникот *„Стратегиски менаџмент“*, Б. Шуклев и Љ. Дракулевски¹², постојат бројни дефиниции за стратегискиот менаџмент и тоа:

- од аспект на одучување;
- од аспект на предусловите;
- од аспект на фазите низ кои се спроведува;
- од аспект на стејкхолдерите.

⁸ Шуклев, Б (2004), *Менаџмент*, Економски факултет, Скопје, стр.21.

⁹ Kang, Ch, Y, (2005), *Public performance & Management Review*, Vol.29, No.1 Major Publications, p.85.

¹⁰ Harrison S.J and John, St, H. (2009), *Foundations in Strategic management*, Publishd by Cengage Laarning, Ins. USA, pp.4-5.

¹¹ Certo, S and Peter, J. (1991), *Strategic managment Concepts an Applications*, Mc Graw Hill, p.66.

¹² Шуклев, Б и Дракулевски, Љ., (2001), *Стратегиски менаџмент*, Економски факултет, Скопје, стр.6-8.

Според истите автори, иако постојат различни дефиниции и погледи, стратегискиот менаџмент, сепак, најчесто се дефинира како: „*проактивен процес на остварување долгорочна компатибилност на претпријатието во предвиденото окружување*“.

Лемб¹³ го дефинира стратегискиот менаџмент како: „*тековен процес кој го оценува бизнисот и индустријата во која организацијата е вклучена*“. Тој ги проценува своите конкуренти и поставува цели и стратегии за да стане спремен за постоечките и потенцијални конкуренти, а потоа се прави повторна проценка на секоја стратегија, годишни или квартални [односно редовно], за да се утврди како се спроведува и дали е успешна или треба да се замени со нова стратегија за да се одговори на променетите околности, новата технологија, новите конкуренти, новата економска средина, новата социјално-финансиска или политичка средина. Корисникот на јавните услуги и неговите потреби се третираат како комплексни барања според кои се одвиваат сите активности во организацијата, и тоа овозможува квалитетот на производот или услугата да биде во прв план и да го подразбираат, пред сè, квалитетот на работењето. На овој начин се отвораат широки развојни можности за кооперативноста во организациските односи, како потребен услов за организациската *ефективност*¹⁴ и *ефикасност*¹⁵.

Според познатите автори во областа на стратегискиот менаџмент, Мајкл и Дуан¹⁶, стремежот и конкурентноста се сржта на стратегискиот менаџмент и тие се движечки елементи во изборите кои се прават при планирање и користење на процесот на стратегиски менаџмент.

Од горново, стратегискиот менаџмент во јавниот сектор може да се дефинира како: *Уметност и наука за дефинирање, имплементирање и еволуирање на одлуките во корелација со менаџерските функции (планирање, организирање, мотивација, координација и контрола) и организацискиот систем кои ѝ овозможуваат на организацијата да ги достигне поставените цели.*

Оваа дефиниција укажува на тоа дека стратегискиот менаџмент во јавниот сектор се фокусира на интегрирање на менаџментот, производството или давањето

¹³ Lamb, R.B. (1984), *Competitive strategic management, Englewood Cliffs, New York, NJ: Prentice-Hall*, pp.34-50.

¹⁴ Ефективност е мерило за соодветноста на целите кои менаџерите одбрале да ги извршуваат за организацијата, и степенот до кој организацијата ги остварува тие цели.

¹⁵ Ефикасност е мерило за тоа колку добро или колку продуктивно се користени ресурсите за остварување на целта.

¹⁶ Michael, A.H. And Duane, R.I. (2008), *Стратегиски менаџмент: Конкуренција и глобализација, концепти и случаи*, Скопје, Магор, стр.41-42.

услуга, маркетингот, финансирањето и водењето сметководството, истражувањето и развојот, како и аспектите на менаџерско-информациските системи на бизнис-организацијата за да манифестира ефикасно работење.

Тенденцијата на глобализацијата промовира глобален модел на реформа во јавниот сектор кој е започнат со глобален идеолошки консензус. Навистина станува збор за глобализација во сржта на западниот модел на политичка економија, кој создава изразито сложени, а во многу земји, во најголема мера, неистражени проблеми и предизвици.

Во земјите во развој државата би требало и понатаму да остане одговорна за формулирање и спроведување на делотворна јавна политика, посебно со оглед на економската трансформација, намалувањето на сиромаштијата, подобрувањето на земјоделското производство, осигурувањето на вработените, подобри социјални служби, како и заштита на окружувањето. Клучно за стратегискиот менаџмент е да се разбере дека луѓето комуницирајќи и работејќи заедно, не само со зборови напишани на хартија, вистински ја креираат иднината.

Во модерната и ефикасна администрација постои сериозна потреба за тековно градење капацитети на човечките ресурси во јавниот сектор, како и пренос на најдобрите практики и модели во канцеларија, вештини и услуги, управување со можностите и развој на ефикасен систем на одговорност. Употребата на стратегискиот менаџмент се активира од желбата на власта да ги контролира јавните трошоци преку подобрување на ефикасноста на јавните организации.

Политиката за интеграција е многу заинтересирана за тоа како политичките одлуки се постигнуваат и се имплементираат. Според тоа, стратегискиот менаџмент во јавниот сектор претставува техника која може да се користи за да се креира посакуваната иднина и да ѝ овозможи на организацијата да успее во своето работење. За да се креира посакуваната иднина, неопходно е да се вклучат сите вработени во организацијата и оние кои соработуваат со неа. Со заедничко работење сите треба да се ангажираат, со цел определената визија да се направи реалност. Според тоа, стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во основа интегрира активности во различни функционални сектори, како што се бизнисот, јавните добра, производството, а сè со цел постигнување на организациските цели. Ова е највисокото ниво на менаџерски активности, обично иницирано од страна на највисоките органи и управни одбори на директори, а неговото извршување е од страна на оперативните раководители на јавните организации, извршните директори и менаџерскиот тим.

Според Дракер¹⁷, „Менаџерскиот тим е потребно да е екипиран од експерти од различни профили, кои имаат способност на брзо учење, располагаат со доволно фантазија и креација, со постојана желба за нови работи“.

Способноста, вештината и успешноста на менаџерот се базира, пред сè, на неговата способност континуирано да располага со информации за средината на организацијата и успешно да се соочува со промените во средината.

Комуницирањето, планирањето, одлучувањето, управувањето со луѓето, организирањето, држењето на работите под контрола, водењето, познавањето на финансиите, познавањето на својата област или професија, се менаџерски работи за кои еден солиден менаџер поседува знаење, вештини и способности. Просечниот менаџер, за жал, е далеку под ова идеално барање.

Во јавните организации сè повеќе се бара да се користи стратегискиот менаџмент како дел од нивното работење. Тој стана атрактивна алатка за управувањето со реформаторите, и иако Бовер и Лофлер¹⁸ се залагаат за тоа една организација да биде без стратегија, сепак, кога ќе се појави, таа е без насоки и е неспособна за управување. Може слободно да се рече дека употребата на стратегискиот менаџмент, особено во оваа ера, кога јавните организации се сметаат за неефикасни и неекономични во употребата на јавните средства, ќе помогне, меѓу другото, да се подобри сликата и легитимитетот на јавната организација.

Во процесот на модернизацијата, група автори¹⁹ укажуваат дека јавната администрација наместо да се фокусира на контрола на бирократијата, таа е преокупирана со улогата на регулатор на извршување на нејзините задачи. Таа мора да „управува, а не да уредува“, и да биде одговорна за новата поставеност, т.е. флексибилна и адаптивна владина машинерија која ги избира своите цели и го прецртува патот кон нивното постигнување.

Со други зборови, постои силен интерес и посветеност на владите да го подобрат квалитетот на јавниот сервис и да бидат поодговорни кон потребите на граѓаните. Иако јавните организации честопати имаат монопол на овластувањата, тоа може да биде како предмет за притисок само на слаб пазар, а нивната дискреција е политички, правно и регулаторно ограничена.

¹⁷ Drucker, P. F. (1985), *Innovation and entrepreneurship*. New York: Harper & Row.

¹⁸ Bovard, T. and Löffler, E., (2009), *Public Management and Governance*, Published in the Taylor and Francis, e-library, New York.

¹⁹ Andrews R., George, B., Jennifer, L. and Richard W, R.(2012), *Strategic Management and public services Performance*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 1-3.

Денес граѓаните се ориентираат кон ефикасноста на резултатите, а постигнувањето на рамнотежа меѓу јадрото на јавната администрација, правните вредности, транспарентноста, отвореноста, достапноста, недискриминацијата, промената во барањата на јавното управување, ефикасноста, квалитетот во испораката на услугите, е вистински предизвик за стратегиските менаџери во јавната администрација.

1.2 ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ

Растежот на предизвиците, зголемувањето на нивото на турбуленции, непредвидливата иднина, сложеноста на животната средина на компанијата или организацијата во поширока смисла на зборот, од историски аспект, придонеле за да се формираат и да се развијат различни системи на стратегиски менаџмент.

Во литературата постојат многубројни претходни придонесувачи во оваа област. Од највлијателните пионери беа Питер Дракер, Филип Селзник, Алфред Чендлер и Игор Ансоф.²⁰

Питер Друкер (**1954**) – неговите придонеси кон стратегискиот менаџмент се многубројни, но два од нив се најважни. **Прво**, тој ја истакна важноста на целите. Една организација без јасни цели е како брод без кормило. Уште во 1954 година се развиваше теоријата на управување врз основа на целите (МВО). Според Друкер, при постапката за поставување цели и следење на вашиот напредок кон нив треба да се земе предвид целата организација, од врвот до дното. Негов **втор** значаен придонес е во предвидувањето на важноста на она што ние денес би го нарекле интелектуален капитал. Тој предвидел подем на она што тој го нарекол „знаење на работникот“ и ги објасни последиците од тоа за управувањето. Тој рече дека знаењето во работата не е хиерархиско. Работата ќе се извршува во тимови со лице од најголемо знаење во задачата како привремен лидер.

Филип Селзник (**1957**) – ја претставил идејата за појавување на внатрешни фактори во организацијата поврзани со надворешни околности и влијанија од средината. Предноста и слабоста на организацијата се оценуваат во светлината на можностите и заканите од бизнис-средината.

Алфред Чендлер (**1962**) – ја препознал важноста на координирање на различни аспекти на управување под една сеопфатна стратегија. Од неодамна, различните

²⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management-Historical_development_of_strategic_management (accessed dt. 12 December 2011).

функции на менаџментот се одвоени со кратка глобална координација или стратегија. Според тоа, интеракциите помеѓу функциите или помеѓу одделенијата обично се управувани од гранична позиција, па според тоа само еден или двајца менаџери пренесуваат информации помеѓу две служби.

Чендлер, исто така, ја истакнал важноста на преземањето на долгорочен план кога се гледа кон иднината. Во неговата пионерска работа во 1962 година, во врска со стратегијата и структурата, тој покажал дека за една долгорочна и координирана стратегија е неопходно да се даде структура, правец и фокусираност на компанијата. Тој рекол дека „структурата концизно ја следи стратегијата“.

Најголема заслуга во развојот и популаризацијата на концептот стратегиски менаџмент му се припишува на Игор Х. Ансоф (1965). Тој, за првпат, во својата книга „Корпоративна стратегија“, го елаборира концептот на стратегијата во стратегиското планирање во претпријатијата.

Како што е прикажано на сликата 1.1, развојот на работата на Ансоф²¹, која со сигурност може да се нарече монументална, може да биде разгледуван во вид на хоризонтален и вертикален тек. Првичниот хоризонтален тек, во услови на обем на дисциплина, опфаќа од корпоративна стратегија / стратегиско планирање, па сè до стратегиски менаџмент. Потребно е да се разбере дека во тој момент претходното е инкорпорирано во подоцнежното како еден од неговите конститутивни елементи.

Вториот тек е вертикален. Станува збор за услови на ориентација или зголемување на содржината од ориентацијата, па сè до висока софистицираност, збогатување на концептот и зголемување на апликацијата што се одразува на актуелната бизнис-практика.

Како што веќе беше истакнато од Ансоф²², „иднината станува сè покомплексна и помалку предвидлива, па затоа системите стануваат поссофистицирани со секое дополнување и проширување во однос на претходните“.

²¹ Ansoff, I.H.,(2007), *Strategic management*, New York ,Clasic Edition, Published by Palgrave Macmillan, pp.10-12.

²² Ansoff, I.H. (1990), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall International, Ltd.London, p.12.

Слика 1.1 Развојот на работа на Ансоф за стратегискиот менаџмент



Извор: Ansoff, I.H. (1990), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall International, Ltd.London, p.12.

Со цел да се обезбеди конкурентност во окружувањето, менаџментот на едно претпријатие треба посериозно да се зафати со стратегиски менаџмент.

Неколку автори²³, во литературата за менаџмент ги наведуваат следниве четири фази на развојот на системот на стратегискиот менаџмент:

1. Финансиско планирање;
2. Планирање засновано на предвидување;
3. Стратегиско планирање; и
4. Стратегиски менаџмент.

²³ Gluck, F.W., Kaufman, S.P. and Walleck, A.S. (1980), *Strategic management for competitive advantage*, *Harvard Business Review*, July-August 1980, pp, 155-158.

Слика 1.2 Фази во еволуцијата на стратегискиот менаџмент				
	Фаза I Финансиско планирање	Фаза II Планирање засновано на предвидување	Фаза III Екстерно ориентирано планирање	Фаза IV Стратегиски менаџмент
Ефективност на формалното деловно планирање	Оперативна контрола -Годишен буџет - Функциона- лен фокус	Поефективно планирање на развојот -Анализа на околувањето -Повеќегодишно предвидување -Статична алокација на ресурси	Зголемена одговорност за парите и конкуренцијата -потполна анализа на ситуацијата и оценка на конкуренцијата -Оценување на стратегиски алтернативи -Динамична алокација на ресурси	Усогласување на сите ресурси за креирање конкурентска предност -Стратегиски избрана рамка за планирање -Креативни, флексибилни процеси на планирање -Поддржување на вредносен систем и клима
Вредносен систем	Пресретни го буџетот	Предвиди ја иднината	Мисли стратегиски	Креирај ја иднината

Извор: Gluck, F.W., Kaufman, S.P. and Walleck, A.S. (1980), *Strategic management for Competitive Advantage*, Harvard Business Review, July-August 1980, p. 157

Финансиско планирање – во текот на оваа фаза се изработува годишниот буџет и се составуваат финансиските планови, кои се рамка за планирање на активностите на деловните функции. Финансиското планирање се сведува на подготвување буџет (план на приходи и расходи) од страна на менаџерот за активностите на организацијата во наредната година. Менаџментот на врвот ја дефинира стратегијата. Соодветни финансиски планови ќе се развиваат во зависност од знаењето на менаџментот, претходното искуство, структурата на трошоците и како промените во производот ќе влијаат врз самото работење на организацијата. Главната цел на оваа фаза на основен финансиски план е остварување на буџетот.

Во педесеттите години од XX век, финансиското планирање во организацијата се покажало како недоволно, бидејќи во оваа фаза менаџерите почнале да развиваат

долгорочни планови во нивните организации. Но ова нешто вака испланирано не може да даде резултати за следната година, па затоа се преминало кон подготвување планови за неколку години и, соодветно, кон планирање на приходите и расходите за подолг временски период.

Планирање засновано на предвидување – оваа фаза обично ја наоѓаме во периодот од 1950 година, а таа се однесува на предвидувањето на идните фактори како основа на поефикасно планирање за раст на организацијата. Овој процес се заснова на бројни и разновидни техники за предвидување.

Планирањето е процес на утврдување на судбината на организацијата за да оди по патот по кој таа сака, односно кон иднината на организацијата. Организацијата го проширува својот хоризонт на планирање за повеќе години. Со ова организацијата носи долгорочни одлуки со подобра ефикасност. Менаџментот ги конфронтира долгорочните импликации од одлуките и потенцијалот на организацијата пред ефектите да станат видливи во сегашноста. Процесот се одвива преку проекции врз основа на трендовите, продажбата, трошоците и др. Особеноста на овој период е ефективна алокација на ресурсите. Ова планирање сепак се покажало недоволно поради неговата обемност и предвидувањето на поголем број фактори.

Екстерно ориентирано планирање или стратегиско планирање значи определување на клучните стратегиски фактори за ефикасна конкуренција и настап на пазарот. Оваа фаза е карактеристична за периодот помеѓу 1960 и 1970. Тоа е процес во кој членовите на организацијата ја планираат иднината, развиваат постапки и операции со намера да одговорат на пазарните услови и стратегиски да мислат во однос на конкуренцијата.

Преку формулирање и избор на алтернативни стратегии менаџментот на организацијата динамично и креативно ги алоцира ресурсите, со цел поефикасно да се задоволат потребите на потрошувачите.

Стратегиското планирање, според Брисон²⁴, е релативно нова иновација во управувањето со јавниот сектор и, според некои набљудувачи, тоа претставува голема промена во управувањето со јавните организации.

Во практиката, меѓутоа, се покажало дека определувањето на стратегиските фактори и стратегијата што треба да се примени не значи и успешна примена на планираните активности. Имено, многу често одличната стратегија не можела да се

²⁴ Bryson, M.J. (2011), *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, Published by Jossey-Bass, San Francisco.

спроведе во самата организација. Тоа поттикнало размислување за поврзување на стратегиското планирање со извршувањето на стратегијата и контролата на извршувањето на стратегијата и контролата на извршувањето во еден процес на стратегиски менаџмент.

Стратегиски менаџмент – периодот од средината на 70-тите години до денес го одбележува оваа фаза. Како и стратегиското планирање, овој концепт се базира врз основа на сложеноста на окружувањето на организацијата. Организацијата во оваа фаза почнува да ги управува сите ресурсни стратегии, да развива конкурентска предност, со цел да помогне во креирањето на успешна иднина.

Стратегискиот менаџмент е континуиран процес кој се менува во текот на промените на условите во окружувањето на организацијата. Во оваа фаза, стратегиското планирање се обединува со извршувањето и контролата во единствен процес на стратегиски менаџмент. Со помош на планирањето се унапредува стратегиското одлучување за потрошувачите и ресурсите. Со контролата на извршувањето се настојува да се согледаат можните отстапувања од критичните точки и се преземаат корективни активности. Со вкупната примена на стратегискиот менаџмент се настојува да се оствари одржлива конкурентска предност и да се креира сопствена иднина.

Гудстејн, Нолан и Фајфер²⁵ додаваат дека стратегискиот менаџмент е многу повеќе од процес на предвидување. Стратегискиот менаџмент настојува да воспостави цели во текот на одреден временски период за, од планираните, да се постигнат идните резултати. Во доцните 70-ти и раните 80-ти години, неколку јавни институции и непрофитни организации веќе почнаа да ги користат концептот и техниките на стратегискиот менаџмент.

Подоцна, во 90-тите години на минатиот век, кај некои владини и јавни организации може да се согледаат напори да дизајнираат и да создадат долгорочна стратегија и да креираат визија. Ова набљудување значи дека стратегискиот менаџмент е всушност новиот инструмент на раководство увезен во јавниот сектор.

Треба да се истакне дека развивањето на стратегиски менаџмент во кое и да било претпријатие бара посебен напор за да може да помине низ овие фази. Обично,

²⁵ Goodstein, L. D., Nolan, T. M., & Pfeiffer, J. W. (1992), *Applied strategic planning: A comprehensive guide*. San Diego, CA: Pfeiffer & Company.

во правата фаза од започнувањето со бизнисот и развојот на организациите се применува планирање на приходите и расходите за пократок период, а со развојот на работата се започнува да се размислува подолгорочно и стратегиски. Кога организацијата станува поголема, се јавува непоходност за формализирана примена на процесот на стратегиски менаџмент, како и за создавање тим одговорен за спроведување на стратегијата на организацијата.

1.3 КАРАКТЕРИСТИКИ НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАѢМЕНТ

Зголемената важност на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор може да е резултат на посебни движења. За повеќето организации, зголемената конкуренција во повеќето јавни организации направи голем број тешкотии. Исто така, развојот на технологијата нè насочи во забрзани промени во глобалната економија. Без разлика на причините, во последните две декади гледаме зголемен интерес за стратегиски менаџмент во јавниот сектор.

Сноу²⁶ објаснува дека стратегискиот менаџмент, строго земено, не е поле или дисциплина, туку дел од студијата за организациите, која е наменета да биде корисна за менаџерите и има за цел да ја види организацијата од врвот надолу.

Таа има четири главни карактеристики: **Прво**, поглед кон иднината. Да знаете во кој пазар се наоѓате и каде сакате да бидете. **Второ**, да се биде во тек со надворешните технолошки, економски, политички и социјални фактори, кои влијаат врз способноста на организацијата да го добие она што го сака. **Трето**, да се воспостави и да се одржи баланс помеѓу овие надворешни фактори и внатрешните организациски фактори – променливи се нејзините финансии, вработени, посебни вештини и така натаму. **Четврто**, стратегискиот менаџмент е интерактивен. Тој подразбира повратни информации и учење. Овие знаења може да изгледаат како заедничка смисла, но тоа не ги прави лесни за следење. Бидејќи управувањето со стратегијата е процес, а не настан, тоа бара акција и следење.

Стратешките менаџери секогаш се обидуваат да изградат силна јавна организација која ќе профитира од повољните околности, минимизирањето на слабостите и надминувањето на ненајдените закани. Квантни промени во стратегијата

²⁶ Snow, C. (1986), "Reflections on European strategic management research", In J. McGee & H. Thomas (Eds.), *Strategic management research: A European perspective*. Chichester: Wiley.

се ретки, но финото нагудување се одвива континуирано, кога новите информации се добиени. Стратегискиот менаџмент е процес на долгорочно остварување на задачите.

Според тоа, стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во себе содржи пет основни задачи: развивање на стратегиска визија и задачи, поставување на цели, формулирање на стратегија за остварување на задачите, спроведување и извршување на стратегијата, оценување на остварувањето на стратегијата, иницирање на корективни акции и коригирање на стратегијата.

Според една студија на Куме²⁷, клучните концепти и карактеристики на стратегискиот менаџмент може да се сумираат како во примерот што следува:

Слика 1.3 Карактеристики на стратегискиот менаџмент



Извор: Kume, V.(2003), *Strategic Management*, Pegi, Tirana, p.14

Според тоа, овие карактеристики го покриват целиот процес на развој на долгорочна визија за спроведување на одлуките, континуиран мониторинг на резултатите од овие одлуки, и на крај коригирање на некое дејство кое може да се идентификува како последица од мониторингот.

Ова значи дека „стратегискиот менаџмент во јавниот сектор“ ќе вклучува: стратегиско планирање, буџетирање, мониторинг, проценка и работни планови.

²⁷ Kume, V.(2003), *Strategic Management*, Pegi, Tirana.

1.4 СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ ВО РАЗЛИЧНИ ТИПОВИ ОРГАНИЗАЦИИ

1.4.1 Стратегиски менаџмент во мали и средни претпријатија

Малите и средните претпријатија често работат на единствениот пазар или во ограничен број пазари, со ограничен број производи или услуги. Поради оваа причина, областа на работата се чини дека создава помалку стратегиски проблеми во споредба со големите претпријатија. Сепак, без оглед на тоа, едно мало претпријатие може да биде специјализирано во одреден сегмент од пазарот, но тоа ќе биде предмет на конкурентскиот притисок; ова е главната причина за конкурентни стратегиски проблеми кои се особено важни за малите претпријатија. Во овие претпријатија, одлуките поврзани со конкурентните стратегии се под влијание на нивните искуства со кои го водат бизнисот. Малите претпријатија многу ретко можат да имаат услужни одделенија кои можат да преземаат покомплексни анализи и истражување на пазарот. Во нив менаџерите се, а во некои случаи се и самите сопственици, оние кои ги создаваат врските со пазарот. Во малите и средните претпријатија, каде извршните директори се самите сопственици, примарната цел на бизнисот е остварување на нивните цели и очекувања. Тие пред сè се приватни претпријатија, а ова има големо влијание на нивните способности да го зголемат профитот. Комбинацијата со наметнување на желби и цели на сопствениците, стратегиските избори во малите претпријатија ги прави да бидат ограничени.

Едно мало претпријатие повремено треба да ја анализира својата позиција во одреден пазар. Тоа треба да ги испита начините за зајакнување на ефективната конкуренција на пазарот. Ова се постигнува преку имплементирање на стратегискиот менаџмент и стратегиското размислување.

Во последната деценија, истражувачите имаат даден преглед во врска со односот што постои помеѓу резултатите и стратегискиот менаџмент во малите и средните претпријатија.

Овде има различни мислења, но тоа што беше забележано од страна на сите истражувачи е дека стратегискиот менаџмент им помага на менаџерите на малите и средните претпријатија да се подобри конзистентноста на надворешната средина со

организацијата, за да бидат ефективни во борбата за конкурентност и да се најдат начини за понатамошен раст.

1.4.2 Управување со мултинационални корпорации

Постојат неколку дефинирања на управувањето со мултинационалните корпорации. Освен што се дефинира управувањето, се даваат и некои насоки за тоа да биде поуспешно. Овде разгледуваме три видувања – две од експерти во оваа поле, а едно од практичната примена на стратегискиот менаџмент.

Андреј Шлајфер²⁸ објаснува дека „корпоративното управување е насочено кон одржувањето рамнотежа меѓу економските и општествените цели, и меѓу целите на поединецот и целите на заедницата. Рамката на корпоративното управување треба да охрабри ефикасно користење на ресурсите со истовремено инсистирање на одговорност од страна на оние кои управуваат со ресурсите. Целта е интересите на поединците, корпорациите и општеството што повеќе да се доближат“.

Професорот по корпоративно управување на Универзитетот во Кембриџ, Сајмон Дикин²⁹ вели дека „корпоративното управување го означува начинот на кој се водат и контролираат компаниите.

Доброто управување е неопходна состојка на корпоративниот успех и на одржливиот економски раст. Истражувањата во областа на управувањето треба да се потпираат на интердисциплинарна анализа, пред сè на економија и право, на добро познавање на современата деловна пракса што произлегува од продлабочени емпириски студии во национални рамки“.

Инспирирани, во најголем обем, од пристапот на сер Андреј Шлајфер, експертите на ОЕЦД³⁰ ја промовираа дефиницијата за корпоративното управување која станува сè пошироко прифатена во круговите блиски до академската и деловната јавност. Оваа дефиниција ја отсликува системската, но и структурната содржина на поимот корпоративно управување: „Корпоративното управување е систем преку кој се водат и контролираат деловните корпорации. Структурата на корпоративното управување ја специфицира распределбата на правата и одговорностите меѓу различните учесници/членови на корпорацијата, како на пример оние на одборот, менаџерите, акционерите и останатите засегнати лица, и детално ги опишува

²⁸ Shleifer, A and Vishny, W.R. *Survey of Corporate Governance*, The Journal of Finance, Juni 1997.

²⁹ <http://www.corpgov.net/library/definitions.html> (accessed dt.10.09.2013).

³⁰ OECD, April 1999.

правилата и процедурите за донесување на корпоративните одлуки. На тој начин, таа ја обезбедува и структурата преку која се поставуваат целите на компанијата, средствата со чија помош се остваруваат тие цели и начинот на следење на резултатите”.

Почетокот на овој век кај мултинационалните корпорации се карактеризира со растечки конфликт помеѓу барањата за економски опстанок и успех и неопходните усогласувања направени од барањата на домашните власти. Соочени со конфликт меѓу економските и политичките императиви во рамките на бизнисот, менаџментот може да одговори на неколку начини. Но првин ќе одиме еден чекор наназад за поцелосно да ѝ пријдеме на оваа проблематика.

Разни компании на пазарот, некаде до почетокот на осумдесеттите години, многу профитирале без оглед на тоа дали биле со висок или низок удел на пазарот. Овој парадоксален проблем, инаку наречен „дупка во средината“ се објаснува од страна на Мајкл Портер³¹. Управувањето со разновидни организации бара нови техники и нови начини на размислување. Првиот генерален директор за решавање на проблемот на мултидивизиона компанија е Алфред Слоун³² на „Џенерал моторс“. Џенерал моторс е: „децентрализирана во полуавтономни ‘стратешки деловни единици’ (СДЕ), но со функции на централизирана поддршка“.

Се разви еден нов концепт, највреден во стратегискиот менаџмент на мултидивизиони компании, а тоа беше Теоријата на портфолио. Во претходната деценија, Хари Марковиц и други финансиски теоретичари ја развиваа Теоријата на портфолио-анализи. Беше заклучено дека широкото портфолио на финансиски средства може да го намали специфичниот ризик. Во 1970-тите години на пазарот се прошири Теоријата на решенија со портфолио на производи и менаџерските стратегии го проширија тоа на оперативна поделба на портфолиото.

Кон секој оддел на компанијата се гледа како на елемент во корпоративното портфолио. За да ги анализираат односите меѓу елементите во портфолиото се развиени неколку техники. Бостон консалтинг груп во раните 1970-ти разви анализа на портфолија. Кратко време потоа се разви еден друг модел на техника, од страна на Џенерал електрик, кој се користи во бренд-маркетинг на производи и управување за да ѝ помогне на една компанија да одлучи кои производи да ги додаде во своето портфолио на производи.

³¹ Porter, M.E. (1985), *Competitive Advantage*, Free Press, New York.

³² [www.http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management](http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management) (accessed dt.10.09.2013)

Корпорациите продолжуваат да се прошируваат сè до 1980 година, кога се сфати дека во многу случаи портфолиото на оперативна поделба вреди повеќе како одделни, целосно независни компании. Во поглед на управувањето со мултинационални компании, истотака е интересно да се спомене јапонскиот модел на менаџмент.

До крајот на 70-тите години на XX век, Американците почнаа да забележуваат како јапонската индустрија стана успешна. Јапонците ги надминуваа американските и европските компании, а тие не знаеја зошто. Многубројни теории имаа за цел да го објаснат јапонскиот успех, вклучувајќи:

- Висок морал на вработениот, посветеност и лојалност;
- Ниска структура на трошоците, вклучувајќи ги и платите;
- Ефективна власт на индустриската политика;
- Модернизација по Втората светска војна што доведе до висок интензитет на капиталот и продуктивноста;
- Економиите на обем поврзани со зголемување на извозот;
- Релативно ниска вредност на јенот којшто води кон ниски каматни стапки и капитални трошоци, ниско очекување на дивиденда и евтин извоз;
- Супериорен квалитет на техники за контрола како што е целосното управување со квалитетот и други системи воведени од страна на В. Едвардс Деминг во 50-тите и 60-тите години на XX век.

Во 1981 година, Ричард Паскал³³ тврдел дека уметноста на јапонскиот менаџмент се должи на супериорните техники за менаџмент. Тој го подели управувањето во 7 аспекта (кои се исто така познати како Мекинзи 7С-рамка): **Стратегија, структура, системи, вештини, персонал, стил и заеднички вредности.** Првите три од 7 С се наречени цврсти фактори и ова е местото каде што американските компании брилираа. Останатите четири фактора (вештини, персонал, стил, како и заедничките вредности) се наречени меки фактори и не се добро разбрани од страна на американските компании. Американците сè уште не ѝ дадоа голема вредност на корпоративната култура, заедничките вредности и уверувањата, како и социјалната кохезија на работното место.

Во 1989 година Ричард Лестер³⁴ и истражувачите на МИТ-индустрискиот центар, идентификувале седум најдобри практики на ефикасност и заклучиле дека

³³ Pascale, R.(1990) *Managing on the Edge*, Simon and Schuster, New York.

³⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management (accessed dt.09.08.2013)

организациите мора да го забрзаат преминот надвор од масовното производство на стандардизирани производи со ниски трошоци. Тие седум области на најдобри практики се³⁵ :

- Истовремено континуирано подобрување на цена, квалитет, услуга, како и иновација на производ;
- Рушење на организациските бариери помеѓу одделенијата;
- Елиминирање слоеви на управување со создавање рамна организациска хиерархија;
- Блиски односи со клиенти и добавувачи;
- Интелигентно користење на нова технологија;
- Глобален фокус; и
- Подобрување на вештини на човечките ресурси.

Пребарувањето за „најдобри практики“ исто така, се нарекува и *бенчмарк*, односно појдовна точка. Ова вклучува одредување на местото каде што организацијата треба да се подобри, изнаоѓање на организација која е најдобра во оваа област, а потоа проучување на компанијата и спроведување на нејзините најдобри практики во вашата организација.

Се поставува прашањето: Зошто е важно корпоративното управување? Доброто корпоративно управување ја зголемува профитабилноста на компанијата, овозможува нејзин побрз раст и го подобрува нејзиниот пристап до финансиски средства од надворешни извори – домашни и меѓународни, јавни и приватни. Клучен фактор кај одлуката да се почне деловна соработка е довербата. Без доверба, која се рефлектира во доброто корпоративно управување, тешко е да се привлечат инвеститори. Вработените, исто така, сакаат да бидат сигурни дека за својата работа или стручност ќе добијат соодветен удел во остварениот приход.

Сега малку да ја погледнеме состојбата дома, базирано на погореизнесеното. Во Македонија корпоративното управување станува сè позначајно прашање за македонската економија. Постојат две основни причини за развојот на корпоративното управување во Република Македонија. **Прво**, силниот бран на програми за приватизација од средината на 90-тите години резултираше во променета бизнис-климата, воспоставување на нова законска и институционална рамка, во која беа вклучени и Законот за трговски друштва, Законот за хартии од вредност, Законот за преземање на акционерски друштва, како и Законот за инвестициони фондови.

³⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management#cite_note-25(accessed dt.09.08.2013)

Второ, процесот на глобализација придонесе за стандардизација на практиките на корпоративно управување во светот, а македонската економија нема многу избор во смисла на тоа дали да ги примени овие стандарди, туку само можност нив да ги усогласи кон националните потреби. Доброто корпоративно управување придонесува за одржлив економски развој преку подобрување на резултатите на компаниите и на нивниот пристап кон надворешни извори на капитал. Тоа ја зголемува профитабилноста на компаниите и овозможува побрз раст.

Република Македонија, со почетокот на нејзиното интегрирање и натпреварување во глобалната економија, спроведува процес на економски раст и промена во сопственичката структура. Природата на односите помеѓу приватниот и јавниот сектор исто така трпат фундаментални промени. Овие промени даваат можност за институционализација на практиката за добро корпоративно управување со македонските бизниси и со усвојување и имплементација на практиките во приватниот сектор, работењето на компаниите станува потранспарентно, ефикасно, и атрактивно за инвеститорите. Практиките за добро корпоративно управување се основа за здрав, конкурентен бизнис што натаму води кон одржлив економски развој и отворање на работни места.

Правна и институционална рамка на корпоративното управување во Република Македонија³⁶

За разлика од некои други законодавства, кај кои различни форми на водење бизнис се регулираат со различни закони (САД, Германија, Русија), во Македонија сите форми на водење бизнис се регулираат со единствен закон, Законот за трговски друштва.

Од аспект на регулативата за корпоративното управување, покрај Законот за трговските друштва, правната рамка ја сочинуваат и Законот за хартии од вредност, Законот за преземање на акционерските друштва, Законот за стечај, Кодексот за корпоративно управување и Правилата за котација на Македонската берза.

Регулативата за корпоративното управување во Македонија во овој момент претставува солидна основа за негово целосно имплементирање од страна на компаниите. Таа е во висок степен усогласена со регулативата од оваа област на Европската Унија, а во неа се вградени и принципите на корпоративното управување прифатени и во пошироки меѓународни рамки. Меѓутоа, поради фактот што

³⁶ IFC(2007), Прирачник за *Корпоративно управување во Македонските акционерски друштва*, печатено од International Finance Corporation, USA, стр.38-42.

корпоративното управување во земјата минува низ почетната фаза на неговиот развој, предизвиците за подигање на свеста за придобивките од неговата примена допрва претстојат. Тоа, воедно, остава простор да се очекува дека практикурањето на корпоративното управување во земјата во периодот што претстои ќе резултира во различни иницијативи за подобрување или измени во постојната правна рамка.

Закон/регулатива	Примена	Објаснување
Закон за трговските друштва	На сите трговски друштва	Го регулира статусот на друштвата
Закон за хартии од вредност	На акционерски и командитни друштва со акции, кои издаде хартии од вредност за јавноста	Го регулира начинот на издавање и тргување со хартии од вредност
Закон за преземање на акционерските друштва	На сите јавно поседувани акционерски друштва	Ја регулира постапката на преземање, а особено заштитата на малцинските акционери
Кодекс за корпоративно управување	На акционерските друштва од суперкотирацијата, но може и на другите акционерски друштва	Претставува надополнување на ЗТД и ЗХВ
Друга регулатива (стечај, даночна област итн.)	На сите трговски друштва	Регулираат специфични ситуации за друштвата
Правила за котирација на Македонската берза	На сите акционерски друштва чии акции котираат на Македонската берза	Го регулира пристапот и учеството на друштвата на Берзата

Извор: IFC(2007), Прирачник за *Корпоративно управување во Македонските акционерски друштва*, печатено од International Finance Corporation,USA, стр.40.

Институционална рамка³⁷

Градењето на систем на институции со водечка улога за развојот на рамката за корпоративното управување во Македонија е од исклучителна важност за примената на овој концепт од страна на компаниите.

Комисијата за хартии од вредност и Македонската берза (формирани и организирани во средината на деведесеттите години од минатиот век), како и Централниот депозитар за хартии од вредност (формиран и организиран на почетокот од овој милениум), се главните институции кои треба да одговорат на предизвиците што ги носат најновите трендови на корпоративното управување.

³⁷ IFC(2007), Прирачник за *Корпоративно управување во Македонските акционерски друштва*, печатено од International Finance Corporation,USA, стр.41-42.

Подолу се прикажани некои од институциите и организациите кои на непосреден или посреден начин учествуваат или биле ангажирани во формирањето на милјето за корпоративното управување во Република Македонија.

Табела бр:1.2 Чинители на корпоративното управување во Република Македонија

Јавен сектор
Комисија за хартии од вредност Министерство за економија Централен депозитар за хартии од вредност Судство (во сите инстанции) Министерство за финансии Народна банка на Република Македонија
Приватен сектор
Македонска берза Стопанска комора Сојуз на стопански комори
Останати организации
Здружение за заштита на акционерските права „Акционер 2001“ Здружение на правници на Република Македонија Совет за корпоративно управување Сојуз на синдикатите на Македонија Здружение на потрошувачи Институт на овластени ревизори
Универзитети
Правен факултет на УКИМ, Скопје Економски факултет на УКИМ, Скопје Економски институт на УКИМ, Скопје
Меѓународни организации
Меѓународна финансиска корпорација (IFC) Агенција за меѓународен развој на САД (USAID) Светска банка Организација за економска соработка и развој (OECD)

Извор: IFC(2007), Прирачник за *Корпоративно управување во Македонските акционерски друштва*, печатено од International Finance Corporation,USA), стр.42.

Јавниот сектор не може во иднина да настапува одвоено од другите чинители во окружувањето. За да го постигне тоа треба да биде отворен кон сите чинители кои создаваат вредности и да биде флексибилен за да може да ги инкорпорира новите сознанија за стратегискиот менаџмент.

1.4.3 Стратегиски менаџмент на производство и организации кои нудат услуги

Постојат многу разлики помеѓу производството и услужните дејности, особено во поглед на конкурентни стратегии.

Во производни организации конкурентната стратегија е поврзана со својот производ во поголем обем отколку во случај на услужни организации. Напротив, за организацијата која се натпреварува врз основа на понудените услуги, на пример, осигурителни компании, професионални услуги, итн., не постои природен производ.

Овде конкурентната предност се врзува со начинот на кој корисниците ја оценуваат услугата (недопирлив аспект), која е обезбедена од страна на организацијата. Тука може да се спомне, на пример, начинот на кој звучи даден совет, однесувањето на персоналот на организацијата, канцеларискиот простор, брзината на услугата итн. Конкурентска предност е способност на една организација да надминува друга организација затоа што произведува посакувани добри услуги како поефикасни и поефективни отколку нивните конкуренти. Поради оваа причина, стратегискиот менаџмент во производствени организации има поголема шанса да изврши директна контрола врз конкурентни стратегии отколку кај услужните претпријатија.

Во услужните организации, факторите кои ги детерминираат конкурентните предности се во зависност од луѓето во точката на испорака на услугата, што на некој начин се оддалечува од стратегискиот менаџмент.

Како заклучок можеме да кажеме дека извршената контрола од страна на топ-менаџментот на конкурентна стратегијата на услужната организација резултира како помалку моќна во однос на онаа кај производствените организации.

1.4.4 Стратегиски менаџмент во јавните претпријатија, установи и владини агенции

Во минатото, концептите и техниките на стратегијата главно се применувале во малите претпријатија. Сепак, повеќето од овие концепти се подеднакво важни и за јавниот сектор. Се разбира, постојат и неколку промени кои менаџерите на јавниот

сектор можат да ги идентификуваат со цел да ги определат факторите за развој на стратегијата во нивните организации.

За да се разбере од што се состои секоја стратегија и нејзината „работа“ (давањето одржлива предност), научниците позајмуваат од многу области.

Според Тис³⁸, еден извор на важни идеи е гранката на индустриската организација на микроекономијата – таа ги нагласува ефектите на структурата на индустриските организации. Исто така, еволуцијата на економијата, со идеи како зависност од насоките на организациите и влијанието на парадигми во донесувањето одлуки, нуди корисни забелешки. Организационската теорија е непредвидлива; неговото откритие дека постојат многу начини за да се организира една успешна задача која зависи од самата неа, но и од животната средина, е уште една база за увид во проблематиката.

Подолу се наведени некои од примерите за разликите меѓу јавниот и приватниот сектор:

Јавните претпријатија/установи – имаат сличност во многу аспекти со приватните претпријатија/установи, промените се однесуваат само во природата на сопственоста и контролата.

Приватниот сектор вообичаено е составен од установи/претпријатија кои се во приватна сопственост и не се дел од владата. Овде обично спаѓаат корпорации (и профитабилни и непрофитабилни), партнерства и добротворни организации.

Јавниот сектор вообичаено е составен од установи/претпријатија кои се во сопственост на Владата и се управувани од страна на Владата. Тука влегуваат државни, регионални и општински јавни претпријатија/установи³⁹.

Владини агенции – се исто така слични во некои аспекти со приватните претпријатија, а тоа се пазарот на работна сила и пазарот на пари. Тие исто така имаат свои снабдувачи и клиенти.

Главната разлика е тоа што владините агенции имаат политички пазар кој обезбедува буџет и субвенции. Ова, се разбира, ќе ја промени областа на донесување на стратегиски одлуки, поради фактот дека тие ќе бидат под влијание на политичките фактори. Многу организации од јавниот сектор се во монопол или полумонопол. Ова се случува бидејќи тие обезбедуваат услуги барани од страна на јавноста, но кои

³⁸ Teece, D.J (1992), “Competition, cooperation, an innovation: Organization for regimes of rapid technological progress”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 18(1), pp.1-25.

³⁹ <http://www.privacysense.net/difference-between-private-public-sector/> (accessed dt. 16.02.2014)

тешко можат да бидат обезбедени од страна на пазарните механизми. На пример, здравствените услуги или некои други услуги кои се нудат од страна на локалната власт не се привлечни за приватните претприемачи. Од стратегиска перспектива, овие организации имаат многу проблеми во врска со можностите кои се ограничени за специјализација, диференцијација или развој и раст. Недостатокот на фокусирање на еден одреден сегмент на пазарот ќе доведе до обезбедување на просечни услуги од овие организации.

1.5 РАЗЛИКИ ПОМЕЃУ ЈАВНИОТ И ПРИВАТНИОТ СЕКТОР И ПРИМЕНА НА СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ КАЈ НИВ

Организациите од јавниот сектор во основа се различни од конкуренцијата на приватниот сектор. Тие се повеќефункционални следејќи го политичкото управување и поголемиот број оперираат на надворешниот пазар. Во време на брзи реформи, реорганизација и модернизација на јавниот сектор, оваа студија е времена и доброто осознавање на организациите од јавниот сектор ќе помогне да откриеме како тие ги третираат вредностите на, за нив, посебен начин и ќе ни даде нова сила базирана на знаења.

Според Греам Алисон⁴⁰, разликите помеѓу јавните и приватните организации се појавија пред околу 25 години. Тој напиша семинарска работа каде постави прашања: *Дали јавните и приватните организации се различни во основа или имаат не многу важни разлики?* Со оваа прашање Алисон се постави од страната на насоката на организациската теорија која подвлекуваше и разлики помеѓу организациите во јавниот и приватниот сектор. Тој тврди дека јавните и приватните организации се фундаментално слични во сите неважни аспекти.

Според Портер⁴¹ постојат три генерички пристапи во приватниот сектор. Организациите можат да изберат да се натпреваруваат врз основа на пониска цена, со цел на масовен пазар и конкуренција. Но тие може да одлучат да следат подруга стратегија, исто така, насочена кон поширок пазар, со доставување на производ или услуга што се смета за уникатна; тогаш тие можат да наплатат повеќе.

Конечно, организациите можат да се обидат да направат фокус-стратегии, којашто најмногу се концентрира на одредени географски или демографски пазари и

⁴⁰ Allison, G. (1992), "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?" In Shafritz, J. and Hyde, A. (Eds), *Classics of Public Administration*, Belmont, Wadsworth, p.472.

⁴¹ Porter, M.E. (1980), *Competitive Strategy*, Free Press, New York.

се обидува да ѝ служи само на оваа нишка, исклучувајќи ги другите. Сепак, во овие три генерички типови можен е бесконечен спектар на стратешки опции.

Основните елементи кои даваат аргументирана поддршка за концептот на јавниот и приватниот сектор се основно различни во клучните елементи, пред сè јавниот интерес е различен од приватниот интерес, затоа што на јавниот сектор мора да гледа како на група од норми и вредности. Сите елементи мораат да се споредат еден со друг и демократските вредности да им одговараат на граѓаните и на гласачите, а не на некоја специфична група. Понатаму, јавните организации побаруваат поголема отвореност, транспарентност и еднаков третман и неприпадност на некоја политичка партија.

Спротивно на овој правец е традицијата на организациската теорија која го потфрлува концептот на јавните организации правејќи разлика од приватните организации по сите основи. Амбицијата на овој тип на организациската теорија е да креира модел и да развие хоризонт кој е универзален и вреден за сите типови организации. Разликите помеѓу јавниот и приватниот сектор овде се напуштени како стереотипи.

Универзалниот правец ни укажува на потребата да ги разгледаме сличностите и да развиеме знаење кое е вредно за сите организации и на тој начин да ги избегнеме разликите помеѓу јавниот и приватниот сектор.

Боземан и Рејни⁴² во нивната студија тврдат дека постојат повеќе степени на јавност на институциите и тие зависат од три димензии – сопственост, финансирање и контрола. Тие назначуваат дека помалку или повеќе сите организации се субјект на политичкиот авторитет и се под влијание на надворешна владина контрола.

Некои други научни насоки, според група автори⁴³, забележуваат конструирање на сеопфатно поедноставување на разликите во јавниот и приватниот сектор. Тие исто така забележуваат порамнување и олеснување.

Присуство на многу јавни институции, но во исто време и на компании во државна сопственост, давање на повеќе овластувања и децентрализација на авторитетот на локалните власти води сè повеќе до намалување на разликите помеѓу традиционалниот менаџмент во јавниот и приватниот сектор.

⁴² Bozeman, B. and Rainey H.G, (2000), "Comparing Public and private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10, No.2, 2000, pp.447-470.

⁴³ Christensen T, Leagreid P, Roness G.P and Rovik K.A (2007), *Organization Theory and the Public Sector*, Oxford, Routledge, pp. 4-5.

1.5.1 Стратегиски цели

Разликата меѓу јавниот и приватниот менаџмент е во тоа што јавниот менаџмент не е само менаџмент на бизнисот кој го води владата. Главната цел на јавниот менаџмент е максимизирање на бараните услуги од страна на клиентите.

Тој не е само работа на ефикасност и ефективност, туку и работа на законитост и на праведност. Кикер⁴⁴ смета дека јавниот менаџмент не е само интерес, туку првенствено екстерен менаџмент во комплексниот општествено-политички контекст.

Во секој општествен систем, јавните и приватните претпријатија имаат една цел која им е утврдена од страна на општеството. Така, на пример, во пазарната економија, целта на организацијата е реализација на добивката преку производството и дистрибуцијата на продуктите и услугите.

Ако органите на јавниот сектор ги немаат потребните структури со јасни насоки на одговорност и договорени задолженија, процесот на донесување на одлуки нема да функционира во правец на остварување на целите во одреден орган. Иако постојат очигледни разлики помеѓу органите за зголемување на профитот на приватниот сектор и организациите кои ги реализираат јавните услуги, од аспект на насоки на одговорност и договорени задолженија, овие два сектора имаат доста заеднички работи.

1.5.2 Недостаток на конкуренција

Организациите на јавниот сектор не можат да го надминат тестот на конкурентниот пазар. Наместо тестирање на пазарот, нивните менаџери треба да поминат еден долг период за преглед на програмите за контрола на трошоците и програмите на контрола за мерење на ефективноста на различните организации.

1.5.3 Слаби системи на стимулација

За разлика од приватниот сектор каде што има импресивен систем на стимулации кои се разликуваат во широк спектар на мотивиран персонал за високи резултати, јавните менаџери имаат малку мотивација за презентирање пред своите

⁴⁴ Kicker, M., (2002), "Public governance in the Netherlands. An alternative to Anglo-American managerialism", *Public Administration*, Volume, Issue 4, 2002, pp.731-752.

вработени. Затоа, агенциите на различни владини институции тешко можат да задржат и да привлечат прва класа менаџери.

Секако, постои тенденција за солиден политички персонал, за фиксни плати врз основа на градација и нефлексибилно движење и др.

1.5.4 Организациска нефлексибилност

Големите бирократски влади (т.е. големи владини организации) треба да имаат голем степен на структурирање на организацијата за да понудат стандардни услуги за стотици и илјади клиенти од целата земја. Но, за жал, егзистирањето на многу процедури и правила ги спречува иновациите.

Менаџерите на јавниот сектор секогаш се предизвикани за да најдат нови алтернативи за да поттикнуваат и да култивираат креативност и иновации, без оглед на присуството на изречената прогноза и унифицираност за реализација на работите во овие сектори. Од друга страна, многу е тешко да се определат стандарди за услужни резултати во однос на придобивките.

Јавните и приватните организации се соочуваат со истите менаџерски проблеми: ефикасност, ефективност на нивните операции, јасност на целите и предизвиците, проектирање на адаптивни структури, извршување на слични менаџерски и административни задачи итн. Според наведеното, јасно е дека менаџерот на јавниот сектор се соочува со многу големи предизвици, во споредба со неговиот хомолог од приватниот сектор.

Како и да е, последната деценија беше доказ за многу сличности и покрај разликите во јавниот и приватниот сектор.

1.6 МОДЕЛ НА СТРАТЕГИСКИ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Во овој дел се разгледани три модели на стратегиски менаџмент кои произлегуваат од анализите и истражувањата од страна на неколку експерти за развој и имплементација на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор.

Според Шуклев и Дракулевски⁴⁵ „Различните модели и настани во различно време ги одразуваат состојбите во науката за менаџментот во тоа време. Одредени

⁴⁵ Шуклев, Б. и Дракулевски, Љ. (2001), *Стратегиски менаџмент*, Економски факултет, Скопје, стр.20.

нормативни модели на стратегискиот менаџмент биле под влијание на Теоријата на одлучувањето, други под влијание на Теоријата на системите, трети под влијание на стеикхолдерите“.

Истражувањето на моделот на стратегиски менаџмент во јавниот сектор даде три главни аргументи. **Прво**, новите техники во јавната администрација се предизвик за бирократскиот модел. Меѓу другото, овие техники се во потрага по повеќе ефикасни, ефективни, етички, транспарентни и одговорни влади. **Вториот** аргумент е дека за да се подобри ефикасноста на владата во целина, важно е поголемо зајакнување на капацитетите на јавните организации, наместо подобрување на ефикасноста на јавните програми. **Третиот** аргумент е дека предложениот модел на стратегиски менаџмент ја поттикнува и ја олеснува трансформацијата на секоја јавна организација во потрага да ги подобри своите резултати во горенаведените термини.

Со други зборови, спроведувањето на овој модел на стратегиски менаџмент придонесува за подобрување на ефикасноста, ефективноста, транспарентноста, интегритетот и одговорноста во една јавна организација.

Структурата на истражувањето следи логички пат во потрага за: (1) да се разберат и да се утврдат трендовите во јавното управување, посебно предизвиците на бирократскиот модел, (2) да се утврди зошто подобрувањето во работењето на јавните организации е клуч за да имаат подобро владеење, (3) да се дефинира што е јавна организација на високи резултати, (4) да се претстави и да се опише моделот на стратегиски менаџмент објаснувајќи зошто неговата имплементација ќе придонесе да се подобри ефикасноста на горенаведените термини.

Првиот дел се фокусира на анализа на еволуцијата на моделот на јавното управување, од административна држава до нов јавен менаџмент.

Анализата се фокусира посебно на превладување на бирократскиот модел и тенденциите кои промовираат трансформација. За да се демонстрираат трендовите, овој дел презентира примери на техники за управување со апликации во различни влади, како и литература на јавното управување која трпи промени.

Вториот дел претставува аргумент во прилог на развојот на јавните организации со високи резултати наместо подобрување на јавните програми.

Јавната администрација во истражувањата и практиката се фокусира повеќе на јавните програми отколку на јавните организации, и ова е дел од сознанието дека зајакнувањето на капацитетот на јавните институции е најважниот начин да се подобри ефикасноста на владите.

Третиот дел се фокусира на дефинирање што е висок резултат во јавна организација. Ова е тешко и контроверзно прашање, бидејќи различни автори и специјалисти имаат различни мислења околу ова. Некои автори тврдат дека обезбедувањето капитал и процесот на донесување одлуки се поважни од постигнувањето резултати. Некои веруваат дека јавните организации треба да бидат демократски, партиципативни, транспарентни и одговорни во целост, и дека ефикасноста и ефикасноста се инфериорни вредности.

Врз основа на трендовите во јавното управување, постојат високи резултати, јавните организации се ефикасни, ефективни, етички, одговорни и транспарентни организации.

Четвртиот дел го презентира и опишува предложениот модел на стратегиски менаџмент во јавниот сектор, и воспоставува врска помеѓу моделот и елементот на високи резултати кој е опишан во третиот дел.

Описот вклучува детални објаснувања на елементите и процесите неопходни за изградба на моделот, и како неговата имплементација придонесува да се постигне поефикасна, поефективна, потранспарентна и поодговорна јавна организација.

Нашата цел е анализирање на трендовите во јавниот менаџмент коишто го ставаат под знак прашалник бирократскиот модел. Првин започнуваме со претставување на бирократскиот модел како класичен модел кој го користеле и го користат јавните институции низ целиот свет. Потоа, врз основа на литературата за јавна администрација и емпириски примени, се анализираат трендовите кои претставуваат предизвик за моделот на стратегиски менаџмент во јавниот сектор како најсоодветен организациски метод за јавните институции.

Бирократскиот модел на Херман Макс Вебер (1864–1920)

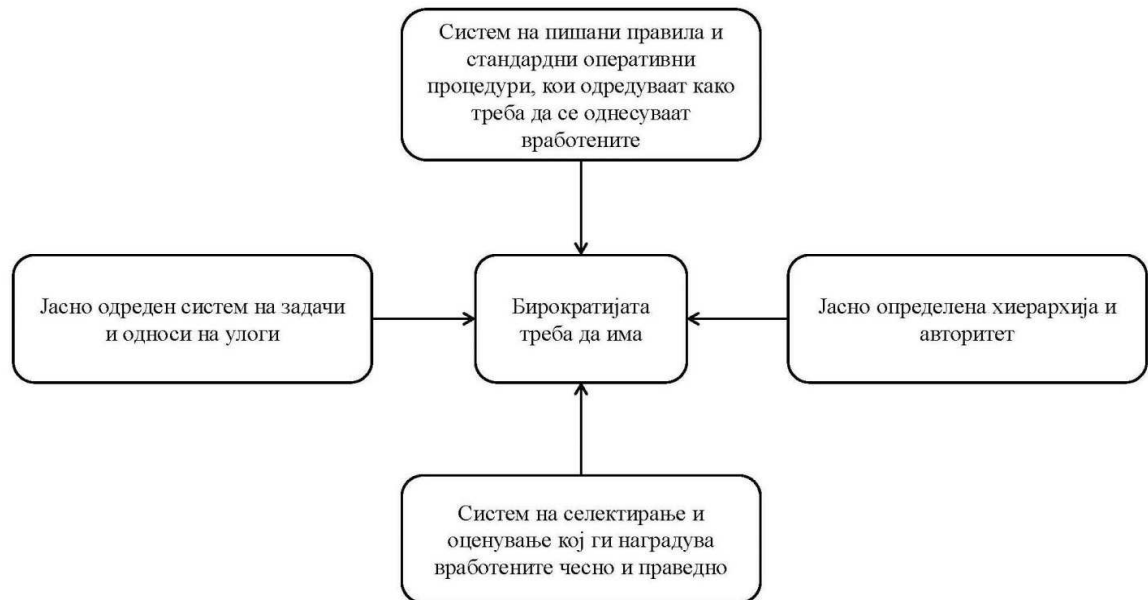
Совети за гувернерите и коментари за постапките на владите се дел од Аристотеловата ‘Политика’, Библијата и Макијавелиевиот ‘Владетел’. Несомнено е дека јавната администрација како концепт и проблематика е една од поновите студии. Првите студии за неа датираат од XIX век, кога се појавува бирократскиот концепт. Според Хеди⁴⁶, концептот бил сметан за форма на социјална организација со одредени карактеристики, а била поврзана со Херман Макс Вебер (1864–1920г). Вебер ја дефинирал бирократијата како идеален вид организацијата која е ограничена

⁴⁶ Heady, F. (1995), *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York: Marcel Dekker Inc.

со структурата на легалната доминација која се користи како средство за административниот персонал.

Бирократскиот систем на управување е заснован на пет принципи, претставени во слика 1.4.

Слика бр.1.4 Принципи на бирократија на Вебер



Извор: Џонс, Р. Г. и Џорџ М.Џ. (2008), *Современ менаџмент*, Глобал Комуникации, Скопје, стр.55.

- **Принцип 1:** Во бирократијата, формалната власт на менаџерот произлегува од позицијата која тој ја има во организацијата.
- **Принцип 2:** Во бирократијата, луѓето треба да одземаат позиции според нивното извршување, а не според нивната општествена положба или лични контакти.
- **Принцип 3:** Обемот на секоја позиција на формален авторитет и работни одговорности, и нивните односи со другите во организацијата, треба да бидат јасно определени.
- **Принцип 4:** Авторитетот во организацијата може да биде ефективно применет, кога позициите се подредени хиерархиски, со што вработените знаат кого известуваат и кој ги известува нив.
- **Принцип 5:** Менаџерите мора да создадат добро дефиниран систем на правила, стандардни оперативни процедури, и норми, за да можат ефективно да го контролираат однесувањето во рамките на организацијата.

Блау⁴⁷, во неговата книга „Бирографијата во модернизацијата на општеството“, додава дека Веберовата теорија укажува дека основните карактеристики, контролата на хиерархијата, поделбата и специјализацијата на задачите, постапното работење и усвојувањето норми, регистрирањето на сите извршени дејности го олеснуваат остварувањето на бројни и сложени активности. Бирографијата исто така може да ја објасниме во рамките на организациските структурни карактеристики, или како бихевиористичка карактеристика.

Овој модел базиран на структурниот фокус, бирократската организација ги претставува следните структурални карактеристики: (1) добро дефинирана хиерархија на авторитет; (2) поделба на работата врз основа на функционална специјализација; (3) систем со правила и должности за луѓето на функција (управители); (4) систем со постапки за справување со работни ситуации; (5) објективност во меѓучовечките односи; и (6) избор на вработени и унапредување врз основа на техничка стручност.

Поимот бирократија Блау⁴⁸ го дефинира како „еден институционален метод за организирано социјално однесување во интерес на административната ефикасност“.

Најкорисен метод за бирократијата според Хеди⁴⁹ е таа да се гледа како институција дефинирана во рамките на основните структурни карактеристики. Според него, бирократијата е организациска форма.

Еден од главните претставници на австриската економска школа е Лудвиг вон Мизес⁵⁰, којшто бирократијата ја дефинира како управувачка техника која располага со детални правила и одредби поставени од авторитативно супериорно тело.

Работата на бирократот е да се однесува и да работи во согласност со правилата и одредбите коишто им се пропишани, без оглед на тоа дали се разумни или не.

Моралната доблест на администраторот е да ги трпи правилата и одредбите. Строго е забрането постапување според своите уверувања. Според ова учење, целта на јавните институции, нивното управување и персонал се однапред одредени од страна на законодавните органи или формалните декларациски стратегии потпишани од избраниот генерален директор.

Мур⁵¹ додава дека од јавните управители се очекува да ја вршат својата функција сè до нејзиното истекување. Тие треба да ги исполнат сите предвидени

⁴⁷ Blau, P. M. (1987), *Bureaucracy in Modern Society*. New York: McGraw Hill Companies.

⁴⁸ Blau, P. M. (1987), *Bureaucracy in Modern Society*. New York: McGraw Hill Companies.

⁴⁹ Heady, F. (1995). *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker Inc.

⁵⁰ Mises, L. V. (1996), *Bureaucracy*, Grove City, PA: Libertarian Press Inc.

обврски колку што е можно покорисно и поефикасно, за да можат да докажат дека јавните средства не се украдени, потрошени или злоупотребени.

Двата аргумента коишто му одат во прилог на бирократскиот модел се следните: (1) Веберовиот рационално-ефикасен аргумент и (2) Мизесовиот аргумент за мерење на успехот.

Веберовиот рационално-ефикасен аргумент

Вебер укажува дека бирократскиот модел е најрационалната и најефикасната администрациска форма, земајќи ја предвид комплексноста и обемот на државниот уред. Со наредбата и стандардизацијата на овој модел се очекуваат и подобрувања на полето на управувањето со јавните средства и спонзорствата. Но, како и да е, овој аргумент си има свој тек. Бирократскиот систем е фокусиран повеќе на рационалноста и ефикасноста отколку на исполнување на целите. Секоја организација треба да биде ефикасна, но поважна од сè е самата организација.

Денеска, во светот се забележува намалување на ефикасноста на полето на економијата, каде поголем акцент се става на флексибилноста и постигнувањето на резултатите. Навистина, бирократскиот модел е пречка за ефикасноста и создавањето на вредноста. Процедуралната и нормативната структура на бирократскиот модел претставува пречка за постигнување на резултати.

Според Клитгард и Лајт⁵², тешкотиите со коишто секојдневно се соочуваат работниците се обесхрабрувачки и водат кон низок морал. Често се заглавени во безброј правила и регулативи додека нивниот личен развој стагнира, а нивната креативност се гуши и исчезнува. Најдобрите работници се најслабо платени и го напуштаат работното место, додека најлошите се најдобро платени и остануваат.

Системот исто така произведува карактеристичен начин на размислување меѓу управителите во јавниот сектор: начин на размислување на администраторите или бирократите повеќе од претприемачите, лидерите или извршните органи.

Според ова, Мур⁵³ констатира дека тие се поориентирани кон контролата на организациските операции отколку кон постигнување на вредни резултати, или пак

⁵¹ Moore, H.M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press.

⁵² Klitgaard, R and Light, M. (2005), *High-Performance Government*, CA: RAND Corporation, Santa Monica, pp.12-14.

⁵³ Moore, M.H. (1995), *Creating public value: strategic management in government*, Massachusetts: Harvard University press, USA, pp.17-18.

што е уште покарактеристично, тие се ориентирани кон повторен реизбор и повторен мандат.

Наместо да ја сметаат својата задача за еден вид унапредување и олеснување, тие сепак сметаат дека нема ништо што можат да променат, т.е. сè останува status quo. „Нивната цел е да ги усовршат нивните организации во традиционалните улоги, а не да бараат и да создаваат јавна вредност“.

Мизесовиот аргумент за мерење на успехот

Мизес⁵⁴ го дефинира бирократското управување како управување со работи коишто не можат да се проверат со економски пресметки. Тој укажува на тоа дека во јавната администрација нема пазарна цена за постигнувањата. Не постои критериум за мерење на успехот. Тој, исто така, истакнува дека предметот на јавната администрација не може да се измери со пари или пак да се провери со метод на сметање. Според тоа, неопходно е да се водат јавните канцеларии сосема различно од тоа што се пропишува. Според тоа, Мизес објаснува дека постои илузија за подобрување на ефикасноста на владината администрација со помош на управувачки техники, поради тоа што примената на овие техники зависи од економскиот метод којшто ќе биде применет.

Ваква калкулација постои во приватниот сектор – добивки и загуби, но не постојат и во јавната администрација. Понекогаш административниот метод се применува и таму каде што не постои пазар.

Со помош на Мизесовата мисла можеме да ги истакнеме парадигмите за јавната администрација. Всушност, од една страна можеме да зборуваме за претставници на либералната филозофија, а оттука и за ограничената влада како бариера за имплементирање на менаџерските техники со приватниот сектор. Бирократската организација во јавната администрација е неопходна поради методите за калкулација коишто не постојат во јавниот сектор.

Развојот на менаџерските техники (стратегиски менаџмент, исполнување на обврските итн.) и информатичката технологија (информатички системи, бизнис-интелигенција, менаџмент на работниот процес итн.) ќе ја прекинат оваа парадигма.

⁵⁴ Mises, L. V. (1996). *Bureaucracy*. Grove City, PA: Libertarian Press Inc.

Промена на бирократскиот модел

Уште од почетокот на осумдесеттите години на XX век, разни институции, политички авторитети, практичари и научници се занимавале со прашањето за новиот јавен менаџмент и техники предизвикувајќи го бирократскиот модел.

Едни од најистакнатите учесници на разни движења коишто изнаоѓале начин да го променат тогашното водење на владите според Стир⁵⁵ се научниците: Мајкл Барзелеј, Алан Шик, Дејвид Кетл, Мајкл Мур, Роберт Бен, Пол Нивен; практичарите: Дејвид Озборн, Тед Геблер итн.; и политичките авторитети како што се Маргарет Тачер, Роналд Реган, Ал Гор; и институциите: Организацијата за економска соработка и развој, Светската банка, Обединетите нации и многу други. Всушност, прашањата кон кои биле фокусирани овие движења се следните: што треба да прави владата и како треба да го прави тоа. Иако двете прашања се поврзани, сепак треба да ги разликуваме според целта кон која се стремат.

Слика 1.5 Промена на бирократскиот модел кон новите трендови на јавниот менаџмент



Извор: Mc Bride, D.(2008), "Strategic Management, Model for Public Organizations: Looking for Effective, Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations", Syracuse University Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, New York, 2008, p.7.

⁵⁵ Styhre, A.(2011), *Knowledge sharing in professions: roles and identity in expert communities*, MPF Books group, UK, London, pp.1-2

Првото прашање се однесува на политичката и идеолошката тема како што е улогата и големината на владата, опсегот на активностите коишто треба да ги врши и степенот до којшто владата ќе може да интервенира во економијата и општеството. Овие теми се надвор од опсегот на тековното истражување, па затоа тие не се земени предвид.

Второто прашање се однесува на владините менаџерски тематика како што се: ефикасноста, координацијата, организацијата, одговорноста, транспарентноста, задоволството на граѓаните, организациската култура, управувањето и создавањето на иницијативи за подобро и поуспешно работење.

Овие трендови се поврзани со спроведеното истражување. Но, како и да е, повторно треба да се прави разлика помеѓу темите поврзани со владата – планирање на владата, структурата и организацијата на јавниот сектор, координацијата помеѓу јавните институции со оние поврзани со јавните организации, менаџмент, организациска култура, транспарентност и одговорност итн.

Истражувањето е поврзано со индивидуалните јавни организации, а не со владата во целост, така што овој дел е фокусиран на новите трендови поврзани со начинот на којшто треба да функционираат јавните институции.

Основните трендови се следните: култури ориентирани кон резултати, стратешки планови, транспарентност, одговорност, менаџмент, флексибилен менаџмент, иновативна култура и претприемаштво.

Култури ориентирани кон резултати: Во текот на последната декада, државите низ целиот свет воведоа реформи со цел да се подобри релевантноста и ефикасноста на јавните сервиси, како и квалитетот на јавниот менаџерски сектор. Клучен аспект е фокусот кон очекуваните резултати.

Ориентирањето кон резултат претставува фундаментално различен начин на размислување и управување што се однесува на владата и како тоа е поврзано со граѓаните и акционерите. За да биде ефикасно, ова треба да биде исполнето во однос на внатрешната организациска култура на сите нивоа.

Исто така, културата треба да биде клучна и да ја применуваат граѓаните и акционерите за да ги постигнат саканите резултати.

Стратешко планирање: Јавните организации треба да имаат јасни краткорочни и долгорочни цели. Една од најголемите опасности со која се соочуваат организациите е процесот на ориентацијата кој доминира врз нивните дејности. Редефинирањето на организациските цели, активности и распределба на ресурсите

може да помогне во борбата против таквите организациски кодификации. Коен⁵⁶ истакнува: „Изворите треба да се фокусираат на нивната вистинска работа, а не да ја лажираат работата со развивање на организациски навики“.

Со помош на стратешкото планирање, јавните организации си поставуваат јасни насоки и постапки – работат и ги постигнуваат саканите цели.

Транспарентност: Пристапот до информациите е предуслов за демократско водење на државата. Владите се под зголемен притисок и се бара јавна контрола, се бара владата да им биде достапна на луѓето кои ја избрале и да биде поодговорна во однос на нивните барања и потреби.

Навистина, една отворена влада којашто ги исполнува сите барања е основна состојка за едно демократско владеење, социјална стабилност и економски развој.

Според Организацијата за економска соработка и развој⁵⁷, опсегот, квалитетот и квантитетот на владините информации, отворени и достапни за јавноста значително се зголемуваат во последните 20 години.

Управување: Со цел да се зајакне резултатот на ориентираните култури и владите треба да се воспостави еден ефикасен систем за управување којшто ќе овозможи промени и со чијашто помош ќе се постигнат саканите резултати.

Управувањата им помагаат на владите да ја организираат својата работа од ден за ден.⁵⁸ Ваквите системи се употребуваат за да се постигнат резултати и да се олесни комуникацијата во текот на годината.

Фокус на исходот: До неодамна, на програмите за јавниот сектор и институциите, како и на нивните менаџери, им се ‘судеше’ за приходите, активностите и исходите. Ваквиот пристап се доведува во прашање. Владите низ целот свет се под голем притисок и од нив се бара да постигнуваат резултати. Постои општо признание дека голема важност им се придава на исходите, на ефикасноста и одговорноста на јавното управување, поради тоа што граѓаните се фокусираат на исходот.

Флексибилно управување: За да се постигнат резултати, јавните организации треба да бидат пофлексибилни и автономни и да управуваат со своите ресурси. Со ова гледиште се истакнува нерегуларноста на оперативните правила и постапки во замена за одговорност што се однесува на резултатите. Генералниот менаџер може да

⁵⁶ Cohen, W. E. (2002). *The Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey-Bass, p.225.

⁵⁷ Organization for economic co-operation and development, (2005), *Modernising government: the way forward*, OECD, Paris, France, p.36.

⁵⁸ GAO. (2003). “Result-Oriented Cultures”,(nr. **20548**), VA: GAO Washington DC, January 2003, pp.1-2.

подели одговорности на целото претпријатие и да им даде еден вид независност на вработените. Нема потреба генералниот менаџер да се занимава со ситници и детали во секој сектор од претпријатието. Менаџерите на одделните сектори треба да имаат ‘слобода’ во донесување одлуки коишто се однесуваат на нивниот сектор. На тој начин, генералниот менаџер ја искажува својата доверба, тој им ги доверува секторите на своите вработени, а тие – профитираат колку што е можно повеќе.

Според тоа Мизес⁵⁹ констатира дека со едно истражување на сметките може да се добијат резултатите за успешноста и неуспешноста на ваквото работење.

Иновативна култура и претприемаштво: Во овој поглед јавните менаџери можат да истражуваат со другите, да бараат, да откриваат, дефинираат и да ја произведуваат јавната вредност, наместо просто да ги осмислуваат средствата за постигнување на целите во текот на мандатот. Наместо да бидат одговорни за гарантираниот континуитет, тие стануваат и важни иноватори во промена на начинот на функционирање на јавните организации. Накратко, јавните менаџери стануваат стратегии, а не техничари. Со помош на ваквата дејност, Мур⁶⁰ истакнува дека менаџерите се свесни за својата работа, за ефикасноста и користа којашто ја придонесуваат.

Слика 1.6: Бирократски модел наспроти нови тенденции на јавниот менаџмент



Извор: Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Massachusetts, Harvard University Press, Cambridge, pp.17-25.

⁵⁹ Mises, L. V. (1996), *Bureaucracy*, Grove City, PA: Libertarian Press Inc.

⁶⁰ Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Massachusetts, Harvard University Press, Cambridge.

Ваквите нови тенденции ги применуваат владите од целиот свет, а посебно Нов Зеланд (флексибилно управување, управување со договор), Велика Британија (работа на владата и резултатите, Агенда за претседателската работа, Програма за проценка) и др.

Меѓутоа, вистинската промена во организациската култура во јавните институции не доаѓа само од раководството на владата. Менаџерите, лидерите и вработените во секоја јавна организација, под влијание на ваквите одредби, тенденции и техниките на приватниот сектор, ја менуваат организациската култура на нивните институции од култура ориентирана според правила (бирокуратска) кон култура ориентирана кон резултати.

Во таа смисла, и на крај, од голема важност е да се разликуваат реформите – првин се започнува со воспоставување промени во јавната институција, а потоа и промени во ‘врвот’ на владата. На пример, управување базирано на резултати може да се спроведува во ‘врвот’ на владата, или пак може да го употребува менаџер или вработен на соодветна јавна институција.

Ваквата диференцијација е основна, поради тоа што претставува клучна одлука помеѓу двете алтернативи – напредување на реформите или пак структурирање на постапките (пример, подобрување на транспарентноста, одговорноста или пак продуктивноста).

Според мене, за да успее реформата, потребна е политичка поддршка, но не и премногу строги постапки коишто можат да ја нарушат иновативноста и однесувањето на јавната организација. Јавните институции треба да бидат пофлексибилни во однос на имплементирање на промените за коишто сметаат дека се неопходни за постигнување успех. Владата треба само да ги поддржува и да ги промовира ваквите промени, но не и да создава и воспоставува постапки, методологии, алатки и системи и насилно да ги предизвикува промените.

Сите овие истражувања и трендови во јавниот менаџмент ја истакнуваат промената од status quo, го предизвикуваат бирократскиот модел којшто превладува и бараат воспоставување нови програми во јавните институции.

Современ модел на стратегиски менаџмент во јавниот сектор

Целта на овој дел е елаборирање на предложениот модел на стратегиски менаџмент во јавниот сектор и уочување на воспоставената врска помеѓу моделот и елементите од повисоки резултати од јавната организација опишани во вториот дел.

Според Мек Брајд⁶¹, во овој дел се дадени елементите и процесот на стратегискиот менаџмент демонстрирајќи како имплементацијата на овој модел придонесува да се постигне поголема ефикасност, ефективност, интегритет, транспарентност и отчетност во која било јавна организација.

Прво, важно е да се напомене дека овој модел може да се примени во секоја јавна организација затоа што е основана од страна на јавните ресурси за да постигне одредени цели. Тоа се однесува на локалните власти, извршните агенции, законодавните тела, судските институции итн, само исклучок се јавните претпријатија, кои не може да донесат техника на располагање за кој било бизнис од приватен сектор и, општо, јавните програми и општата влада, бидејќи во фокусот на овој модел е организацијата.

Моделот е доволно флексибилен за да се примени во секоја посебна институција во Република Македонија. Сепак, процесот на имплементација е друго прашање, иако општествената средина околу организацијата и нејзината внатрешна култура се различни низ институциите, географските региони и времето. Ова резултира во организации кои се подготвени за спроведување на моделот и други во кои би биле потребни години да се имплементира, па дури и да има најдобар пристап.

Моделот на стратегиски менаџмент е комбинација на рамнотежата на резултатот на извршување на стратегискиот менаџмент, стратегиското планирање, финансискиот менаџмент, јавното буџетирање, ефикасноста на мерките и контролата на техниките. Неговата главна цел е спроведување на ориентирани резултати, меритократска, етичка и транспарентна култура во секојдневните активности на организацијата преку усогласување на процесот, структурата, луѓето и ресурсите на стратешките цели на институцијата.

Според група автори⁶², основната идеја е дека стратегијата е центар на управување со систем кој исто така вклучува и организациска структура, луѓе, системи и ресурси.

Моделот е изработен од група научници⁶³ од областа на стратегискиот менаџмент и овозможува организациите да ја разјаснат стратегијата и да добијат консензус за неа; комуницирање и опишување на стратегијата во организацијата; да

⁶¹ Mc Bride, D.(2008),“Strategic Management, Model for Public Organizations:Looking for Effective,Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations”, Syracuse University Maxwell School of Citizenship and Public Affairs,New York, 2008,pp.1-32.

⁶² Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2006), *Alignment*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

⁶³ Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996), *The Balance Scorecard*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

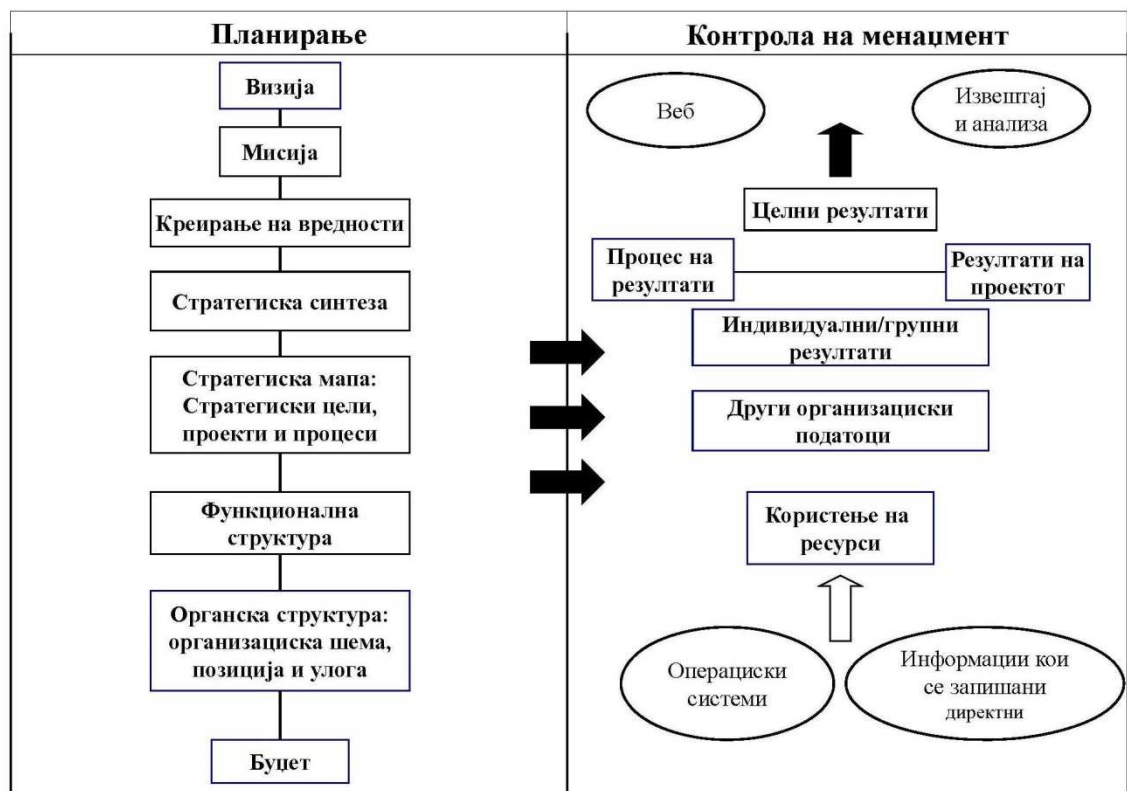
усогласат одделенски и лични цели на стратегијата, да направат врска помеѓу стратешките цели на организациската структура, системи и годишни буџети, да вршат периодични и систематски стратешки коментари и да добијат повратни информации за да се запознаат со резултатите и по потреба да ја подобрат стратегијата.

Општо земено, моделот дозволува создавање на соодветни стимулации и одговара за да се постигнат подобри резултати во организацијата во однос на ефективноста, ефикасноста, транспарентноста, одговорноста и етичкото однесување.

Моделот на стратегиски менаџмент во јавниот сектор го прифаќа процесот на стратешко планирање и контрола на активностите на институцијата како интегрален процес.

За да се објасни овој модел, го елаборираме како континуиран процес со четири главни фази: (1) процес на стратешко планирање, (2) организациско усогласување, (3) усогласување на буџетот и (4) контрола на процесот на менаџментот.

Слика 1.7 Моделот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор



Извор: Mc Bride, D,(2008), *Strategic Management, Model for Public Organizations: Looking for Effective, Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations*, Syracuse University Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, New York, 2008, p.21.

Процесот на стратешко планирање бара дефинирање на улогата на организацијата (мисија), што би сакало да се постигне (визија и цели) и дефинирање на стратегиите за постигнување на овие цели (иницијативи или проекти). Исто така вклучува дефинирање на основните организациски вредности кои им овозможуваат на институциите заеднички принципи и идентитет, врз кои тие ги вршат нивните активности.

Во првиот дел на стратешки процес е дефиницијата на визијата и мисијата на организацијата. Визијата дава чувство за она што институциите би сакале да бидат и да се смета во иднината. Таа помага да ги инспирира вработените и акционерите да се вклучат во предложената насока. Мисијата е важна за да идентификува и да им разјасни на главните клиенти на организацијата кои главни услуги им се обезбедени и какви механизми со кои вредноста се произведува.

Вториот дел се состои од дефинирање на основните вредности на организацијата. Вредноста го претставува највисокиот приоритет на една личност и вредноста на организацијата се дефинира како луѓето сакаат да се однесуваат едни со други во организацијата.

Овие основни вредности се принципи кои ѝ даваат идентитет на организацијата и со кои се разликува од останатите. Тие може да вклучуваат принципи како што се чесност, интегритет, транспарентност, правец, ориентираност, квалитет, одговорност, зајакнување, флексибилност, кредибилитет итн.

Воспоставување на основните вредности на организацијата им дава на своите вработени, клиенти и заинтересирани страни јасна смисла за одредбите кои го регулираат однесувањето на институцијата што доведува до формирање на организациската култура.

Третиот дел вклучува дефинирање на стратешките цели за да се постигне мисијата и визијата, стратегии (проекти и иницијативи) за постигнување на целите, како и специфични квантитативни и квалитативни индикатори и цели кои го расветлуваат постигнувањето на целите.

За да се дефинираат стратешките цели, според Каплан и Нортон⁶⁴, моделот користи индикатори за рамнотежа. Ова го вклучува стратешкиот план со неговите перспективи и причинско-последични стратешки цели за секоја перспектива. Идејата е дека успехот на една стратешка цел води кон постигнување на друг. На пример, ако организацијата ја постигнува својата цел во една перспектива, има 95%

⁶⁴ Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996), *The Balance Scorecard*, Boston, MA: Harvard Business School Press.

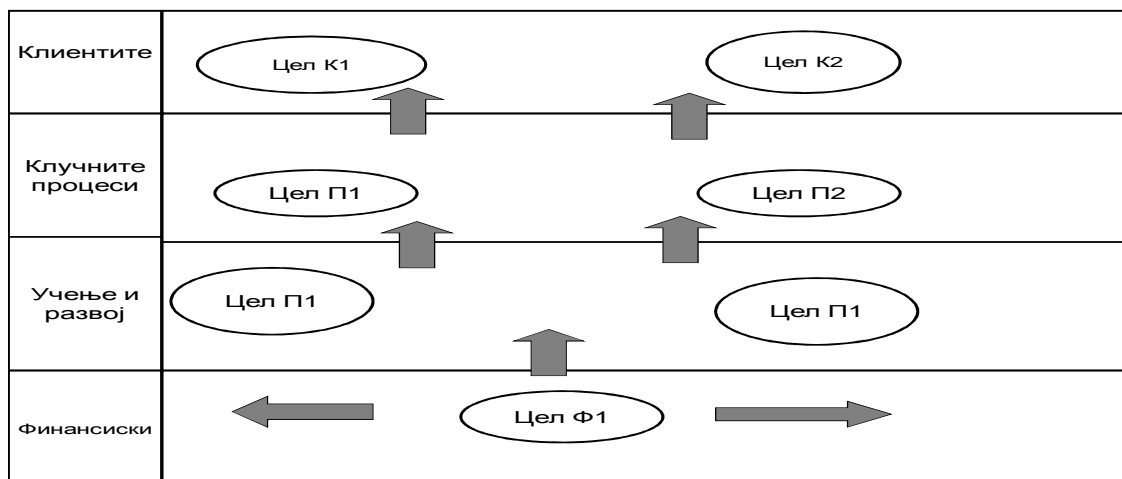
задоволството од вработените (учење, развој и перспектива); ова води кон постигнување на други цели во други перспективи, како што се: поефикасни процеси (клучните перспективни процеси) и позадоволни граѓани (клиентска перспектива).

Со други зборови, Каплан и Нортон⁶⁵ укажуваат дека четирите перспективи имплицираат причинско-последична врска која може да се објасни со следниве прашања: *За да ја постигнеме нашата визија, како ние треба да гледаме на нашите клиенти и избирачи? За да ги задоволиме нашите клиенти и избирачи, какви бизнис-процеси мора да се ставаат назад? За да се постигне нашата визија, како нашите луѓе ги едуцираме да научат да комуницираат и да работат заедно?*

Организацијата исто така може да вклучува стратешки теми на својата веб-страница со цел да се дефинираат целите поврзани со секоја од заснованите стратешки теми. Иако целите на учење и развој може да се исти за секоја тема, за клиентот клучните процеси може сепак да бидат различни за секоја стратешка тема. Важно е да се спомене дека мапата на перспективи треба да се смета како дефиниција. Не постојат математички теореми, туку постојат четирите перспективи и нивниот редослед е неопходен и доволен. Сепак, некои профитни организации ја поставуваат финансиската перспектива на врвот на стратешкиот план, додека јавните установи генерално го ставаат клиентот на врвот.

Постигнувањето финансиски успех не е примарна цел на јавните организации. Таа архитектура е средена како што е прикажано на слика 1.8.

Слика 1.8 Стратегиска МАПА



Извор: Извор: Daniel Mc Bride, D,(2008), *Strategic Management, Model for Public Organizations: Looking for Effective, Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations*, Syracuse University Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, New York., 2008, p.24

⁶⁵ Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001), *The Strategy-Focused Organization*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Потоа, секоја стратешка цел е наведена и се појаснува во една картичка. Картичката вклучува детален опис на целите, индикаторите кои се користат за мерење на степенот за постигнување на целите, таргетите за секој индикатор, иницијативата (проект) која е потребна за да се постигне целта, како и клучните процеси поврзани со целта.

Исто така, секој показател е наведен и појаснет во една картичка. Картичката, вклучува детали напишани, опис на целта; индикаторите кои се користат за мерење на степенот за постигнување на целите, целите за секој индикатор, иницијативите (проекти) потребни за да се постигне целта и клучните процеси поврзани со целта.

Еден од клучните елементи на стратешките цели е дефинирање на стратешките иницијативи (долги, средни и краткорочни проекти). Овие се иницијативи што организацијата ги виде како критични за да се постигне посакуваната цел. Ако, на пример, една од стратешките цели е да се зголеми задоволството на вработените, како иницијатива може да се спроведе годишно истражување. Ако стратешка цел е да се подобри квалитетот на комуникација со избраните, една иницијатива би можела да биде редизајн на институционалните веб-страници.

Важно е да се спомене дека процесот на стратешко планирање вклучува и други претходни процеси како што се надворешната и внатрешната анализа за да се процени состојбата на организацијата, идентификација на слабостите, предностите, можностите и заканите, потенцијална стратегија, проценка на ризикот итн.

Откако планот е дефиниран, **вториот чекор** започнува со усогласување на организациската и функционалната структура на стратешкиот план. Организациската структура се однесува на реорганизација на организациската шема, персоналот, позициите и улогите на стратешкиот план.

Функционалната структура се однесува на прегрупирање на сите овие процеси и проекти во институционалната стратегија. За да се направи ова е потребно да се мапираат сите тековни и посакувани процеси и проекти на институцијата. Процесот на организациското усогласување се однесува на усогласувањето на секојдневните активности на организациската стратегија. Ако стратегијата наведува дека организацијата треба да следи одредени насоки, организациската структура, системи, дневни процеси, како и дневни активности на вработените треба да го следат истиот правец.

Каплан и Нортон⁶⁶ додават дека иако стратегијата е формулирана на врвот, таа мора да се извршува и на дното. Ако вработените не ја разбираат стратегија или не се мотивирани да се постигне таа, организациската стратегија е осудена на неуспех. Усогласувањето се постигнува кога целите на вработените, обуките и стимулативните мерки се поврзани со организациската стратегија. Откако еднаш е воспоставен стратешкиот план (визијата, мисијата, основните вредности, стратешките цели со конкретни цели и стратешки иницијативи), првиот дел од процесот на организациското усогласување е да се поврзе организациската структура со оваа стратегија. Организациската структура се однесува на организациска шема и работни места неопходни за постигнување на посакуваните цели. Со други зборови, шемата и работните места треба да ја одразуваат организациската стратегија.

Вториот дел на организациското усогласување се однесува на дефинирање на процеси и проекти кои се неопходни за да се постигне посакуваната цел.

Откако иницијативите се дефинирани, институцијата треба да се носи во процес на мапирање. Ние го викаме ова функционална структура. Персоналот е доделен не само на посебен оддел туки и во процеси во кои тие учествуваат или се водени. Во суштина, организациската и функционалната структура треба да ја одразуваат организациската стратегија.

Последниот дел се состои со поврзување на човечкиот капитал. Психолозите идентификуваат две сили за мотивирање на луѓето. Внатрешната мотивација се случува кога луѓето се вклучуваат во активности за негово или нејзино добро. Надворешната мотивација произлегува од последица на надворешните награди или начин на избегнување на негативните последици.

За првата мотивација комуницирањето за вклучување на вработените во стратегијата е од суштинско значење. За вториот тип мотивација секој вработен треба да има јасни цели и цели поврзани со стратешките цели, клучните процеси и проекти. Идејата е дека секој вработен треба да има образец за оценување со цел да се измери нивниот резултат и нивниот надомест врз основа на нивните резултати.

Третиот чекор е поврзување на буџетот со стратегијата. Средствата на институцијата треба да бидат распределени во области / сектори и проекти / процеси веќе дефинирани во втората фаза. Поради природата на јавните институции, како даватели на услуги, поголемиот дел од средствата се однесуваат на персоналот. Со други зборови, секој човек кој има специфична улога и е член на некоја сфера/оддел,

⁶⁶ Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2006). *Alignment*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

но, исто така, член на специфични процеси и проекти. Идејата за усогласување на буџетот е да ги има распределено сите ресурси на организацијата, па може да се видат детали на буџетот во поглед на организација (области/сектори) или функционална структура (процеси и проекти). Со други зборови, буџетскиот процес е само распределба на ресурсите на веќе дефинирани функционални и организациски структури потребни за да се постигне стратешката цел. Традиционалниот буџетски процес кој се врши од страна на јавните организации е бавен, тежок, скап и не е поврзан со стратегијата.

Откако функционалната и организациската структура е дефинирана, вклучувајќи ги улогите за секој вработен, буџетскиот процес се состои само во алокација на ресурсите во текот на различни единици и процеси. Општо земено, моделот дозволува да се подобри ефективноста и ефикасноста на работењето во јавните организации.

Четвртиот чекор е контрола на процесот на управување. Со стратешкиот план, функционалната и организациската структура и дефинираниот буџет, процесот на управување подразбира контрола на следење на стратегијата и на секојдневните активности на организацијата преку стратешки цели, показатели, индикаторни процеси, индикаторни проекти и индикаторни улоги (индивидуални). Процесот вклучува и контрола на употребата на ресурсите (буџет и трошоци) од функционална и организациска структура. Најважниот елемент на моделот е поврзувањето на сите активности на организацијата со стратегијата. Една промена во стратешки цел, процес или проект треба да доведе до промена во структурата на организацијата и алокација на ресурсите (буџет).

Сè е во прилог на стратегијата, па организациските одлуки како што е потребата на нов персонал, разрешување на вработен или потребата за нов проект се секогаш поврзани со стратешкиот план. Процесот на контрола за менаџирање се состои на генерирани податоци кои се неопходни за следење на стратешкиот план и буџет. Ова вклучува и развој на различни видови извештаи и табели за мерење на ефикасноста на вработените, оддели, процеси, иницијативи, стратешки цели и буџет.

Моделот на стратегискиот менаџмент е базиран на информации, така што организацијата мора да ги подобри своите информативни процеси, да ги интегрира своите системи, и да спроведе бизнис-интелигенција, да го воведо процесот бизнис - управување и други софтверски потреби за да се зголеми квалитетот и квантитетот на информациите. Управувањето со овие информации на структуриран начин ѝ

овозможува на организацијата да одговара на заинтересираните страни и граѓани со отворање на своите информации преку својата веб-страница, со цел да се зголеми транспарентноста во користењето на јавните средства, нивната стратегија и нивната ефикасност.

Конечно, важно е да се спомне дека раководството е од клучно значење за спроведувањето на овој модел. За да се произведуваат вистински резултати во секоја организација потребно е лидерство. Според Бен⁶⁷, на овие лидери им се потребни некои мерки за да обезбедат корисни, навремени повратни информации. Сепак, покрај тоа, ним им треба стратегија за мотивирање на тимовите да експериментираат за да ги заклучат дефицитите.

Придобивките од моделот

Предложениот модел е врска меѓу стратешкиот план и организацијата. Со овој модел е можно да се поврзе визијата, мисијата и целите на секојдневното работење на организацијата, бидејќи моделот овозможува: (1) подобра комуникација на стратегијата преку индикатори и цели; (2) индивидуални и тимски одговорности (некој го гледа и го мери постојано вашиот резултат) и (3) јасност на целите и мерките, ресурсите и буџетите на стратешкиот план.

Моделот овозможува објавување на клучните информации (буџет, резултати итн.) за контрола на законодавниот дом, граѓаните и другите заинтересирани страни, што доведува до култура на ориентирани резултати, во која политичките власти, менаџерите и вработените се оценуваат според резултатите какви што се, а не според правилата и прописите.

⁶⁷ Behn, R. (2008), *Efficiency is a Ratio*, Harvard, MA: Kennedy School of Government.

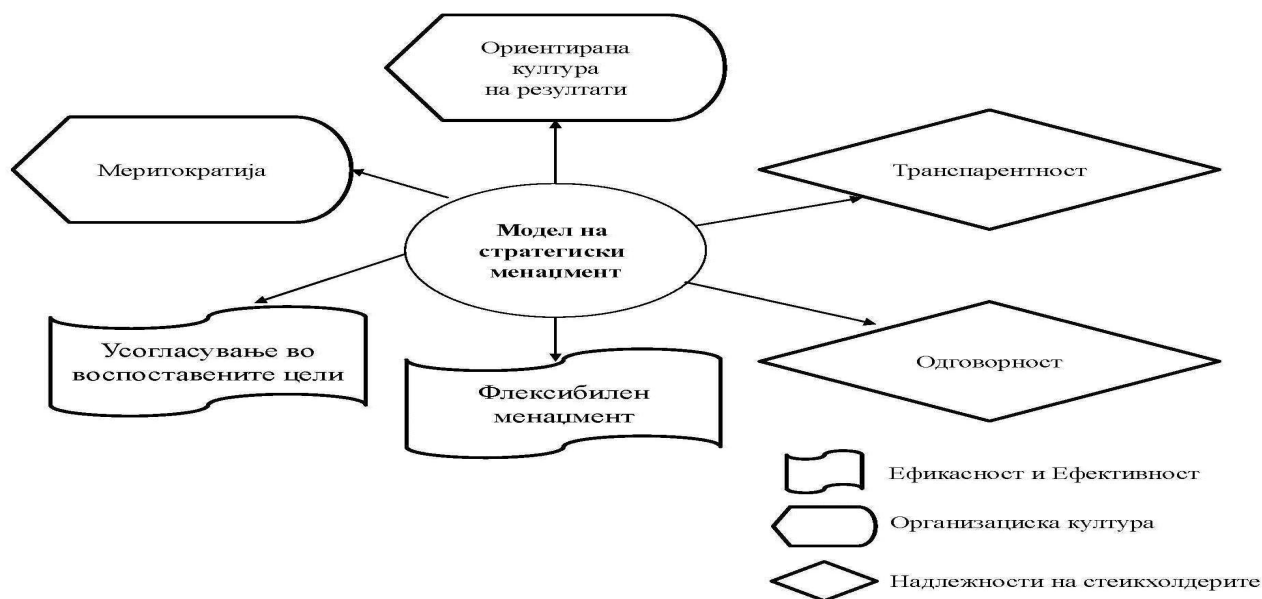
Слика 1.9: Придобивките од моделот



Извор:Mc Bride, D,(2008), *Strategic Management, Model for Public Organizations:Looking for Effective,Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations*, Syracuse University Maxwell School of Citizenship and Public Affairs,New York, 2008,p.29.

Поточно, моделот има бенефиции во три области: подобрување на ефективноста и ефикасноста, создавање на пофлексибилни, иновативни и ориентирани резултати, организациската култура и подобрување на засегнатите страни во одговорноста и транспарентноста.

Слика 1.10: Придобивките од моделот



Извор:McBride, D,(2008), *Strategic Management, Model for Public Organizations:Looking for Effective,Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations*, Syracuse University Maxwell School of Citizenship and Public Affairs,New York, 2008, p.29.

Ефикасност и ефективност: Организациското усогласување на стратегијата дозволува да се поврзе со секојдневните активности на мисијата и целите (подобра алокација на ресурсите, сите напори да се фокусираат на стратегија). Моделот наведува поголемо фокусирање на резултатите отколку на правилата и процедурите.

Исто така, се забележува поголема флексибилност во управувањето, што е поефикасно, бидејќи организацијата може да одговара побрзо на промени, и процесот може да биде поагилен и поедноставен. Овој фокус ги менува формите на правила во резултати, дозволувајќи помалку ресурси да се потрошат за ревизија и правилни процедури.

Отчетноста на заинтересираните страни и транспарентноста: моделот овозможува можност да им се дадат јасни информации на заинтересираните страни (транспарентност) за ефикасноста и користењето на ресурсите. Директната врска помеѓу граѓаните, законодавството и организацијата е од клучно значење за подобрување на демократско владеење. Исто така, транспарентноста е најдобар начин за борба против корупцијата, и придонесува за подобрување на интегритетот на организацијата. Општо земено, моделот помага организација да биде поефективна, ефикасна, транспарентна и одговорна.

ГЛАВА II ПРИРОДАТА И ВАЖНОСТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

- 2.1 Поим и дефинирање на јавниот сектор**
- 2.2 Принципи на јавниот сектор**
- 2.3 Јавен интерес**
- 2.4 Форми на управување во јавниот сектор**
- 2.5 Специфични карактеристики на јавниот сектор, кои го обликуваат стратегискиот менаџмент**
 - 2.5.1 Фактори на животната средина
 - 2.5.2 Трансакциски фактори
- 2.6 Стратегиски триаголник во јавниот сектор**
 - 2.6.1 Политичко влијание
 - 2.6.2 Оперативно влијание
 - 2.6.3 Организациско влијание

ГЛАВА II ПРИРОДАТА И ВАЖНОСТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

2.1 ПОИМ И ДЕФИНИРАЊЕ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

Класичната дефиниција на Макс Вебер⁶⁸ за администрацијата е дека таа е само апликативна алатка на администраторската политика. Со текот на растењето на комплексноста на социјалните проблеми, растечките побарувања од страна на граѓаните насочени кон јавниот сектор со цел за да бидат третирани како партнери и потрошувачи со право за се поголем квалитет и да бидат на удар на социјалните промени, професорот по јавен сектор Џојс⁶⁹ истакнува дека јавниот сектор стана сè повеќе и повеќе партнер на политиката во правец во кој таа смета дека треба да биде насочена.

Денес, јавниот сектор е под зголемен притисок во светот, од него се бара да се подобри ситуацијата и да се зголемат резултатите на неговите организации, додека истовремено е неопходно подобрувањето на ефикасноста и ефективноста на јавните услуги. Притисокот доаѓа од широка група на засегнати страни која бара одговорност за трошење јавни пари и мерки кои чекаат во место, што не е лесно да се определи. Природата и опсегот на овие трендови го прави доаѓањето на новата деценија на дефиниран период за јавен менаџмент вграден во јавниот сектор.

За да се задоволат овие значителни предизвици, организациите на јавниот сектор, мора да се навраќаат на нивните процеси на стратегиски менаџмент и системи за мерење. Додека безбројни рамки на стратегиски менаџмент се развиени за приватниот сектор каде консалтингот е вообичаен, во јавниот сектор постои недостиг на рамки и поврзани алатки за мерење. Тоа е затоа што клучниот мотиватор на организациите на јавниот сектор е нешто друго од приход или профит, што го прави покомплицирано за да се дефинираат мерката и стандардот.

Според Стјуарт и Ренсон⁷⁰, *јавниот сектор сам во себе ја има и својата цел, тој ја претставува колективната цел во општеството*. Тој поставува услови и задачи за менаџментот. Стратегискиот менаџмент е оптоварен со конкурентскиот

⁶⁸ Weber, M. (1976), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5th edn, Mohr Siebeck, Tübingen.

⁶⁹ Joyce, P. (2000), *Strategy in the public sector*, 1st edn, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex.

⁷⁰ Stewart, J. and Ranson, R. (2001), "Management in the Public domain", McKevitt, I.D. and Lawton, A., *Public sector management: Theory, Critique and practice*, Sage Publications Ltd, London, pp.55-58.

став на организацијата. Сето тоа во себе концентрира и повеќе слабости на организацијата во врска со промените на окружувањето за да може поточно да детерминира производство/пазар-миксот со кој би го постигнал оптимумот на организацискиот резултат.

Постојат многу идеи на стратегискиот менаџмент кои имаат големо значење во јавниот сектор. На пример, преглед на организациски активности во врска со промените на окружувањето и анализата на предностите и слабостите. Засега, пристапите во стратегискиот менаџмент базирани во приватниот сектор не можат да се применуваат директно во јавниот сектор.

Стратегискиот менаџмент во јавниот сектор има големо значење и се детерминира според политичкиот процес како одговор на промените на окружувањето. Тој бара посебен модел. Јавниот сектор е дел од економскиот и административниот живот кој се занимава со креирање и дистрибуција на стоки и услуги од и за владата, без разлика дали е тоа на централно, регионално или на локално ниво.

Економијата на јавниот сектор претставува економија на една земја која произведува стоки и услуги кои не се предвидени од страна на приватниот сектор, на пример, одбрана на државата, надворешна политика на земјата, јавна безбедност, примарни здравствени услуги, услуги за образование, јавен превоз, мрежа-телекомуникација, заштита на животната средина итн.

Во развиениот свет, јавниот сектор е релативно ефикасен, но сè уште постојат притисоци за намалување на трошоците и зголемување на ефикасноста со воведување конкуренција и приватизација. Во развојот на академската литература беше истражувана стабилноста, алокацијата и дистрибуцијата на ефектите на јавните расходи. Исто така има многу испитувања за улогата на правилата, институциите и обемот за приватизација на активностите на јавниот сектор. Многу истражувања заклучуваат дека јавните расходи можат да бидат многу помали и поефикасни од денес.

Според Светската банка⁷¹, главната причина што лежи во стратегиите за развој што ги водат државите и властите во јавниот сектор е намалување на дефицитот во буџетот и решавање на прашањето со неефикасноста. Стариот начин на управување

⁷¹ М., Рама, (1999) „Вовед: Намалување на јавниот сектор“, *Економски преглед на Светска банка*, Том 13, бр.1, стр.1.

остави во наследство огромна бирократија и вишок вработени во јавните претпријатија.

Група автори, Кембел, Мек Доналд и Чолофело⁷², даваат опис на структурата на јавниот сектор. Тие тврдат дека организациите во јавниот сектор претставуваат мноштво административни и економски институции кои обезбедуваат стоки и услуги за и во име на државата.

Генерално, јавниот сектор ја вклучува централната власт, локалната самоуправа и јавните претпријатија:

- Централната власт ги вклучува сите административни одделенија на владата и другите централни агенции и јавни субјекти;
- Локалната самоуправа ги вклучува сите применливи органи и локални приходи; и
- Јавните претпријатија се компании контролирани од државата.

Според наведеното, јавниот сектор опфаќа активности кои се движат преку обезбедување на социјална сигурност, образование, култура и тоа преку урбано планирање до организирање на национална одбрана, снабдување на вода, телекомуникацијата, патна мрежа, енергија итн.

Јавните организации кои нудат јавни добра се наоѓаат под голем притисок од страна на заинтересираните страни и ги принудуваат одговорните лица да бидат еден вид проповедници, постојано да ја структурираат нивната организација со цел јавните менаџери ефикасно и ефективно да ги користат расположливите ресурси, за да ги задоволат потребите на секојдневните барања на општеството и да ги остварат организациските цели. Јавната администрација од друга страна мора да биде конкурентна во обезбедувањето на јавните добра и услуги во времето на интегриран пазар, но тоа бара финансиски и технолошки средства, кои не се секогаш достапни за нив.

Јавниот сектор како супститут на економијата на јавниот сектор произведува стоки и услуги кои бараат одредени ресурси, управувањето се оценува по ефикасност ако е направено од страна на државата (железницата, метрот, патиштата, библиотеките, галериите итн).

Понудата на економијата на јавниот сектор ја прави државата која произведува првенствено стоки и услуги за јавна потрошувачка. Јавните менаџери во денешното

⁷² Cambell J, McDonald.C and Tsholofelo, S (2009), "Public and Private Sector IT Governance: Identifying Contextual Differences", *Australian Journal of Information Systems*, Vol 16, No 2, pp.81-94.

динамично окружување треба да ја имаат предвид динамиката на јавните потреби, кои се незаменливи и високо приоритетни потреби, а од друга страна е масивноста на јавната администрација и проблемите на комуникацијата која доведува до големо несовпаѓање со секојдневните потреби на граѓаните.

Од ова произлегува потребата да се затвори направената разлика помеѓу капацитетите и потребите на јавниот сектор. *Што е потребно да се затвори направената разлика која постои кај капацитетите на владата и ургентните потреби?* Потребен е еден способен стратег кој успешно ќе ги интегрира јавните аспирации, оперативните капацитети кои би можеле да даваат резултати, исто така потребен е и остар и недвосмислен фокус на продуктивноста на јавните вредни работи.

Според тоа произлегуваат пет главни импликации на стратегискиот менаџмент во областа на јавниот сектор: **Прво**, *владите мора радикално да ја зголемат продуктивноста на јавните услуги;* **Второ**, *треба да се направат промени на нејзиниот однос со електоратот за решавање на неговите постојани барања кои се во зголемување;* **Трето**, *да го прецрта својот организациски пејзаж за да достави подобри услуги;* **Четврто**, *да се постигне голема културна промена што ќе користи податоци како суштински во креирањето на политики и практики на управување и* **Петто**, *да најдат нови начини да се натпреварува против приватниот сектор за да привлече и задржи барем малку од талентираниите.*

Принципите на добро владеење подразбираат транспарентност и отчетност; праведност и еднаквост; ефикасност и ефективност; почитување на владеењето на правото; и високи стандарди на етичко однесување – ова се клучните принципи кои ги претставуваат основите врз кои ќе се изгради отворена власт.

Во текот на изминатите две децении, може да се заклучи дека сите земји на ОЕЦД имаат инвестирано во градењето отворена влада. Оттука произлегува главното прашање, *Што точно значи тоа?*

Во суштина тоа опфаќа три главни елементи:

1. транспарентност, со други зборови, да биде изложена на јавна контрола;
2. достапност до секој, во секое време, насекаде, и
3. одговорност кон нови идеи и барања.

Во табелата се дава општ приказ на прегледот на функционирање на правниот систем на земјите, односно транспарентност на модернизација на јавниот сектор: отворена влада во земјите на ОЕЦД.

Табела бр.2.1 Преглед на тековната законска регулатива и институции за отворена влада во земјите на ОЕЦД					
	Слобода на информации	Приватност/ заштита на податоците	Управна постапка	Народен правобранител	Врховна ревизорска институција
Австралија	X	X	X	X	X
Австрија	X	X	X	X	X
Белгија	X	X		X	X
Канада	X	X		X	X
Чешка	X	X	X	X	X
Данска	X	X	X	X	X
Финска	X	X	X	X	X
Франција	X	X	X	X	X
Германија		X	X	X	X
Грција	X	X	X	X	X
Унгарија	X	X	X	X	X
Исланд	X	X		X	X
Ирска	X	X	X	X	X
Италија	X	X	X	X	X
Јапонија	X	X	X		X
Кореа	X	X	X	X	X
Луксенбург		X	X	X	X
Мексико	X	X		X	X
Холандија	X	X	X	X	X
Нов Зеланд	X	X	X	X	X
Норвешка	X	X	X	X	X
Полска	X	X	X	X	X
Португалија	X	X	X	X	X
Словачка	X	X		X	X
Шпанија	X	X	X	X	X
Шведска	X	X	X	X	X
Швајцарија	X	X	X		X
Турција	X				X
Обединето Кралство	X	X	X	X	X
САД	X	X	X	X	X
ЕУ	X	X	X		X

Извор: OECD (2005), *Public Sector Modernisation: Open Government*, p.4.

Според податоците добиени во табелата, може да се констатира дека повеќето земји опфатени во оваа анализа се транспарентни во делот на информираност, управна постапка, заштита на личните податоци, заштита од правобранителот и функционирање на ревизорски институции, со исклучок на некои земји каде не се регулирани или не се воспоставени такви комисији, односно институции (пр. Белгија, не постои можноста за јавност во делот на управната постапка.).

Имајќи го предвид горенаведеното, Кнокс⁷³ додава дека специфичните државни сили се вообичаено во корените на реформите на јавниот сектор. Јавниот сектор според принципот извршува речиси бескрајно многу најразновидни услуги што најдиректно се одразуваат врз нашите животи.

Несомнен во ова област е Мајкл Тиц⁷⁴, како еден од најголемите истражувачи, кој наведува: „Модерниот човек се раѓа во јавно финансирана болница, се здобива со образование во јавно поддржувани училишта и универзитети, минува добар дел од своето време патувајќи со јавно изградени сообраќајни средства, комуницира преку поштенските служби или квазијавниот систем на телефонија, ја пие својата јавно поседувана вода, го отстранува своето ѓубре преку јавниот систем за отстранување отпад, ги чита своите јавно поседувани книги од библиотеките, оди на излет во јавните паркови, го заштитува јавната полиција, противпожарната служба и здравство; за на крајот да умре повторно во болница и да биде закопан на јавните гробишта. И покрај мислењата на идеолошките конзервативци, неговиот секојдневен живот е неразделиво поврзан со одлуките на власта во врска со овие бројни други локални услуги“.

2.2 ПРИНЦИПИ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

Стратегискиот менаџмент во јавниот сектор е релативно млада академска дисциплина, а во моментов има малку емпириски знаења за тоа како различни теории на стратегиски менаџмент и размислување во пракса, стратешки ставови и акции ќе влијаат во принципите на нивната работа.

По брзото проширување на побогатите земји во 1950–1960 години, јавниот сектор бил под зголемен притисок во претходните неколку декади. Намалената

⁷³ Кнокс, С.(2002), “Public service reform.Nothern Ireland Executive”, *Review of Public Administration*, Briefing Paper, nr.26, September.

⁷⁴ Тиц, Б. М, (1967), „Кон една теорија за локациите на урбаните установи“, Труд на регионално научно здружение 11, цитат од Роберт Л. Линбери, *Еднаквоста и јавната политика: Распределување на општинските јавни услуги*, Беверли Хилс, Калифорнија, Sage, стр.10

доверба во владините институции и зголемените побарувања во јавните финансии ги натераа владите да иницираат мерки за јавниот сектор да биде поефективен и ефикасен. Стратегискиот менаџмент ја има својата академска концепција во 1960-тите кога стана различно поле и ја опфаќа стратегијата на бизнисот и јавниот сектор. Исто така, формулирањето на политиките, планирањето и буџетирањето веќе долго време се важни активности во јавниот сектор.

Иди⁷⁵ додава дека донесувањето на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор беше делумно одговор на општествените турбуленции во 1970-тите, кои ги направија некои од традиционалните планирања застарени, а делумно и реакции на разочарување со одредени модели на управување, како што се планирање, програмирање и буџетирање, кои ставија тешки барања за обработка на информациите и капацитетот за управување.

Сепак, од раните 1980-ти, јавниот сектор и организациите, исто така, почнаа да користат концепти и техники на стратегискиот менаџмент во неколку јавни институции и непрофитни организации. Јавниот сектор воведо голем прилив од принципите на приватниот сектор и алатки во себе во обид за ефективно напредување. Реформското движење може да биде резимирано како „Нов јавен менаџмент“ или „Нов управувачки модел“ во Германија и тоа се спроведува со разни резултати скоро насекаде низ светот.

Целите на новите менаџерски теории во јавниот сектор е да се направи држава која одговара на потребите на нејзините граѓани, демократска држава каде бирократијата одговара на политичарите, доколку политичарите одговараат на гласачите. За таа причина се направија основните движења: политички реформи за да се зголеми легитимноста на владите, фискално приспособување, приватизација, дерегулација за да се зголеми големината на државата и да се подобри нејзината финансиска кондиција и административни реформи кои како додаток би ја подобриле финансиската ситуација на државата и би придонеле во доброто владеење.

Подоцна, во 90-те години на XX век гледаме неколку напори за составување на долгорочни стратегии и креирање на визија за државните и јавните организации. Во овој период се опфатени иницијативите за создавање на мисијата и определените стратегии, во почеток во Велика Британија и подоцна во Соединетите Американски Држави (САД).

⁷⁵ Eadie, D. C., (1983) , “Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector“, *Public Administration Review* 43, pp.447-452.

Познатите истражувачи во областа на реформите на јавниот менаџмент Полит и Букерт⁷⁶ додаваат дека стратегиската реформа би се поставила во четири насоки: одржување, модернизирање, рекламирање и минимизирање на резултатите во јавниот сектор.

Од 90-тите, терминот „владеење“ се појави како дополнителен концепт, кој некои го гледаа како збогатување на НЈМ⁷⁷-филозофијата, а други како парадигматично поместување повеќе кон надвор фокусираниот јавен сектор, нагласувајќи соработка, демократија и граѓанско учество.

Според Шедлер⁷⁸, управувањето е сфатено како обликување и оптимизирање на зависноста помеѓу актери во општеството кои се во обид да произведат јавна вредност.

Стратегијата на менаџментот стана стандардна алатка за јавните менаџери, кои имаат за цел да создадат јавни вредности и да го обликуваат организирањето. Иако некои научници на јавниот сектор ги имаат ставено под знак прашалник вредностите на концептите на стратегискиот менаџмент на приватните претпријатија за јавниот сектор, во реалноста јавниот и приватниот сектор не се сосема различни два сектори и одделени еден од друг. Всушност, владините реформи секогаш имале за цел да се наметнат и да се инсталираат механизмите од приватниот сектор во државните органи, со цел да се зголеми ефективност на јавните услуги.

Зголемената употреба на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор беше покрај тоа делумна компонента на многу јавни управувања со реформите што ја нагласија децентрализацијата и се обидоа да ги заменат традиционалните бирократски владини институции со помали и автономни организации.

На оваа позадина може да се очекува дека планирањето игра помалку значајна улога во јавното управување од порано, или дека планирањето е една од многуте стратегии и алатки во денешна употреба на јавен менаџмент во јавниот сектор. Сепак, ова тврдење досега не е емпириски документирано. Напротив, Бери и Вешјер⁷⁹ во анализата на искуствата на американските државни органи од раните 1990-ти

⁷⁶ Pollit, C. and Bouckaert, G. (2004), *Public management reform: A Comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.

⁷⁷ НЈМ-Нов јавен менаџмент се јавува на почетокот на 1980-тите години, како ново движење во однос на реформа на власта и на модернизирање на државата.

⁷⁸ Schedler, K. (2007), *Public Management und Public Governance*, Handbook Governance, eds. A. Benz, S. Lütz.

⁷⁹ Berry, F.S and Wechsler, (1995), “State experience with strategic planing: findings from a national”, *Public Administration*, Review, nr.55, pp.159-168.

покажуваат дека стратешкото планирање во владата е успешна иновација, што придонесе позитивно кон подобрување на резултатите на државните агенции.

Според, група автори, Минцберг, Алстранд и Лампел⁸⁰, стратегискиот менаџмент е конципиран како поврзување на внатрешните способности со надворешните барања, и тоа поврзување може да биде во форма на планови, ставови, перспективи, заговори и дезени.

Стратегијата во приватниот сектор често претставува ривалство и конкуренција на пазарите на јавниот сектор. Стратегијата во јавниот сектор може, од друга страна, посоодветно да се концептуализира како средство со кое организациите можат да ги подобрат нивните резултати и да си обезбедат подобри услуги. Стратегискиот менаџмент е важен за организациско подобрување бидејќи тоа може да влијае на организациската адаптивност, резултати и легитимитет.

Многу фактори се важни за способноста на јавните организации да се приспособат на променливите околности, подобрувањето на услугите, создавањето на вредности и одржувањето на поддршката. Овие фактори го вклучуваат општеството, регулативите, финансирањето, технологиите, организациските структури и стратегиите. Исто така, многу фактори претставуваат ограничувања дека јавниот сектор на организациите треба да се приспособи, но стратегиите и структурите се разликуваат по тоа што овие фактори, до извесен степен се под дискреционен менаџмент.

Дистинкцијата помеѓу јавниот и приватниот сектор не е по права линија. Рејни, Бекоф и Левин⁸¹ поставуваат двосмисленост во класификацијата и зголемувањето на сличностите, контекстот и функцијата на организацијата во двата сектора. Оваа тешкотија според група автори, Питерс и Савои⁸², стана позабележителна кај последните реформи во јавниот сектор, приватизацијата и корпоративните активности. Консеквентно, различните пристапи се користени за да направат разлика помеѓу организациите од јавниот и приватниот сектор. На пример некои истражувачи користеа денонативен пристап кој се користел во различни сектори, додека другите приспособуваат пристап на слично значење кој претпоставува дека читателот може да ја направи разликата помеѓу секторите.

⁸⁰ Mintzberg, H., Ahlstrand, B. and Lampel, J. (2009), *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, Published by Advice of Simon and Schuster, INC, New York, USA.

⁸¹ Rainey, H.G., Backoff, R.W. & Levine, C.H. (1976), "Comparing public and private organizations", *Public Administration Review*, March/April, pp.233-244.

⁸² Peters, G. and Savoie, D. (1998), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press. Montreal.

За разликите помеѓу овие сектори придонесе и Пандеј⁸³ – истите разлики се повторуваат во литературата. На пример, многуте модели на политичките науки се потпираат врз теоретските перспективи за да се разбере политичкото влијание во организациите од јавниот сектор.

Стратегискиот менаџмент е структура на владеење чие формално значење е зацврстување и надгледување кое го врши државниот авторитет преку јавните менаџери. Од структурална перспектива, Бертели и Лин⁸⁴ сметаат дека јавниот менаџмент опфаќа два меѓусебно поврзани елемента: законски делегиран авторитет и надворешна контрола врз извршувањето на делегираниот авторитет.

За разлика од нив, теоретичарите во организациските науки речиси ексклузивно го студираат индивидуалното ниво на однесување во приватните организации без да се повикаат на влијанието на политиката во целите на организациите.

Имајќи ги предвид преференциите и различните барања од заинтересираните лица⁸⁵ за добивање услуги од страна на јавните институции, во публикацијата на ОЕЦД ПУМА⁸⁶ од 1997 година „Администрацијата како услуга: јавноста како корисник“, се предложени следните принципи на доставување на јавни услуги што одговараат на барањата на граѓаните:

Транспарентност – корисниците треба да знаат како работи администрацијата, кои се ограничувањата на акциите на државните службеници, кој е одговорен за што и како да се поправи доколку нешто тргне лошо.

Учество на корисникот – корисниците не сакаат да бидат третираны како пасивни примачи на услуги на јавната администрација. Во многу случаи неопходно е нивно вклучување, тогаш кога администрацијата треба да заврши некоја од своите задачи, како на пример собирање даноци.

⁸³ Pandey, S.K. (2006). Connecting the Dots in Public Management: Political Environment Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), pp. 511-532.

⁸⁴ Bertelli, M, A and Lynn, E, L Jr. (2001) “A Precept of Managerial Responsibility: Securing Collective Justice in Institutional Reform Litigation”, *Fordham Urban Law Journal*, 29 (forthcoming).

⁸⁵ Поимот заинтересирани лица опфаќа индивидуи, групи, институции и организации кои учествуваат во имплементација на програма, земаат учество, добиваат надомест или на кој било друг начин се засегнати со дејствувањето на одредена институција. На пример, заинтересирани страни во програмите на социјална политика се: граѓани-волонтери, корисници, невладини организации, локални власти, стопанство, јавни установи, владата, медиуми, експерти, цркви итн.

⁸⁶ Shand, D and Morten, A., (2003), “Responsive Government, Service Quality Initiative”, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, pp.18-20.

Задоволување на барањата на корисниците – на што е можно повеќе корисници треба да им бидат понудени услуги што им одговараат во дадениот момент. Пристапот „Една големина за сите – една иста услуга за сите“ повеќе не одговара. Се инсистира на нова флексибилност при нудење услуги во јавниот сектор што ќе обезбеди тие да бидат по мерка на корисникот.

Достапност – корисниците треба да имаат лесен физички пристап до администрацијата во време што им одговара и треба да им бидат понудени информации на разбирлив јазик. „Едношалтерскиот систем“ – каде што се обединети на едно место повеќе јавни услуги – е пример како да се направи попријатен контактот со јавните услуги и како корисниците да заштедат време. Овие компоненти се сè уште валидни и можат да бидат преформулирани како: клиентите учествуваат или се консултирани за одлуките во врска со нивото и типот, услуги што треба да се понудат; тие се информирани за нивото и типот на услугите што се понудени; тие можат реално да очекуваат да го добијат тоа ниво на услуга; тие имаат право на жалба и надоместок доколку не се обезбеди соодветното ниво на услуга; институциите што обезбедуваат услуги се обврзани да постават цели за квалитет на услугата и да известуваат за нивната успешност при обезбедувањето на тие цели.

Сите влади признаваат дека постигнувањето на поголема ориентација кон корисниците бара значителна културна промена во начинот на управувањето на работењето на јавните институции. Воедно потребни се и капацитети за промена и време за таа да се постигне. Некои влади се определија за таква промена што ќе претставува тековна и континуирана активност и што ќе бара прифаќање и разбирање од вработените. Вработените мора да добијат соодветен тренинг, поттик и бенефиции. Постои генерално разбирање дека вработените од „првата линија“ или оние кои имаат директен контакт со корисниците се клучни за успехот на ваквите иницијативи. Нивните вештини и статус треба да бидат унапредени за да се подобри квалитетот на услугата.

Капацитетот за таквите промени се разликуваат од држава до држава во зависност од различни фактори како што се:

- политичко и менаџерско лидерство;
- јачината на екстерните и интерорганизациските притисоци; и
- нивото на разбирање на генералните цели на управување со квалитетот на услугите и начините за постигнување на неопходните промени.

Јасно е дека успешните културни промени бараат акција и „од горе надолу“ (пр. лидерство од врвот) и „од долу нагоре“ (пр. подобрување и акција од вработените). Поради тоа стандардите за услуги не се однесуваат само на техничките аспекти на мерењето и управувањето со квалитетот на услугите во јавниот сектор. Тие допираат и до фундаменталните прашања за односот меѓу граѓаните и државата. Тие исто така поставуваат и генерални прашања за управување со квалитетот на услугата, како да се дефинираат целите, како тие да се имплементираат, како да се информира за резултатите и да се обезбеди оценка или вреднување на успешноста на услугите.

Грижата за ефикасното и ефективно обезбедување на јавните услуги што ги препознаваат интересите и на корисниците и на даночните обврзници, е генерално прифатена како важна етичка и професионална основа за современи јавни услуги.

Таквата етичка основа овозможува рамка во која може да се оценува адекватноста на реализацијата или однесувањето на индивидуалниот државен службеник. Тоа исто така обезбедува рамка или критериум за одлучување во ситуации кога е потребна дискреција или се можни повеќе алтернативи.

Фокусирање врз квалитетот на услугите е дел од генералната насоченост на реформите кон управувањето на јавниот сектор.

Табела 2.2: Примери на различни врски корисник/ понудувач

Позиција на корисник	Тип услуга - позиција на корисник и на понудувач
Корисник на бенефиции	На пример бенефиции за невработени. Клиентот добива парична помош од која е многу зависен и за која има легално право. Понудувачот е во позиција на монопол.
Консумент / потрошувач	На пример, домашна помош, каде корисникот може да има некој степен на избор меѓу различни јавни и приватни услуги, но е многу зависен од услугата, а таа е во голема мера персонализирана.
Понудувач: произведувач и потрошувач	На пример, родители волонтери во училишта, каде што корисникот може да е потрошувач кој игра улога во производството на услугата.
Корисник	На пример јавни паркови, каде корисникот нема алтернатива за јавната услуга, но не е многу зависен од неа и услугата не е персонализирана.
Купувач	Корисникот купува услуга (пр. пошта, телекомуникации, транспорт) и плаќа тарифа. Понудувачот често е во позиција на монопол и зависноста често е голема.
Даночен обврзник	Во работење со управата за јавни приходи, даночните обврзници (клиентите) имаат јасни задолженија, но очекуваат услуга или помош за остварување на обврските.
„Регулирана странка“	Пр. безбедност, еколошки регулативи. Корисникот е предмет на инспекции, регулативи и д.р., а тие имаат значително влијание на неговите операции. Корисникот има легални обврски, но очекува љубезна и навремена активност на регулаторот.

Извор: Shand, D and Morten, A.,(2003),*Responsive Government, Service Quality Initiative*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, p.19.

Квалитет во контекст на испораката на услугите содржи неколку компоненти (пр. правовременост, точност, достапност и соодветност), што изразуваат вредности за нудењето на услугата и за врската меѓу корисникот и понудувачот. Овие вредности се разликуваат од држава до држава, во зависност од културното и политичкото минато. Одредени софистицирани вредности, на пр. еднаквост и легалност, имаат предност доколку не се веќе вградени во обезбедувањето на услугата. Како такви тие можат да имаат третман на предуслови за обезбедување подобар менаџерски пристап во обезбедување на услугата, како што се навременоста и задоволството на корисниците со содржината на услугата.

Меѓусебните односи при обезбедувањето на услугата, каде што јавниот добавувач има монопол, јасно се разликуваат од оние каде што има натпреварување во услугите што нудат повисок степен на избор за клиентот и пазарни бенефиции за добавувачот со цел да се подобри квалитетот на услугата.

Всушност, може да се заклучи дека модернизацијата на јавниот сектор е последица на еден долг, па дури и контроверзен процес каде се развиле различни организациски модели, димензии и профили.

Но, во секој случај, државата е активно присутна во општествениот и економскиот живот.

2.3 ЈАВЕН ИНТЕРЕС

Услугите на јавниот интерес се основна мисија на владите и јавни институции.

Притисокот насочен кон унапредувањето на ефикасноста на јавниот сектор водел кон воведување на конкуренција во давањето услуги.

Граѓаните очекуваат од јавните службеници да ги извршуваат нивните должности на непристрасен начин. Се очекува дека владите ќе осигураат дека на државните службеници нема да им се дозволува за своите приватни интереси да прават компромис во донесување на службени и менаџерски одлуки.

Според Дејвид и Кравчук⁸⁷, јавните службеници треба да се однесуваат со целосна одговорност за својата работа, бидејќи нивната работа има многу аспекти кои можат да доведат до недоразбирање во јавниот интерес.

⁸⁷ David H. Rosenbloom, H.D, and Kravchuk,R,(2005), “*Public Administration-Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*”, Sixth edition, Mc Graw Hill, New York, pp. 515-547.

Во принцип, јавните службеници треба да го следат највисокиот стандард на акција од оние работници од приватниот или непрофитниот сектор. Ова е современа реалност. Во овој поглед познато е дека постојат многу димензии на јавната администрација, што го влошуваат задоволителното ниво на одговорност.

Во динамичното окружување каде јавниот сектор брзо се менува, конфликтите на интереси ќе бидат секогаш причина за загриженост.

Според ОЕЦД⁸⁸, еден „конфликт на интереси“ опфаќа еден конфликт меѓу јавната должност и приватните интереси на еден носител на јавна функција, во кои носител на јавна функција има приватни интереси кои природно можат да влијаат на погрешен начин за извршување на службените должности и одговорности.

Според Парламентарното собрание на Советот на Европа⁸⁹, конфликтот на интереси се опишува како „ситуација во која некој во позиција на доверба, вклучувајќи ги и политичарите имаат спротивставени професионални и лични интереси“.

Во интерес на одржувањето на јавната доверба во јавните институции, стратегискиот менаџмент го одразува фактот дека јавните службеници треба да ги имаат предвид особено следниве основни принципи во третирање на конфликтот на интереси, промовирање на интегритетот за извршување на задачите и службените одговорности:

- Јавните службеници треба да донесуваат одлуки и да даваат совети врз основа на законот и релевантната политика и вредноста на секој случај, без лична корист (т.е. да се биде „објективен“). Интегритет на официјални одлуки, особено во спроведувањето на политиката за посебни прилики – не треба да постојат предрасуди од преференции или верска припадност, изборот или верска припадност, непрофесионални, партиски, политички, етнички, фамилијарни или други преференции или ангажирање на лични одлуки;

- Јавните службеници треба да се воздржат од лични интереси или да ги ограничат приватните интереси, кои можат да ги компромитираат службените одлуки во кои учествуваат. Онаму каде што е можно, носителите на јавните функции (именуваните лица) не треба да бидат вклучени во официјалните одлуки кои можат да бидат компромитирани од страна на нивните интереси и приватни врски;

⁸⁸ OECD, (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD Guidelines and Country Experiences, p.23.

⁸⁹ COE Parliamentary Assembly, (2007), *Parliamentary Assembly, Conflict of interest, Report Committee on Rules of Procedure and Immunities, Doc. 11259*.

- Јавните службеници треба да избегнат од приватни активности од кои може да се изведат погрешни предности од „латерални информации“ добиени за време на службената должност, каде што информациите се достапни до јавноста, и од нив се бара да не ја злоупотребуваат својата позиција и владини средства за лична добивка;

- Јавните службеници не треба да бараат или да прифатат каква било форма на исплата со цел тоа да влијае на извршување или неизвршување на задачите и службените функции.

Според наведеното, оваа заедничка цел може да се постигне со обезбедување дека јавните власти ќе поседуваат и спроведуваат соодветни стандарди за промоција на интегритетот, ефективните процеси за идентификација на ризикот и справување со конфликти на интереси кои произлегуваат, со важни надворешни механизми и третирање на стратегискиот менаџмент, вклучувајќи и санкциите, кои имаат за цел да се осигурат дека јавните службеници ќе преземат лична одговорност за да се воздржат за значењето и духот на овие стандарди.

Потенцирањето на квалитетот и успешноста на услугите со сигурност го менува односот меѓу власта и граѓаните. Во однос на одговорноста, се заговара потранспарентна врска меѓу понудувачот на услуги и даночниот обврзник.

Новите методи на работење и промените во наградувањето на вработените ги поттикнуваат вработените во јавниот сектор за реализација на пристап што е поориентиран кон корисникот и за преземање лична одговорност за реализацијата и подобрувањето на услугите.

Рамката во која услугите се доставуваат и се планираат, главната одговорност, политиката и лидерската програма, сè уште се во надлежност на избраните претставници. Но сега е можна помала политичка контрола на деталите и поголемо влијание на обичните граѓани врз донесените одлуки.

Услугите што се обезбедуваат можат да бидат: наплативи (плаќање за примена услуга), давање совети или обезбедување информации, како и обезбедување јавни сервиси како што се здравство, образование или транспорт. Услугата може да биде понудена врз пазарен принцип, т.е. корисникот да плаќа за услугата, или пак да биде финансирана од буџетот.

Активностите што произлегуваат од правната регулатива, спроведувањето на законите и собирањето даноци се исто така ориентирани кон корисникот. Тие услуги вклучуваат широк опфат на трансакции меѓу корисникот и давачот на услугата, покривајќи, повеќе или помалку, јавни објекти и повеќе различни услуги и продукти,

пр., патишта и мостови, помош на хендикепирани, директна парична помош, временски прогнози, лична сигурност и др.

2.4 ФОРМИ НА УПРАВУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Концептот на „управување“ е стар колку и човековата цивилизација, а наједноставната дефиниција која го опишува е содржана во формулацијата на Обединетите нации⁹⁰: „процес на донесување одлуки и процес со кој тие одлуки се применуваат“ (или не се применуваат).

Како процес на донесување одлуки и процес преку кој тие одлуки се применуваат, анализата на доброто управување се фокусира врз формалните и неформалните актери инволвирани во донесувањето одлуки, имплементација на донесените одлуки, како и врз формалните и неформалните структури кои се задолжени нив да ги имплементираат.

Во јавниот сектор, функцијата на управување е да ѝ овозможи на една организација да ги исполни своите цели, да ги постигне одредените резултати за лица од јавноста и да функционира на ефикасен и етички начин.

Современото управување со јавните претпријатија, организации или служби е процес на дејствување на одредена целина, со помош на која реалноста или функцијата на таа целина се менува така што да достигнува одредени поставени цели.

Новата филозофија и пристап на адаптивна креативност денес го нагласуваат значењето и можноста за свесно дејствување на унапредување на креативноста како на поединци во тимови, така и во сите видови организации.

Но не е едноставно да се извршат промени во организацијата кога не се јасни многу правци на развој на стопанството и општеството во целина, кога минатото искуство (централизиран административен систем) ја губи вредноста како доверлива основа во изнаоѓањето решение и кога најголем број фактори се надвор од контролата на јавното претпријатие, организација и јавни служби.

Денес, организациите во сите сектори се приклучуваат кон нова парадигма во која значително се намалени разликите на управувањето меѓу лидерите и менаџерите во јавните институции.

⁹⁰ http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance_What_is_good_governance?UN_Economic_and_Social_Commission_for_Asia_and_Pacific.(accessed dt.31.01.2012).

Според професорот по јавен и непрофитен менаџмент Кевин П. Кернс⁹¹, во традиционалната теорија на менаџментот, лидерите се оние кои на останатите членови на организацијата им ја даваат визијата и стратешките насоки, додека менаџерите, пред сè, се занимаваат со постојни активности на имплементацијата и тековната администрација.

Во организациската структура, *лидерите* најчесто се наоѓаат на врвот или блиску до врвот, во својство на главни извршни директори или на раководните функции на главните стратешки бизнис-единици (СБЕ) во организацијата. *Менаџерите* главно го претставуваат средниот ешалон во организациската хиерархија.

Во оваа традиционална парадигма, менаџерите имаат ограничена дискрециона власт врз употребата на ресурсите кои им се доверени, над овластувањата за користење на тие ресурси на најефикасен можен начин и во насока на остварување на целите зададени од повисоките инстанции.

Исто така, во традиционалната парадигма, менаџерите немаат речиси никаква одговорност во формулирањето на целите и стратегиите за постигнување на тие цели.

Со други зборови, според традиционалната теорија на менаџментот, стратешкото размислување е ексклузивен домен на највисокото раководство (топ-менаџментот).

Оваа традиционална поделба на лидери и менаџери се заснова на класичната теорија за јавната администрација, каде припаѓа и дистинкцијата на Вудроу Вилсон (1887) помеѓу политиката и администрацијата, како и Веберовата теорија за бирократијата (Gerth and Mills, 1946). Некои од овие класични теории се стари речиси еден век и, за жал, неприменливи, ниту како описна ниту како нормативна рамка за современиот јавен менаџмент.

Колинс⁹² додава дека успешните организации во јавните организации сфатија дека мора да имаат *лидери* на сите нивоа на организацијата, ако сакаат да успеат во светот кој постојано и рапидно се менува. Движењето во правец на услуги базирани на потребите на клиентите претставува дел од пошироко усвојување на принципите на управувањето во јавните институции.

⁹¹ Kerns, P. K., (2010), (2009), „Градење капацитет за стратешко лидерство во македонскиот јавен сектор“, *Евродијалог*, бр.9, стр.7–8.

⁹² Collins, J.(2001), *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't*, New York: Harper Collins.

Според Лидбитер⁹³, ситуацијата станала крајно тешка за востановените институции и оние кои работат за нив: тлото под нив може брзо да исчезне.

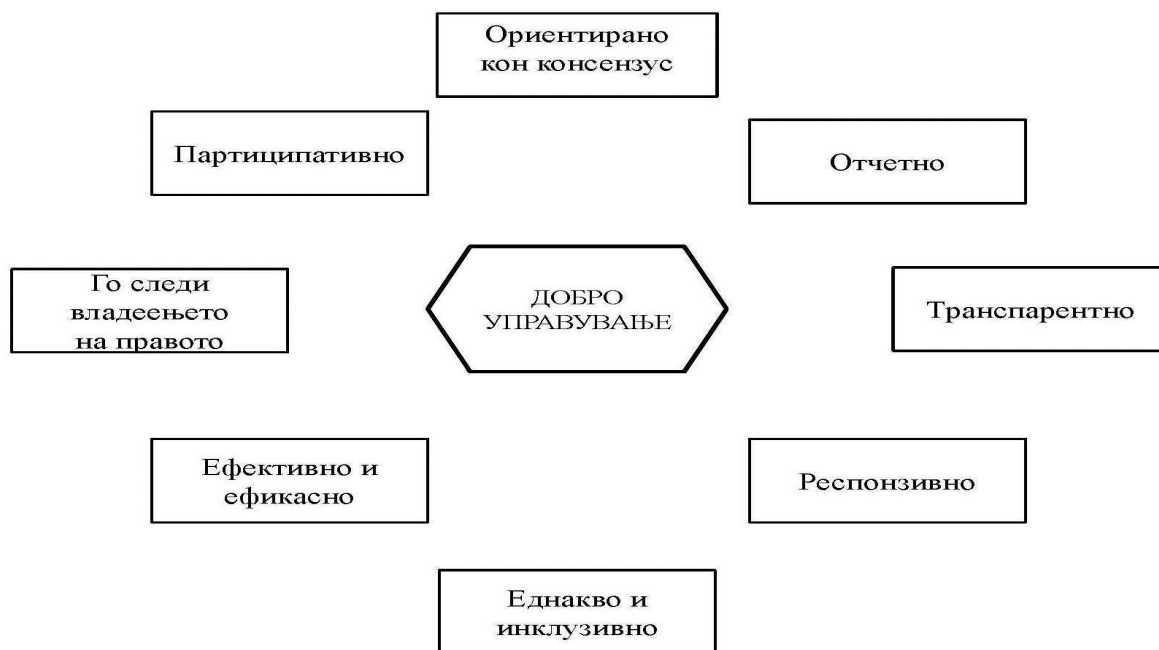
Конкуренцијата и радикалните иновации може ненадејно да се појават и да го загорзат идентитетот и целта на постоењето на востановените институции – институциите треба да учат рапидно и постојано да го преосмислуваат своето дејствување. Турбуленциите се реалност во која денеска дејствуваат многу јавни институции. Управувањето стана најпредизвикувачки потфат.

Потребата да се биде конкурентен, ограничените ресурси и силниот притисок наметнуваат наизглед бескрајни барања во поглед на времето и ресурсите на високите раководители во јавните институции и тие раководители се неудобно свесни дека не можат да ги задоволат сите барања кои им се поставуваат.

Доброто управување води до добар менаџмент, добра интерна контрола и менаџмент на јавните пари и конечно до задоволителни резултати.

Доброто управување, според Институтот на Обединети нации⁹⁴, има 8 главни карактеристики: ориентирано е кон постигнување консензус, ги почитува принципите на отчетност, транспарентност, ефективност и ефикасност, еднаквост и ги почитува законите.

Слика бр.2.1: Добро управување



Извор: http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=39 (accessed dt.15.01.2012).

⁹³ Leadbeater, C.(1999), *Survival: New economy*, London, Viking, pp.23-24.

⁹⁴ http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=39 (accessed 15.01.2012)

Генерално, општеството кое применува добро управување ги има следниве карактеристики⁹⁵:

- политички системи коишто им даваат можност на сите луѓе да влијаат врз политиката и праксата на владата;
- транспарентна и отчетна влада која работи на корупцијата;
- еднакво обезбедување на основни сервиси за целото општество;
- непристрасни и праведни судски системи коишто го штитат;
- фундаментално право на сигурност и безбедност; и
- стабилна средина за одржливи економски политики кои ја разгледуваат сиромаштијата.

Доброто управување зависи од врските на заемна поддршка и соработка меѓу владата, граѓанското општество и приватниот сектор. Најважно за ова се природата на врските меѓу овие три групи на актери и потребата да се зајакнат можните механизми за да се помогне и олесни интеракцијата.

Политичките лидери од секоја влада носат со себе одредени вредности и политики кои ги утврдуваат насоките на јавните институции. Општо земено, овие вредности и политики се формулирани како визии во најширока смисла, кои не вклучуваат специфични резултати или очекување.

Според Изабел Корте-Реал⁹⁶, фокусирањето врз квалитетот на услугите е дел од генералната насоченост на реформите кон управувањето на јавниот сектор. Конкретно, акцент се става врз подобрување на подготвеноста на јавните организации да одговорат на барањата на граѓаните, поттикнувајќи и охрабрувајќи го нивното насочување кон успешноста и резултатите на услугите.

Постои генерален консензус дека претходната ориентација кон администрација заснована врз правила мора да биде заменета со генерална ориентација кон резултатите во која потребите на корисниците играат важна улога.

Фокусирање врз квалитетот на услугите е во основа едноставно и неконтроверзно. Основната идеја на тој пристап е дека јавните организации постојат пред сè за да даваат услуги или продукти на корисниците (или клиентите, „граѓаните

⁹⁵ http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=23:-vs--&Itemid=38 (accessed 25.01.2012).

⁹⁶ Corte.R.I (2003), „Тековни и идни активности во иницијативите за квалитет во португалската јавна администрација“, *Одговорна власт иницијативи за квалитет на услугите*, Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД), стр.17–18.

или консументите“), а не да овозможуваат вработување единствено за државни службеници, како што некои најчесто си мислат.

Општо прифатена е определбата за поголемо **јакнење на моќта** на корисниците како замена за праксата на донесување на сите клучни одлуки од страна на испорачателот на услугата, без формална и соодветна консултација со корисникот.

Постојат различни форми на управување во јавниот сектор, во овој научен труд се објаснети три форми на управување и тоа: управување со резултати, управување со стратегиски прашања и управување со квалитет.

Управување според резултатите

Плановите кои се договорени преку стратегиското и оперативното планирање вообичаено вклучуваат дефинирани резултати кои треба да се вградат во системот на управување според резултатите.

Покрај тоа што претставува одраз на одговорноста на организацијата во целина, управувањето според резултатите е и вредно внатрешно средство за јавните институции, кое помага за подобрување на резултатите на програмите преку систематска процена на напредокот кој е постигнат во насока на остварување на целите. На пример, индикаторите на резултатите во јавната служба за вработување, генерално земено, спаѓаат во една од четирите категории: резултати на пазарот на трудот, дистрибуција на резултатите според целната група, работен процес, задоволство на клиентот.

Табела бр.2.3: Индикатори на резултати

Мерки	Резултати
Резултати на пазарот на трудот	Вработување
Дистрибуција на резултатите според целната група	Процент на дадени услуги кон одредена целна група, на пр., долгорочно невработените
Работен процес	Време потребно за пополнување на слободно работно место, број на тие кои ја завршуваат програмата
Задоволство на клиентот	Ниво на задоволство од дадените услуги

Извор: Fan, T., Hansen, E. and Prajs, D. (2000), *The public employment service in a changing labour market*, Geneva, ILO, p.185.

Првите две категории мерки примарно се однесуваат на ефикасноста на јавните служби за вработување во имплементацијата на политиката на пазарот на трудот и

остварување на целите за вработувањето, кои претставуваат главна грижа на креаторите на политиките одговорни за финансирање на овие мерки.

Другите две категории се фокусирани на ефикасноста на јавните служби за вработување во обезбедувањето услуги на клиентите.

Според Бринкман⁹⁷, целта на овие мерки е обезбедување на статистички докази за успехот или неуспехот во постигнување на актуелните цели, како и овозможување системски повратен одговор до соодветните управни нивоа.

Покрај тоа управувањето според резултатите кое се спроведува на адекватен начин може да обезбеди вредно искуство во поглед на стекнувањето на нови знаења за раководителите во јавните институции бидејќи го продлабочува нивното знаење на работа.

Затоа прегледот на резултатите на работата не треба да се извршува како некој вид истрага или барање на виновник, наместо тоа, треба да се одвива во конструктивен дух, насочен кон решавање на проблемите, кој му овозможува на раководството на јавните институции да ги одбележува постигнатите успеси и истовремено да истражува начини како да се надминат тешкотиите.

Управување со стратегиски прашања

Според Машик⁹⁸, веќе во средината на 70 години на XX век со зголемувањето на променливоста во околината, од една страна, и намалувањето на предвидувањето на иднината, од друга страна, се дојде до заклучок дека ни контингентните (повеќе варијанти) планови не се доволни за таквата иднина.

Организациите почнаа да користат нов концепт на систем на стратегиски менаџмент кој е наречен управување со стратешки прашања. Познатите истражувачи во областа на менаџментот Ансоф и Мекдонел⁹⁹, гледаат на управувањето со стратешките прашања како на нов менаџмент, систем во вистинско време.

Овој систем на стратегиски менаџмент е едноставен за воведување и користење и не навлегува во постоечките структури и системи.

⁹⁷ Brinkmann, C.,(1999), „Контрола и процена на унапредувањето на службата за вработување на Германија“, *Истражување на пазарот на трудот No.36*, Институт за истражување на вработување на вработување, Нирнберг, стр.19.

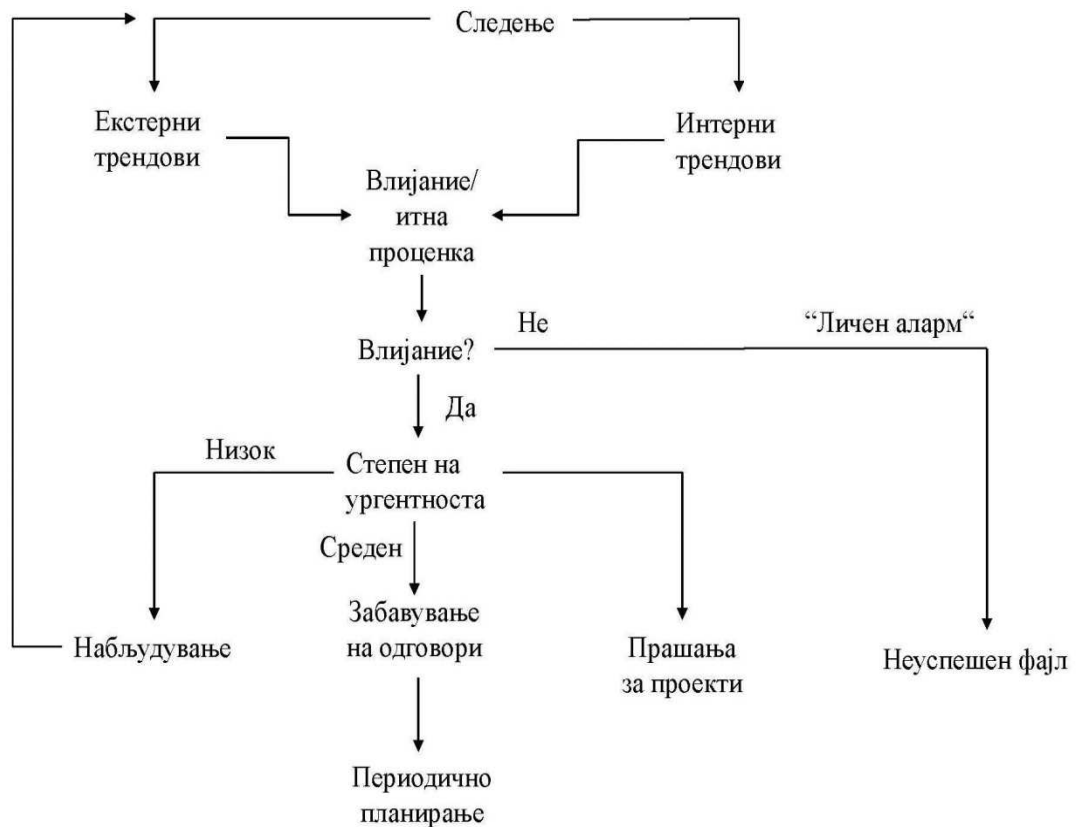
⁹⁸ Mašić, B.,(2009), *Strategijski menadžment*, Fakultet za ekonomiju i političke nauke, Beograd, R.Srbija, pp.41–43.

⁹⁹ Ansoff, H.I and Edward J. McDonnell, J. E.,(1999), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall, pp.19-20.

Управувањето со стратегиските прашања претставува системска процедура за рано идентификување и брз одговор на ненадејните промени внатре и надвор од организацијата. Кинг¹⁰⁰ цитира „стратегиското прашање е услов или проблем, било интерен или екстерен, кој ќе има значаен ефект на функционирањето на организацијата и неговите идни резултати“.

Суштината на концептот на управување со стратегиски прашања најдобро ќе се разбере со помош на следната слика.

Слика бр.2.2: Управување со стратешките прашања



Извор: Ansoff, H.I and Edward J. McDonnell, J. E., (1999), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall, p19.

Според сликата може да се наведе дека концептот на управување со стратегиски прашања се состои од:

1. Континуирано следење кое е воведено над средината – бизнисот – технолошки – економски – општествени – политички трендови.

¹⁰⁰ King W. R., (1987), "Issue Management, u Strategic Planning and Management", Handbook, ed., by King W.R. and Cleland D.J., New York, preма: M. Milisavljević, J. Todorović, *Strategijsko upravlanje*, Univerzitet u Beogradu-Ekonomski fakultet, Beograd, 1991.

2. Влијателни и брзи трендови се проценети како клучни стратегиски прашања од страна на топ-менаџментот на честите состаноци секогаш кога е применета некоја нова битна опасност или шанса.
3. Заедно со персоналот за планирање, топ-менаџментот ги сортира прашањата во една категорија:
 - а) Премногу итни прашања со далекусежни ефекти кои бараат итно внимание;
 - б) Средни или прашања по мала итност со поголеми ефекти кои мора да се решат во текот на следниот циклус на планирање;
 - ц) Прашања кои не се воопшто итни, но бараат континуирано надгледување; и
 - д) Прашања кои се лажен аларм и можат да бидат капка за понатамошни размислувања.
4. Итни прашања се доделуваат на проучување и решавање на постоечките организациски единици или кога е потребен брз одговор на специјални привремени (оперативни) групи;
5. Високото ниво на менаџментот ги решава прашањата на надгледување на стратегиските и тактичките импликации; и
6. Високото ниво на менаџментот секогаш држи ажурирани прегледи на листи прашања и нивни приоритети.

Како што се гледа, концептот на управувањето на стратегиски прашања како систем на стратегиски менаџмент е многу поедноставен од концептот на стратегиско планирање или управување со резултати.

Примената на овој концепт може да се каже дека се темели на т.н. принцип Парето, односно на тврдењата на италијанскиот економист Вилфреда Парета во кои се наведува дека најголем број организации во многу домени на работа имаат присутен феномен 20/80. Тоа значи дека 20% причини предизвикуваат 80% на сите случувања.

Така, на пример, во црква 20% луѓе даруваат 80% пари, 20% вработени спрема 80% средства предвидени за плати и сл. Ова засновање може да послужи и во концепт на управување со стратегиските прашања.

Имено само некои прашања се од стратегиски карактер кои бараат итно внимание и акција, т.е. многу итно дејствување, а некои можат да се решаваат во

текот на периодични циклусни планирања. Други пак не се ургентни, но бараат само непрекинато надгледување, а постојат и такви кои се само „лажен аларм“.

Може да се каже дека 20% прашања од стратегиски карактер кои бараат итна акција се оние кои предизвикуваат 80% успешност на работењето на организацијата.

Управување со квалитетот

Управување со квалитет е стратешки, интегриран збир на организациски вредности и управувачки практики со цел задоволување на потребите на клиентот. Целта е да се задоволи клиентот и да се создаде организацијата за давање услуги. Тоа ги вклучува сите раководители и сите вработени и ги користи структурните методи во анализа на процесот на извршување на работните задачи.

Прифаќањето на култура на управување со квалитетот суштински се разликува од традиционалното управување и претставува многу повеќе од ситни корекции на претходните управувачки процеси; наместо тоа, нуди потполно оригинален поглед на начинот на кој треба да се комбинираат или преуредат ресурсите, луѓето, буџетот, програмите и процесите кои ги опфаќа јавниот сектор.

Според Фан, Хансен и Прајс¹⁰¹, секоја јавна организација која го разгледува воведувањето на нова култура базирана на принципите на управување со квалитетот мора во потполност да ги разбере актуелните услови, како и посакуваните услови кога транзицијата ќе заврши.

Овој сет на контрасти дава споредба на карактеристики, вредности и културниот модел на организацијата пред и по прифаќањето на обврските во поглед на управувањето со квалитетот.

¹⁰¹ Fan, T., Hansen, E. and Prajs, D. (2000), *The public employment service in a changing labour market*, Geneva, ILO, pp. 207-210

Табела бр.2.4: Споредба на карактеристики, вредности и културниот модел на организацијата пред и по прифаќањето на обврските во поглед на управувањето со квалитетот.

Стар културен модел	Нов културен модел
Голем број на различни и често спротивставени цели помеѓу секторите и одделенијата.	Заедничка визија која сите ја имаат.
Казнување на грешките, прикривање или рационализација на проблемите.	Отворено дискутирање на проблемите, гледање на недостатоците како можност за подобрување.
Наградување во согласност со утврдена политика.	Наградување на преземањето ризик и креативното размислување.
Краткорочните проблеми ја поттикнуваат и доминираат со активноста.	Фокусирање на долгорочно, континуирано унапредување на работата.
Потпирање на контролите за да се најдат грешките пред клиентите до го добијат производот.	Подобрување на работниот процес за да се спречи настанување на грешки.
Раководството има комплетно овластување за донесување на одлуки од врвот-надолу.	Им доверува и овластува вработените да придонесат во донесувањето на одлуки.
Прифаќање на неизбежноста од натпреварувачки битки.	Олеснување и наградување на функционалната соработка преку целата структура.
Донесување на произволни одлуки.	Базирање на сите одлуки на објективни одлуки.
Негативна или рамнодушна претстава за себе.	Победничко чувство, со позитивен дух кој води остварување на резултатите.

Извор: Fan, T., Hansen, E. and Prajs, D. (2000), *The public employment service in a changing labour market*, Geneva, ILO, p.207.

Според тоа може да се констатира дека управувањето со квалитетот вклучува мерење и анализирање на потребите на клиентите, анализа и реструктурирање на интеракцијата помеѓу организацијата и клиентите и развивање и мониторинг на услугите. Како заклучок може да се констатира дека степенот на доверба помеѓу високото раководство на јавните институции и нивните најважни актери, посебно политичките лидери, исто така стана пресуден.

Разбирањето на потребите на клиентите, на начин на кој ги толкуваат политичките лидери и советодавните тела е од витално значење за добивање

континуирана поддршка на јавноста и задржување на ресурсите наменети за јавните институции.

Во современиот свет, ниту една јавна организација не може да постигне успех без процес на планирање кој е формализиран и кој истовремено подразбира учество на останатите актери. Тоа бара разбирање на мотивацијата на политичкото раководство, собирање на информации од клиентите и вклучување на персоналот на сите нивоа во процесот на донесување на одлуки.

Некои теоретичари сметаат дека менаџерите во јавниот сектор мора да имаат карактеристики и способности на „претприемачи“, кои ги чувствуваат новите барања и потреби на јавноста, акумулираат ресурси за задоволување на тие потреби и преземаат предвиден ризик за постигнување на саканиот резултат (Osborne and Gaebler, 1992; Bellone and Goerl, 1992).

Мое¹⁰² објаснува дека ваквиот пристап е неодговорен и води кон злоупотреба на моќта и непотребен ризик во распределбата на јавните ресурси. Одговорот лежи некаде меѓу овие две екстремни гледишта.

Кернс¹⁰³ укажува дека улогите, функциите и вредностите на менаџерите во јавниот сектор фундаментално се разликуваат од оние на приватните претприемачи и постојат одредени ограничувања во примената на техниките на управување од приватниот во јавниот или непрофитниот сектор. Од друга страна, не можеме едноставно да го вратиме времето и да се вратиме на традиционалната бирократска парадигма која цветала во минатото.

Адаптирајќи го делото на Мур¹⁰⁴, се согледуваат три критични групи на вештини кои менаџерите во јавниот сектор мора да ги поседуваат за нивното водство да биде ефективно:

1. Менаџерите се јавуваат во улога на лидери кога користат визија и креативност за да ги мобилизираат јавните ресурси кои им се доверени за да креираат или да ја зголемат јавната вредност на ист начин како што лидерот во приватниот сектор се обидува да ја зголеми вредноста на акциите.

а. Дobar менаџер во јавниот сектор кој е во исто време и лидер сфаќа дека има пред себе мисија која треба да ја оствари, а не само *мандат* до кој треба да се придржува. Мандатот е правно овластување за дејствување како и ограничување на

¹⁰² Moe, R. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, pp. 111-122.

¹⁰³ Kearns, K. (2000) *Private Sector Strategies for Social Sector Success*, San Francisco: Jossey-Bass, Inc.

¹⁰⁴ Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.

дадените овластувања. *Мисијата* е израз на стратешката визија на организацијата, притоа користејќи го правниот мандат како потребен, но недоволен матрикс за дејствување. Со други зборови, исполнувањето на правниот мандат го означува само почетокот (а не крајот) на она што ефикасните менаџери во јавниот сектор го работат.

б. Менаџерите во јавниот сектор мора да гледаат на организациските ресурси со кои работат (буџети, програми, кадри, објекти) како на „основни средства“ кои им се доверени и со кои треба соодветно да управуваат.

Ова управување со ресурсите е активен процес кој бара креативност и градење капацитет за стратешко лидерство – вложување на јавните средства кое ќе овозможи општествена добивка од тоа вложување. Тука не се работи за пасивен процес на едноставно чување на основните средства, туку активен процес на нивно оплодување.

Оттука, менаџерите во јавниот сектор треба да чувствуваат обврска за максимизирање на јавниот бенефит од овие средства преку нивно мобилизирање и, ако е потребно, прераспределување и комбинирање на дел од нив заради задоволување на новите или итните јавни потреби. Ова понекогаш бара креативност и дејствување кое не е исклучиво во рамките на мандатот.

в. Потребни се различни аналитички вештини за предвидување и толкување на јавните потреби, што вклучува и прогнозирање, процена на потребите, програмска евалуација, анализи на трошок и добивка, анализи на пазарот, стратешко планирање, развој на нови производи, како и буџетирање според постигнатите резултати. Менаџерите се јавуваат во улога на лидери кога управуваат „нагоре“ и „кон надвор“ заради добивање на политичка и јавна поддршка за својата стратегија.

г. Менаџер во јавниот сектор кој е истовремено и лидер, мора да биде оспособен да работи ефективно со избраните функционери со цел да обезбеди политичка согласност за својата визија и планови околу тоа како да ги мобилизира јавните ресурси во насока на зголемување на нивната вредност за јавноста.

Во основа, менаџерите во јавниот сектор мора континуирано да ги „продаваат“ своите идеи на надредените кои ги имаат правните овластувања, како и овластувањата на организацијата за давање политичка легитимност на плановите на менаџерот.

д. Иако не се изолирани од политичкиот процес, менаџерите во јавниот сектор мора да бидат ученици во него, разбирајќи ги уметноста и умешноста за креирање на агенди за поставување на одредени прашања во контекст и на начин кој ќе биде разбирлив за највисоките функционери; разбирајќи ја динамиката на политичкиот

процес, позиционирајќи ги целите и моќта на различните стеикхолдери и ефективно застапувајќи ги своите визии и стратегии за зголемување на јавната вредност.

ѓ. Во аналитичките вештини кои би биле од полза во ваков случај припаѓаат и анализите на стеикхолдерите, разбирање на процесот на креирање на применетите политики, бројните патишта за донесување одлука (како и ефективно користење на тие патишта), користење на медиумите како сојузник, градење коалиции меѓу заинтересираните стеикхолдери кои можат да помогнат во застапувањето на одреден предлог, согледувањето на фактот што некои навидум одвоени прашања може да станат поврзани и да создадат критична маса за вршење притисок кон промена и етичко водство во употребата на сите овие техники.

Имајќи ги предвид горенаведените принципи на формите за управување во јавниот сектор, секоја јавна организација треба да го има предвид Општиот кодекс на практики за добро управување кој се темели врз примена на шест клучни принципи.

Табела бр.2.5: Општ кодекс за практики за добро управување.

Бр.	Принципи	Активности
1.	Насочување кон организациските цели и кон ефектите што ги добиваат граѓаните и корисниците на услугите, а тоа подразбира:	<ul style="list-style-type: none"> - јасно дефинирање на организациските цели и нивните ефекти (резултати) во полза на граѓаните и корисниците на нивните услуги; - обезбедување квалитетни услуги за корисниците; и - обезбедување на начелото даночните обврзници, т.е сите оние кои ги плаќаат јавните давачки за да добијат адекватна вредност за своите пари.
2.	Ефикасно дејствување во услови на јасно дефинирани функции и надлежности.	<ul style="list-style-type: none"> - обезбедување квалитетни услуги за корисниците; - јасно дефинирање на одговорноста на неизвршните и извршните директори во фондовите и јавните претпријатија, како и обезбедување дека таквите одговорности се извршуваат; и - јасно дефинирање на односите меѓу јавните авторитети и јавноста.
3.	Промовирање на вредности за целата институција и демонстрирање на вредностите на добро управување преку однесувањето на менаџментот на јавните институции.	<ul style="list-style-type: none"> - операционализирање на организациските вредности во практика; - управните тела и раководните органи на јавните институции, фондовите, буџетските корисници да се однесуваат на начин со кој ќе поддржат и демонстрираат ефективно управување.
4.	Добра информираност, транспарентно одлучување и менаџирање на ризиците.	<ul style="list-style-type: none"> - прецизност и транспарентност во одлучување; - располагање и користење квалитетни информации, совети и поддршка; и - обезбедување операционализација на ефикасен систем на менаџирање со ризиците.

5.	Развој на капацитети и способности на управните тела да работат ефикасно.	- да се обезбеди начелото назначениот и избран раководен персонал (менаџмент) да има вештини, знаења и искуства за извршување на задачите; - да се развиваат капацитети на луѓето, односно авторитетите кои ја имаат таа одговорност да управуваат со јавни институции да подлежат на оцена на нивната работа како индивидуални и тимови; - да се избалансира членството во владина тела (управни одбори, надзорни одбори, совети итн.) почитувајќи го принципот на балансираност меѓу континуитетот и реизборот (замената) на тие членови.
6.	Отчетност на учесниците во овој процес (државни органи, министерства, владини агенции).	- разбирање на формалната и неформалната отчетност; - преземање активен и планиран приод за дијалог и отчетност со јавноста; - преземање активен и планиран приод за одговорност на персоналот; и - ефикасна соработка со институционалните засегнати страни (стејкхолдери).

Извор: Foundation open society institute Macedonia, (2007), *Good governance*, Skopje, pp.4-5.

Применета на овие „добри практики“ треба да ги поттикне јавните институции во државата да ја ревидираат својата ефикасност и ефективност и да обезбедат општа рамка за проценка и примена на практиките на доброто управување од администраторите и регулаторите.

Слабото управување води кон финансиски неуспеси и неуспеси во услугите и ја разнишува довербата на корисниците на услугите. Ако органите на јавниот сектор ги немаат потребните структури со јасни насоки на одговорност и договорени задолженија, процесот на донесување на одлуки нема да функционира во правец на остварување на целите на одреден орган.

2.5 СПЕЦИФИЧНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР КОИ ГО ОБЛИКУВААТ СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАџМЕНТ

2.5.1 Фактори на животната средина

Денес, управувањето во јавниот сектор е под влијание на голем број барања и ограничувања кои произлегуваат од:

- надворешни фактори – тие се надвор од директната контрола на организацијата и треба да се земат предвид од страна на секоја организација. Обично тие произлегуваат од правни, комерцијални и технолошки средини во кои организацијата работи;

- специфични секторски фактори се во рамките на централната влада; нови цели за електронско доставување на владините услуги; и
- во самата организација, како поширок збир на владеење на аранжмани за бизнисот како целина.

Концептот на ефикасност во контекст на доброто управување вклучува и одржлива примена на природните ресурси и заштита на животната средина и тоа на начин каде процесите и институциите создаваат резултати, коишто ги исполнуваат потребите на општеството и притоа најекономично ги користат расположливите ресурси и одржлива примена на природните ресурси и заштита на животната средина¹⁰⁵.

Според тоа, јавните добра се дел од природите елементи на животна средина кои се неопходни за одржување на животот на земјата, и тоа гледано од аспект на соодветното ниво на квалитетот на јавните услужни дејности.

2.5.2 Трансакциски фактори

Трансакциските фактори во јавниот услужен сектор не се исти како и кај производствените претпријатија. Во јавниот услужен сектор имаме давање на услуги како дел од трансакција, додека кај производствените претпријатија имаме вложен труд и производ како резултат на тоа.

Јавниот сектор е пред значајни предизвици во новиот милениум. Дебатата околу улогата на јавниот сектор е преместена последните години кон емпириски испитувања за трансакциската ефикасност, резултатите и корисноста од активностите на јавниот сектор.

Последните реформи почесто беа носени како одговор на притисокот да се ограничи јавната потрошувачка за да се зајакнат економските резултати или да се одржи чекор со иновациите кои се појавија во приватниот сектор, како што се информативните технологии кои сами по себе ќе придонесат во подобрување на трансакциските фактори (подобри услуги кон окружувањето).

Во денешниот економски систем мерењето на резултатите на јавниот сектор (дефиниран како капацитет на активностите на јавниот сектор) и ефикасноста

¹⁰⁵http://www.dobroupravuvanje.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=60 (accessed dt.30.03.2012)

(дефиниран како капацитет поврзан со ресурсите на вработените), е сè уште многу ограничено. Имајќи ги предвид трансакциските фактори кои директно или индиректно влијаат на јавниот сектор Афонсо, Шукнехт и Танци¹⁰⁶ даваат алтернатива за мерењето на резултатите и ефикасноста на јавниот сектор.

Доколку се спроведува процесот на мерење на трансакциските резултати во јавниот сектор и се надоврзува со искористување на ресурсите, главно тоа конвенционално ги операционализира функциите на владата: дистрибуција, стабилизација и алокација.

Надворешните проблеми со кои се соочува јавниот сектор се многубројни: намалување на ресурсите и тенденцијата за воведување поголема конкурентност во давањето јавни услуги, крај на монополот на јавните услужни претпријатија и разновидност на јавни и приватни учесници за давање јавни услуги во економскиот слободен пазар, па затоа денес стана неопходно јавните менаџери да се зафатат со разрешување на овие надворешни проблеми.

Глобалната конкуренција и информациската технологија имаат големо влијание во јавниот сектор, бидејќи работните места во услужните дејности од јавен карактер се слабо платени, а со тоа системот станува неефикасен, несоодветен и нефлексибилен. Оттука, ефикасното доставување на услуги (подобрување на трансакциските фактори) од страна на јавниот сектор бара ресурси (менаџери) од стручен персонал, а тоа можеби и не е реална опција за јавниот сектор во земјите во развој вклучувајќи ја и Република Македонија, каде ресурсите се ограничени, а статистичката покриеност е ограничена за сите.

2.6 СТРАТЕГИСКИ ТРИАГОЛНИК ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Со сè поголемата и растечка сложеност на организациите од јавниот сектор, стандардни модели како што се управување со цели¹⁰⁷ или деминг-циклусот¹⁰⁸ достигнаа до граница за опишување на тоа што јавните сервиси за организација мора

¹⁰⁶ Afonso, A., Schuknecht, L. Tanzi, V.(2003), "Public sector efficiency: An international comparison", *European Central Bank Working Papers, nr.242*, Julio.

¹⁰⁷ Управување со цели (Management by Objectives-MBO) е широка употребна метода која широко се користи во последните децении од страна на менаџерите за успешно реализирање на врските помеѓу целите на организацијата и нејзините планови.

¹⁰⁸ Деминг-циклусот е процес кој се состои од четири фази (планирање, реализирање, проверка и дејствување), кој се користи за решавање на проблемите во организациите.

да бидат способни да го достигнат во термините на резултатите и задоволувањето на очекувањата на акционерот.

Логичната инкрементализација насочува кон динамичен пристап со тактички промени и делумни решенија со користење на свесно структурирана флексибилност.

Базирано на логичката инкрементализација и постоечката литература, се предлага користење на „стратегиски триаголник“ со три менаџмент-димензии (политичка, оперативна и организациска), комбинирани со „тактичко мапирање“ како водечки и комуникативен инструмент за менаџментот и персоналот во процесот на донесување одлуки во јавните организации.

Стратешкиот триаголник и логичката инкрементализација можат да се покажат како корисни во советувањето, менаџментот и учењето.

2.6.1 Политичко влијание

Степенот на политичката стабилност на една земја игра посебна улога во развојот на јавните организации. Владата со усвоената легислатива, во делот на услужни дејности, врши големо влијание не само во сферата на бизнисот и јавниот сектор, но исто така и во други области на активности на општествениот живот.

Ставот и погледот на поттикнување или проширувањето на јавни активности зависат до одреден степен од структурата на владата и политичките сили. Прегледот и нивниот став се одразуваат во изградбата на правната рамка (висината на даноци и др.) кои можат да ги попречуваат или да ги унапредуваат јавните услуги.

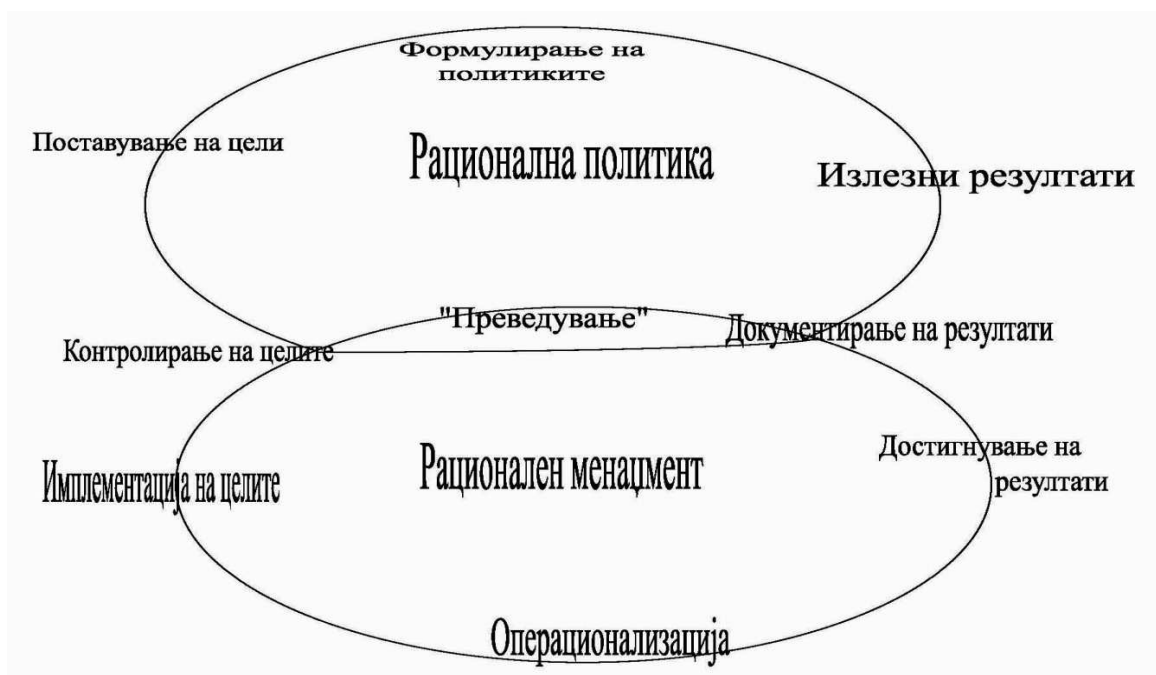
Според група автори¹⁰⁹, дефиницијата за тоа што треба да се постигне од државата и што не треба да се постигне е процес на константна делиберализација, политички преговори од страна на политичарите, кои дури тогаш го креираа овој сектор. Други интересни групи како што се асоцијациите, групи на активни граѓани, медиумите и другите администрации имаат влијание на овој процес.

Исто така Марч и Олсон¹¹⁰ укажуваат дека интерпретацијата на политиката си постави самата за цел јавната организација да произведува производи и да ги решава социјалните проблеми со кои се соочуваат граѓаните.

¹⁰⁹ Horn, V, Baumer, D.C. & Gromley, W.T. (2001), *Politics and public policy*, 3rd edn, Congressional Quarterly Press, Washington, DC.

¹¹⁰ March, J.G. & Olson, J.P. (1996), *Democratic governance*, Free Press, New York.

Слика 2.3: Рационализација на политиката и менаџментот



Извор: Thom, N. & Ritz, A. (2008), *Public Management*, 4th edn, Betriebswirtschaftlicher Verlag, Wiesbaden, p.30

Стандардната препишувачка литература предлага користење на повторлив, чекор по чекор модел, којшто го води менаџерот до стратегија на циклусот за менаџмент.

Рационалниот модел на планирање, според планот чекор по чекор, како процесни термини ги опфаќа следните фази:

1. Дефиниција и анализа на проблемите;
2. Дефиниција на целите;
3. Анализа и барање на алтернативни решенија;
4. Анализа на цената – добивката;
5. Анализа на алтернативата; и
6. Избор на најисплатливата алтернатива.

Но сепак овој модел се покажа како нереален при соочување со комплексната општествена интеракција кај јавниот сектор, па затоа се поминало кон натамошно истражување. Ова истражување довело до други теории кои на некој начин дадоа поадекватна рефлексивност на она што всушност се случува во јавниот менаџмент, а тоа може да биде пронајдено ширум релевантната литература.

Следат неколку критики и теории за рационално решение на проблематиката за имплементација на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор.

„Рационално решение“ – според Келман¹¹¹ реалноста е премногу комплексна и премногу ценета како информација. За да биде комплетно сфатена од индивидуалците за тие да донесуваат одлуки во најкус можен рок за избор на најдобрата алтернатива, Линдблом¹¹² тврди дека политичарите, за да избегнат пад и неуспех, со помош на нивното искуство и максималните шанси што ги имаат искористено, бараат најрационално и базично решение, кое во исто време е и најприфатливо решение.

Постои голем притисок во земјите на развој за подобрување на резултатите во јавниот сектор. Улога и значењето на јавната политика, несомнено е клучна алатка за јавните организации.

Сите инкрементални политичари според Линдблом¹¹³ применуваат:

- Маргинално (инкрементално) напредување со ориентација на status quo;
- Привремена солуција на проблемот, наместо барање „финално решение“ и
- Краевите се одбиваат да се разберат во правата смисла, а главниот импулс се насочува во политички цели.

Понатаму овој начин на политика исклучува:

- Решението на проблемот не е достигнато хиерархиски, туку некоординирано со голем број донесители на одлуки;
- Интересите и информациите на многуте партии се согледани; и
- Консолидација во процес на заеднички напредок.

Квин¹¹⁴ го прошири овој концепт преку примена на „логичен инкрементализам“. Всушност, според него ова е еден процес на повторливи чекори во менаџментот преку кои се проверуваат нови идеи и промени за да се избегне ризик и штета на организацијата додека се стремиме кон примена на поуспешен стратегиски менаџмент.

Доаѓаме до поврзаност на рационалноста, Линдоновиот термин наведен погоре, логичкиот инкрементализам и стремежот за да се постигне оваа поврзаност

¹¹¹ Kehlmann, D. (2003), "Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics.", *The American Economic Review*, vol. 93, no. 5, pp. 1449-1475.

¹¹² Lindblom, C.E. (1959), "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79-88.

¹¹³ Lindblom, C.E. (1959), "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79-88.

¹¹⁴ Quinn, J.B. (1980), *Strategies for change*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, I ll.

може да се види низ сите чекори во примената на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор и сите тие ја носат важноста за преговарање.

Јавната администрација, исто така, мора да биде подготвена да стане клучен играч во овој процес и да биде способна да ги предвиди можните прашања во јавните дебати исто како што и менаџерот од приватниот сектор има обврска да се справи со новопојавени сили на пазарот.

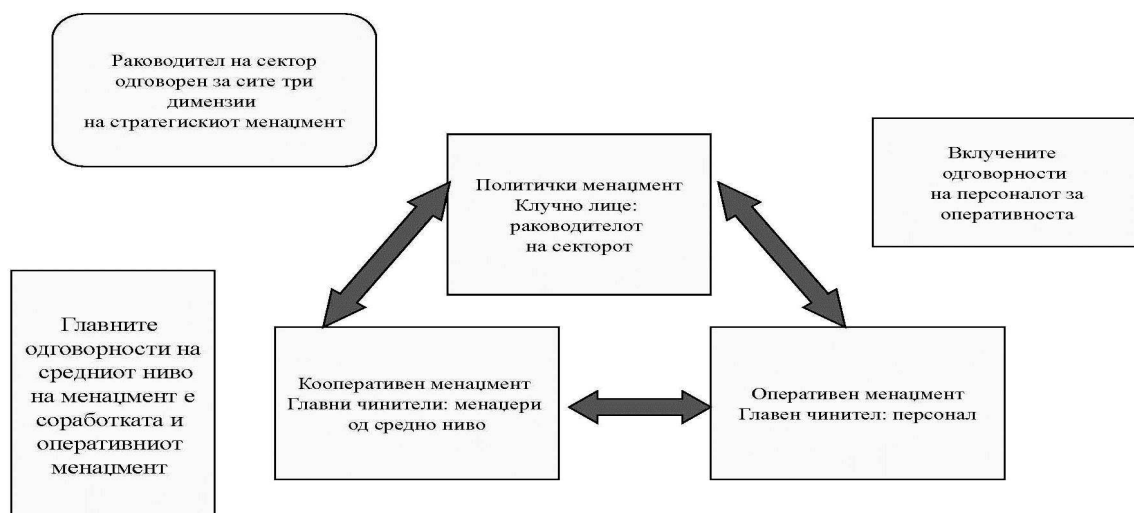
2.6.2 Оперативно влијание

Џојс¹¹⁵ смета дека политичките фактори се рефлектираат во потребата за наоѓање конкурентна политичка поддршка како што е „аксиоматскиот принцип во јавниот сектор на менаџментот“.

Соработката зафаќа нова парадигма на јавниот менаџмент од владата интерно кај корисниците со фактот дека соработката и мрежата помеѓу социјалните актери е видлива и во голема мера растечка.

Оперативната димензија ја зема предвид ефикасноста и ефективноста. Според истражувањето стратешкиот триаголник е приспособен со користената литература на професорот Мур во учебникот *Creating public value*.

Слика бр.2.4: Стратешкиот триаголник



Извор: Moore, M. (1995), *Creating public value*, 1st edn, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

¹¹⁵ Joyce, P. (2000), *Strategy in the public sector*, 1st edn, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex, p.42.

Истражувањето во областа на овој модел наложува дека краевите на триаголникот треба да бидат управувани од страна на јавниот менаџер ако тој или таа сакаат да имаат напредувачка стратегија и да направат цена за социјализацијата. Ова може да се случува единствено ако за моделот предметот е непрепознатлив.

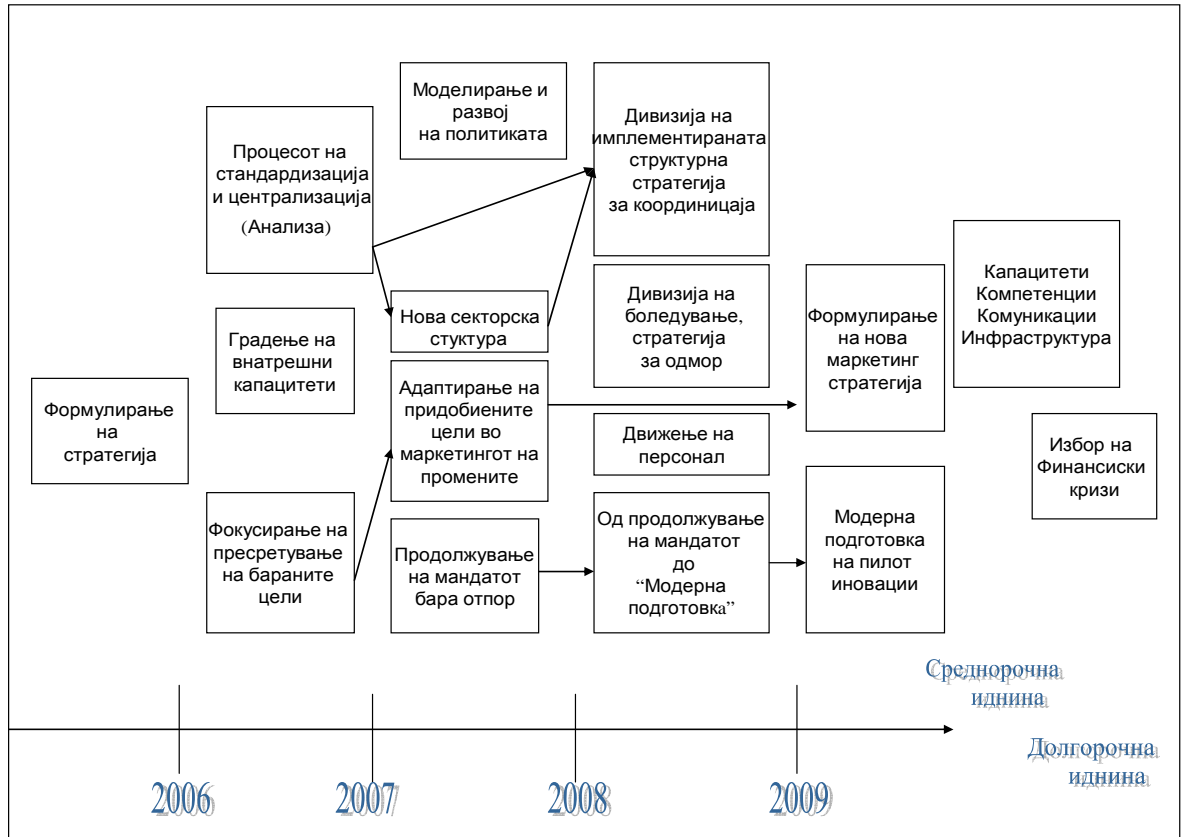
Според литературата за менаџмент, овие менаџмент-димензии секогаш имаат добар публицитет кога се претставуваат во јавниот сектор. Оваа опсервација може да се случи при реално социјализирање, со оглед на релевантноста на триаголникот и факторите, димензиите на триаголникот вклучени во имплементацијата, која за сè е одговорна. Истражувањето, понатаму, трае во инкрементацискиот процес и е во политичка околина.

Стратешкиот триаголник и логичката инкрементализација се тестирани со помош на проучување на студија на случајот за јавниот сервис за организација од страна на Тренинг-центарот за развој и соработка (В – ЕЗ), кој е формиран во 2000 година со седиште во Германија.

Првите резултати покажуваат дека стратешкиот триаголник и тактичкото мапирање можат да се покажат корисни во советувањето, менаџментот и учењето, но мора да бидат потврдени со понатамошно истражување. Базирани на интервјуата, истражувањата се реконструирани во хронолошки настани, адаптирани на тековната стратегија и новата стратегија на менаџментот на В – ЕЗ .

Слика бр.2.5 покажува хронолошки настани во тактичко време во границите на В – ЕЗ каде таа се соочува со предизвици во среднотерминска и долготерминска иднина.

Слика бр.2.5: Тактичка временска линија, студија на случајот за јавниот сервис за организација од страна на Тренинг-центарот за развој и соработка (В– ЕЗ)



Извор: McBain, L and Jonathan. S. (2010), *Strategic management in the public sector*, E-Leader Singapore, pp.5-6.

Доказите покажуваат дека организацијата била стратешки раководена, многу блиску до Квиновиот¹¹⁶ концепт за „верба во логична постепена промена“, во однос на стратешкото планирање, поврзувачката стратегија, постепеното раководење, планираното поврзување и стратегијата која настанувала.

Квин и Војер¹¹⁷ понатаму расправаат дека извршниот врв ќе се фокусира на клучни теми или притисоци кои ќе го одржат фокусот или истрајноста на стратегијата. Тековните тактички имплементации, како што се пилот-проекти (пр., модернизирање на јавната администрација) сепак се во согласност со овие теми и даваат фокус на организацијата и интеграција со претходните тактики како што е подобрувањето на резултатите. Овие теми во континуитет се пренесуваат во

¹¹⁶ Quinn, J.B. (1980), *Strategies for change*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Ill.

¹¹⁷ Quinn, J.B. & Voyer, J. (1994), "Logical incrementalism: Managing strategy formation" in *The strategy process*, eds. H. Mintzberg, J.B. Quinn & S. Ghoshal, 2nd edn, Prentice Hall Europe, Hertfordshire, pp. 183-189.

организациите и добро се изразени во одговорите дадени од страна на испитаниците кои беа вклучени во имплементација на истиот проект.

Според Квин и Војер – во динамичното окружување во организаците треба да се применат широки иницијативи кои можат флексибилно да се водат во која било од неколкуте можни пожелни насоки. За менаџментот да стане квалитетен, особено во внатрешните реформи, оптимизирањето на процесите, реструктурирањето и стандардизацијата, треба да се направат многу тактички приспособувања за да се создаде организациона подготвеност за да се дојде до целта. Во рамките на спроведување на проектот на ВЕ-3, делови од стратегијата беа подготвени во различни временски периоди. Во моментот организацијата е пофокусирана на иновации и пилот-проекти, посветувајќи сега внимание на нејзините основни дејности и нејзината споредбена конкурентна предност.

Гледајќи кон иднината, организацијата треба да се погрижи како што Квин и Војер поставија: „...да продолжи со динамиката и да произведе консензус.“ „Новата“ стратегија може да стане „стара“ стратегија многу бргу и нов поттик ќе биде потребен за адаптивбилноста да се одржи во тек.

2.6.3 Организациско влијание

Развојот на активностите на јавните организации и донесување на менаџерски одлуки се врши под постојан притисок од широк спектар на сили и фактори од надворешна средина, кои имаат релативно големо влијание за опстанок и за перспективите на идниот развој. Функцијата на организирање е доста значајна за јавните организации. Ако процесот на стратегискиот менаџмент би се сметал како камен-темелник на јавниот сектор, организирањето тогаш би претставувало скелет врз кој тој би се изградил. Организациската структура е основна рамка во која се реализира процесот на менаџерското одлучување. Квалитетот и природата на одлучувањето зависат во голем дел и од структурата. Еден од предизвиците кој треба да го совлада менаџерскиот тим е определување на една општа ефективна структура со помал трошок.

Нут и Бекоф¹¹⁸ нагласуваат дека авторизираното окружување и независните актери можат да се рефлектираат на тековниот пазар на јавната организација, како и

¹¹⁸ Nutt, P.C. & Backoff, R.W. (1992), *Strategic management of public and third sector organizations*, 1st edn, Jossey-Bass Inc., Publishers, San Francisco, p.14.

на нејзините интереси, а тоа за да може да се задоволи потребна е активност на стратегискиот менаџмент. Истите автори ја поставија јавната организација одделена од приватната, со цел да има поголем интерес за окружението, трансакционалните фактори и интернационалниот процес. Факторите на окружувањето опфаќаат влијание на политичкото ниво и ограничувањата на јавната организација, а сето тоа се става во неа преку легални мандати и „сила на пазарот“, а сè со цел клучните актери и фондации да постигнат соработка со јавната организација за да се дојде до планираните цели.

Според Брудни и Ингланџ¹¹⁹, менаџерите од јавниот сектор ги користат не само интерните капацитети туку исто така се користат и со поддршка од конкурентните производители и екстерните актери, што значи дека стратегијата на организациите мора да биде атрактивна и привлечна за заедничките потрошувачи.

Слика бр.2.6: Имплементација на стратегискиот триаголник



Извор: McBain, L and Jonathan .S. (2010), *Strategic Management in the public sector*, E-Leader Singapore, p.8.

Можеме да резимираме дека во конкретниот случај за управување во јавниот сектор со примена на стратегискиот триаголник, димензиите „политичка“ и „соработка“ беа доминантни во текот на планирањето, додека димензиите

¹¹⁹ Brudney, J.L. & England, R.E. (1983), "Toward a definition of the coproduction concept", *Public Administration Review*, vol. 43, no. 1, pp. 59-65.

„соработка“ и „операции“ беа доминантни во текот на имплементацијата и адаптацијата.

Гледајќи во долгорочна иднина, политичките фактори доминираат во дискурсот на стратегијата. Но тие можеби нема да бидат способни да дадат насоки како да се постигне вредност. Следствено, еден успешен менаџер од јавниот сектор треба да ги комуницира своите идеи преку примена на стратегискиот триаголник, инкорпорирајќи ги сите три сегменти..

Примената на стратешкиот триаголник во процесот на спојување на корпоративен, политички и оперативен менаџмент открива дека има разлика во димензиите кои влијаат врз формулирањето на стратегијата, имплементацијата и приспособувањето на стратегијата.

Модерното согледување на стратегискиот менаџмент го зема предвид и оперативниот дел како многу битен сегмент во имплементација на стратегискиот менаџмент следејќи го примерот на стратегискиот триаголник. Планираните цели без успешно страегиско управување со оперативниот дел – кој е всушност и оној кој ја спроведува стратегијата, нема да бидат реализирани успешно.

Стратешкиот триаголник може да служи како алатка за консултирање, учење и истражување. Повеќе истражувања се потребни за да се оспособи апликацијата. Бенефициите овозможуваат инкрементална флексибилност, редукција на комплексноста, креација на фокусот и лесна комуникација и разбирливост.

Како што покажаа истражувањата од студиите, недостатоците се смена на временски интервали, комплексноста и ширината на операциите што е „недоволно застапено“ во стратешкиот триаголник. Повеќето предмети и активности на организацијата, од случајот на учењето, се поврзани со операцијата.

Тактичко мапирање, како алатката на планирање за комуницирање со средниот менаџмент, е инкрементална мода во која стратегијата ќе биде адаптирана и имплементирана, и може да служи како влез во ефикасното управување во јавниот сектор. Тоа понатаму тактички ќе биде планирано и тестирано за да се прошири стратешкиот триаголник.

Слика 2.7: Тактичко мапирање



Извор: McBain.L, and Jonathan.S (2010), *Strategic management in the public sector*, E-Leader Singapore, p.11.

При создавањето на успешната тактика, сите актери се координирани да произведат синергии и да се адаптираат на структурата, процесот и компетенцијата. И стратешкиот триаголник, и тактичкото мапирање, имаат потреба од егзистенциско тестирање и длабинско пребарување со цел да се покаже алатката како корисна.

Стратешкиот менаџмент се доведе до точка на примарна вредност како помошна алатка на организацијата да работи ефективно за да се постигнат саканите цели во организацијата. Од менаџерите на сите нивоа се очекува да продолжат со континуирани анализи на промената средината со цел да се создадат или модифицираат стратешки планови низ годините. За да може да се натпреваруваат во динамичната средина, организациите мора да бидат помалку бирократски, а повеќе флексибилни.

ГЛАВА III СОВРЕМЕНИ СТРАТЕГИСКИ ПРЕДИЗВИЦИ НА МЕНАѢЕРИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

3.1 Стратегиски предизвици на менаѢерите во јавниот сектор

3.1.1 Предизвик на мандатот

3.1.2 Предизвик на ефикасноста

3.1.3 Предизвик на конкурентноста

3.1.4 Предизвик на границите

3.1.5 Предизвик на употреба

3.1.6 Предизвик на јавниот интерес

3.2 Процес на стратегискиот менаѢмент во јавниот сектор

3.2.1 Договор за иницијација на процесот на стратегискиот менаѢмент

3.2.2 Идентификација и објаснување на организациската мисија, цели и тековните стратегии

3.2.3 Идентификација на организациски внатрешни сили и слабости

3.2.4 Проценка на закани и можности од надворешната средина

3.2.5 Идентификација на клучните чинители /стеикхолдери и нивните очекувања

3.2.6 Идентификација на клучните прашања кои се спротивставуваат на организацијата

3.2.7 Дизајнирање/анализа/селекција на стратегиската алтернатива и можности на управување на прашањата идентификувани во чекор 6

3.2.8 Имплементирање на стратегијата

3.2.9 Мониторинг и преглед на стратегискиот резултат

3.2.10 Димензии на стратешките одлуки во јавниот сектор

ГЛАВА III СОВРЕМЕНИ СТРАТЕГИСКИ ПРЕДИЗВИЦИ НА МЕНАѢЕРИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

3.1 СТРАТЕГИСКИ ПРЕДИЗВИЦИ НА МЕНАѢЕРИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

3.1.1 Предизвик на мандатот

Во бурното окружување во кое денеска функционира јавниот сектор, организирањето и управувањето со јавните институции станува предизвик на владите во текот на нивниот мандат за реализација на нивните поставени цели, која станува сè посложена и потешка задача.

Целта на анализата на мандатот и да е да се разјаснат границите помеѓу:

- што треба да се направи;
- што може да се направи; и
- што не треба да се направи.

Фокусот лежи на барањата на оние кои имаат формална власт над јавниот сектор.

Одредување на минимумот на она што треба да се направи е она што обично е релативно определено. Тоа се гледа во секое соодветно законодавство, во која било постапка и во која било официјална кореспонденција од страна на владините министри или други лица со авторитет. Јавниот сектор по правило сноси одговорност пред политичкиот лидер кој воедно претставува и нејзин најмоќен актер.

Главен приоритет на највисокото раководство (топ-менаџментот) во јавните организации е воспоставување добри односи со одговарачките интересни групи, кои се движат во распон од надлежниот министер или директор до лицата кои бараат јавни услуги. Активностите треба да бидат утврдени во рамките на стратешкиот план кој предвид го зема променливото политичко, социјално, техничкото и економско окружување. Одговорноста на јавните менаџери треба да се базира на системот на управување со резултатите на различните единици во рамките на организацијата.

Поддршката од страна на интересните групи не треба да се става на страна од јавните избрани менаџери. Тие постојано треба да барат јавна поддршка посебно за

да се добие политичка поддршка и финансирање со цел да се оствари визијата на организацијата во нивниот мандат.

3.1.2 Предизвик на ефикасноста

Економскиот либерализам и глобалната конкуренција доведоа до поголема ефикасност на јавниот сектор. Зголемувањето на ефикасноста ја зголемува транспарентноста на информациите во врска со јавните услуги. Предизвик станува и искористување на модерната информациска и комуникациска технологија во насока на подобрување на услугите за корисниците.

Доброто управување подразбира дека процесите и институциите создаваат резултати коишто ги исполнуваат потребите на општеството и притоа најекономично ги користат расположливите ресурси.

Денес, јавните менаџери настојуваат да ја зајакнат координацијата меѓу различните функции на јавниот сектор и процесот на наградување на стратегиите за партнерство преку вклучување на други актери на пазарот (приватниот сектор).

3.1.3 Предизвик на конкурентноста

Теоријата на конкуренција почнува со постоењето и причината на различни интереси. Според оваа теорија, формирање на политичката волја во плуралистичкото општество треба да излезе од отворен процес на дискусија помеѓу интересите на хетерогена група, за која е потребно еден минимален од заеднички верувања.

Слободната конкуренција е од пресудна важност за сите држави чии економии се темелат на начелото на слободен пазар, каде што распределбата на средствата е резултат на односите на понудата и побарувачката на пазарот, а не последица на мерките со кои државата интервенира во односите помеѓу претпријатијата.

Примената на правилата на конкуренција станува основен предизвик на секој јавен менаџер кој има за цел воспоставување на пазар на кој претпријатијата учествуваат рамноправно и под еднакви услови, а нивната позиција на пазарот да се вреднува првенствено според квалитетот на производите, односно услугите кои ги нудат.

Во таа смисла, задача на правото на конкуренција е да ги спречи поединечните практики и деловни активности на пазарот, кои одредени претпријатија можат да ги

доведат во позиција која е неоправдано поповолна во однос на другите претпријатија, а со тоа да ја загрози слободната конкуренција помеѓу претпријатијата.

Според Лидбитер¹²⁰, ситуацијата на јавниот сектор станала крајно тешка за востановените институции и оние кои работат за нив: тлото под нив може брзо да исчезне. Конкуренцијата и радикалните иновации може изненадено да настанат и да го загрозат идентитетот и целта на постоењето на востановените институции треба да учат рапидно и постојано да го преосмислуваат своето дејствување.

Една од главните предизвици на конкурентноста е определбата на Владата за обезбедување на поефикасни услуги за своите клиенти и да има улога на универзален пристап до ресурсите за развој на работната сила од професионалниот персонал.

Имајќи ги предвид постоечките притисоци на новиот милениум врз јавниот сектор во поглед на ресурсите, приватниот сектор денеска стана по атрактивен за давање одредени услуги (поштенски, здравствени услуги и др.) и во привлекување на нов обучен и квалификуван кадар. Тоа подразбира, давање подобри услуги, поголеми услови за работа, поголема плата итн. Еден од одговорите во ваквата состојба е промената на управувањето во рамнотежата на напорите на јавните услуги кон поголемо вклучување во мерките за приспособување на пазарот.

Стратегискиот менаџмент нуди можност и алтернативи за јавниот сектор. Според тоа, стратегијата може да се фокусира на квалитетно унапредување на услугите на корисниците.

3.1.4 Предизвик на граници

Управувањето со јавниот сектор стана најпредизвикувачки потфат. Турбуленциите се реалност во која денеска функционираат многу јавни институции. Предизвик на секој менаџер во јавни институции несомнено станува конкуренцијата и ограничените ресурси, односно нивното дејствување во земјата.

Силниот притисок кој доаѓа од страна на заинтересираните групи, кои бараат јавни добра, односно услуги од јавните организации, а со тоа ги принудува менаџерите кои се одговорни за раководење на организацијата стратешки да управуваат и насочуваат со што ќе се задоволат барањата кои им се поставуваат.

Менаџментот во јавните институции го сочинуваат голем број групи: политичарите, јавните и државните службеници, директните корисници на услугите,

¹²⁰ Leadbeater, C, (1999), *Struggle to survive: The new economy*, London, Viking, UK, pp.23-24

организациите кои дават услуги и даночните обврзници. Со тоа, јавниот сектор зависи од овие заинтересирани групи и дејствува согласно со нивните потреби.

3.1.5 Предизвик на употреба

Денес, јавниот сектор во многу развиени земји ги надминува своите традиционални функции за обезбедување услуги за одредени целни групи. Секоја организација, особено јавните претпријатија, се смета како комплексна целина составена од одделни елементи кои соработуваат во еден интегриран систем на управување кој во стратешка перспектива бара организирање, извршување и контрола.

Актуелните предизвици и барања со кои се соочуваат менаџерите во јавниот сектор се многу комплексни. Главната цел е остварување на реформите, создавање ефикасна, ефективна и професионална администрација, како и рационална употреба на ресурсите во нивните организации. Денес, прашањето поврзано со човечките ресурси станува предизвик на менаџерите, а тоа од друга страна претставуваат едно од најспорните прашања со кои се соочуваа јавниот сектор.

Според тоа, групата автори Фан, Хансен и Прајс¹²¹ укажуваат дека неуспехот на пазарот се должи на фактот што работната сила сè уште не е сосема подготвена за промена. Во многу земји за менаџерите станува предизвик вработувањето кое има клучна улога за јавниот и приватниот живот. Според нив, обезбедување можност за вработување на луѓето е важна задача за сите влади.

3.1.6 Предизвик на јавниот интерес

Потенцирањето на големиот интерес кон учеството на корисникот произлегува од зголемената одговорност на јавниот сектор кон потребите и предностите на потрошувачот. Лунде¹²² додава дека во сферата на јавните услуги, како и во повеќето други сфери, клиентите имаат интереси што покриваат различни области. Првиот и основниот интерес е цената.

Но, освен за цената, потрошувачите се заинтересирани и за други прашања, како што се квалитетот, пристапот, приспособливоста, точноста и безбедноста. Исто

¹²¹ Fan, T., Hansen, E. and Prajs, D. (2000), *The public employment service in a changing labour market*, Geneva, ILO, pp.120-125.

¹²² Lunde, K. T., (2003) "Consultation and participation of consumers: customer and public services", pp.86-88, *Responsive Government Service Quality Initiatives*, Head of Publications Service, OECD, France.

така, повеќето потрошувачи се заинтересирани за прашањата во врска со квалитетот на услугата, како што се: пријатен третман, удобен транспорт итн. Понатаму, потрошувачите можат да имаат право на фер сослушување како и можности за обештетување, доколку се раскинати безусловните и фиксните договори или пак не се исполнети ветувањата.

3.2 ПРОЦЕС НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Во изминатите две децении, стратегискиот менаџмент добива поголемо значење во управувањето со јавните организации. Јавните организации сè повеќе се оформуваат така што ќе можат да го користат процесот на стратегискиот менаџмент како дел од нивните техники за управување. Процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор нуди значајни согледувања и информации за луѓето кои сакаат успешно да се соочат со предизвиците на динамичната конкуренција со кои се соочуваат овие организации.

Денес, стратешкиот менаџмент се премести вон профитните бизнис-организации за да се вклучи во владините агенции и други непрофитни јавни организации. Иако стратегискиот менаџмент во јавните организации сè уште не е добро истражен како оној во профитните бизнис-организации, за нив тој е еднакво важен.

Денес, јавните организации се соочуваат со голем притисок од конкуренцијата. Јавните организации постојано се конкуренти со приватните организации во областа кои нудат слични услуги и се борат да привлечат и да одржат подобар и квалификуван персонал со цел да се остварат определените цели кои се воспоставени од страна на организацијата. Оттука, произлегува фактот дека на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор треба да се гледа како на еден процес, а тоа е потребно од следниве причини:

Прво; динамиката на пазарот, појавата на глобалната економија, напредокот во технологијата, зголемените општествени барања, како и потребата да се обезбедат повеќе социјални услуги со помалку ресурси создаде нови предизвици за јавните организации.

Второ; денес зголеменото внимание на медиумите и глобализираниот информациски систем ја критикуваат владата за неефикасност во испораката на услугите.

Хит и Ајерланд¹²³ наведуваат дека процесот на стратегискиот менаџмент има за цел да биде рационален пристап кој ќе му помогне на претпријатието ефикасно да одговори на предизвиците на конкурентниот амбиент на XXI век.

Група автори¹²⁴ сметаат дека стратегискиот менаџмент е динамичен по својата природа, а за процесот сам по себе сметаат дека е еден комплетен збир на заложби, одлуки и активности потребни за едно претпријатие да постигне стратегиска конкурентност. Според тоа, процесот на стратегискиот менаџмент не е едноставен процес, кој се оставарува чекор по чекор, тој бара да се интегрираат голем број човечки ресурси во самата организација за да се постигнат воспоставените цели во организацијата. Според Зекири¹²⁵, процесот на стратегискиот менаџмент во организациите се остварува во една серија чекори, вклучувајќи многу активности поврзани во насока на реализација на целите на организација.

Авторите Черто и Питер¹²⁶, на процесот на стратегискиот менаџмент во организации гледаат како на еден континуирано итеративен процес кој вклучува: анализа на окружувањето, насока на организацијата (мисија и визија), формулирање на стратегијата, имплементација на стратегијата и контрола на стратегијата.

Процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во овој труд нуди значајни согледувања и информации за заинтересираните страни, особено за јавните менаџери кои сакаат успешно да се соочат со новите предизвици во новиот милениум во XXI век.

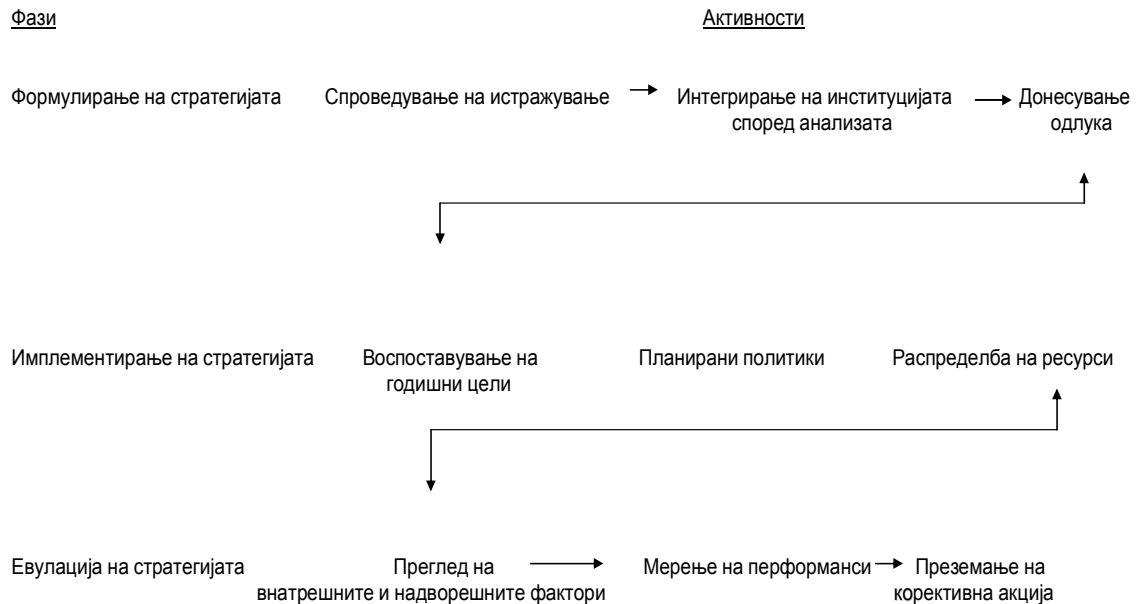
¹²³ Hitt,A,Michael and Ireland,R, Duane,(2006), *Strategic management: competitiveness and globalization*, South-Western College Publishing, Thomson Learning, Oklahoma University, p.41.

¹²⁴ Lei, D., Hitt, A.M. and Bettis, (1996), "Dynamic Core competences through meta-learning and strategic context", *Journal of Management*, 22:549-569; R.P.Rumlet, D.E Schendel and D.J.Teece(eds), 1994, *Fundamental Issues in Strategy* (Boston: Harvard Business School Press),pp-527-530.

¹²⁵ Зекири, И, (2011), *Стратегиски менаџмент*, Универзитет на Југоисточна Европа, Тетово, стр.6-7.

¹²⁶ Certo,C,P and J.Peter,J,P.,(1991), *Strategic Management: Concepts and Applications*, McGraw-Hill, NY.

Слика бр.3.1: Фази и активности во процесот на стратегискиот менаџмент



Извор: David.R.F,(2007), *Concept of Strategic Management*, Prentice-Hall.Inc,Sixth Edition.

Деветте чекори на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор, според Крозби¹²⁷, кои ќе им помогнат на јавните менаџерите при утврдување на мисијата, целите, стратегијата, утврдувањето на политиките, програмите, буџетот и процедурите се следните: договор за иницијација на процесот на стратегискиот менаџмент; идентификација и објаснување на организациската мисија, цели и тековните стратегии; идентификација на организациски внатрешни сили и слабости; проценка на закани и можности од надворешната средина; идентификација на клучните чинители /стеикхолдери и нивните очекувања; идентификација на клучните прашања кои се спротивставуваат на организацијата; дизајнирање/анализа/селекција

¹²⁷ Crosby, L.B(2010), *Strategic Planning and Strategic Management*, Annex 5-A,. Published by U.S. Agency for International Development, pp.9-15

на стратегиската алтернатива и можности на управување; имплементирање на стратегијата и, како последен чекор, мониторинг и преглед на стратегискиот резултат.

3.2.1 Договор за иницијација на процесот на стратегискиот менаџмент

Првиот чекор во процесот на стратегискиот менаџмент е да се добие договор не само процесот да се спроведе туку и да се добие договор за тоа како, кога и од кого ќе се спроведе овој процес. Стратегискиот менаџмент е процесот кој не е само еден обид или вежба – посветеноста на долги дестинации е од витално значење; без обврзување, вежбата ќе биде стерилна и најверојатно ќе се смета за губење време.

Се поставува прашањето: *Кој треба да биде вклучен во стратегискиот процес за управување во јавниот сектор?* – Најмалку три вида различни поединци треба да се вклучат во стратегискиот процес за управување во јавниот сектор, и тоа :

прво: врвот на организацијата за донесување одлуки и оние функционери кои ќе имаат директна одговорност во спроведувањето на политиката;

второ: оние кои имаат голем удел во исходот на политиката, без разлика дали одвнатре или надвор од организацијата, без разлика дали е за поддршка или спротивно, клиенти или добавувачи на ресурси,

трето: оние со специјализирани знаења кои можат да додадат за анализирање на политиката на кое треба да се одлучи или имплементира.

Иако широката инволвираност во процесот треба да биде релативно охрабрувачка, мора да се внимава на таквите групи за да не се прошират до точка на неспособност за да се донесат агилни одлуки.

Понатаму како следно е прашањето: *Како процесот треба да се иницира?* Прво, мора да се добијат одлуки од еден или повеќе клучни корисници на организацијата. Откако таков договор и посветеност ќе се оствари, се донесуваат одлуки за тоа што треба да се иницира и кои поединци треба да бидат вклучени за процесот да може да се реализира. Ако прашањата се комплексни и има потреба да се вклучи релативно широк спектар на актери и чинители, тогаш работата на другите сегменти од организацијата може да се земе предвид. Ако прашањата се помалку сложени или помалку актери треба да бидат вклучени, тогаш директни консултации или мала група аранжмани може да се покажат поефикасни.

3.2.2 Идентификација и објаснување на организациската мисија, цели и тековните стратегии

Откако една организација ќе се согласи да се вклучи во стратегискиот процес, првата задача е да се утврди во каква фаза е организацијата и каква е таа. *Кои се потребите на организацијата кои се обидува да ги задоволи, чии потреби се тие и што е вредноста на задоволување на тие потреби? Кои се луѓето кои ја сочинуваат организацијата, кои се нивните вредности и кои потреби треба организацијата да ги задоволи за нив?* (во сиромашните ресурсни средини, агенциите кои ги задоволуваат само маргиналните или периферните барања се ранливи на намалувањата на буџетските укинувања или апсорпција од страна на други организации.) *Кои се целите на организацијата и колку добро тие мрежи се поврзуваат со потребите и барањата на клиентите, клучните актери и конституенти? Какви стратегии прави организацијата за вработување за да се постигнат целите кои ги има поставено за себе? Дали е побарано од организацијата да се направат фундаментални промени во она што го прави или од кои клиенти профитира? Ако е така, какви се таквите промени?*

Во ова мислење, Луис Ц. Вајт¹²⁸, чии рамки се вградени во проектот СПП (Спроведување на промена на политиката), тврди дека политиката во прашањето треба да се испита во однос на нејзината компатибилност со мисијата на организацијата, целите и стратегијата. Во текот на создавање на визијата и мисијата во процесот на стратегискиот менаџмент, описот, како треба да се набљудува организацијата или заедницата по успешно спроведување на стратегијата, како и по употребата на нејзиниот полн потенцијал, треба да биде јасен и краток. Премногу често јавните организации развиваат услуги или производ, а потоа не спроведуваат периодично испитување дали тој производ (услуга) ја задоволува побарувачката или услугата задоволува на барањето, што всушност е многу важно. За да се постигне ова, потребно е да се наведат целите на политиката, природата на услугите или намената на дејноста, придобивките да бидат произведени и корисниците, и опишување на комплексноста на политиката.

Појаснување на мисијата, целите, стратегиите е од фундаментално значење за започнувањето на стратегискиот процес. Тоа се сведува на изјавата на местото каде што е организацијата, она што го прави и како таа се движи во својот бизнис. Исто

¹²⁸ Louise G. W. (1990), *Managing Policy Reform in the LDCs*, Boulder, Colorado: Lynne Reiner Publishers.

така, појаснувањето треба да помогне да се разјасни кои политики или барања може да се олеснат од страна на организацијата, а кои ќе се попречуваат.

3.2.3 Идентификација на организациски внатрешни предности и слабости

Од страна на јавните менаџери во нивните организации се бара градење на успешна конкурентска стратегија за да ги зголемуват нивните сили и да ги надминат или компензираат нивните слабости.

Еден начин за да се испитаат овие организациски внатрешни предности и слабости е да се погледне во базата на ресурси на организацијата (вештини, капитал или финансиски ресурси итн). *Дали организацијата ги има потребните средства за да се постигнат утврдените цели или своите стратегии да ги ставаат во движење? Кои се нивоата на внатрешните ресурси поседувани од страна на организацијата? Колку тие се достапни?* Анализата на ресурсите по себе не е доволна, организацијата, исто така, мора да погледне во својата задача за резултати. *Кои задачи ѝ прават добро, а кои не?* Ова ќе даде подобра претстава за тоа како се организирани ресурсите на организацијата и колку ефикасно се користат тие ресурси.

Во прилог на вештините и ресурсите, треба да се испитуваат и други елементи на внатрешната организација: она што е во природата на организациската клима (*Постојат судири, дали се тие конфликтни?*), колку се адаптивни учесниците (*Дали лесно ќе преземат нови задачи, колку долго тие го прават истото?*), што е во природата и флексибилноста на организационата структура (*Дали е ригидна, дали се направени значителни промени во минатото и каква била реакцијата?*), дали има неформални структури (*Како тоа функционира и дали е повеќе од убедлива наместо на формалната структура?*), што е во природата на поттикнување на структурата (*Дали е наменета за поттикнување на иновативни однесувања, тоа може да регрутира и одржување на доволно високо ниво на персонал?*) *Кои елементи го олеснуваат и кои го попречуваат извршувањето на задачите на организацијата и кои би можеле да ги олеснат или попречат организациските промени?*

Идентификација на предностите и слабостите им помага на јавните менаџери да ја разберат позицијата на нивната организација, како таа постои или како треба да постои. Една организација може да има одлични вештини за истражување и тие треба да бидат максимално употребени ако во организацијата треба да се прават промени со цел да биде покомпатибилна со нејзината околина.

3.2.4 Проценка на закани и можности од надворешната средина

Откако јавните менаџери го имаат направено внатрешниот инвентар на организацијата и ги имаат согледано нејзините слаби страни, тие мора да се свртат и кон надворешната средина за да се идентификува секоја потенцијална закана, со цел тие да имаат целосен увид каде да обрнат поголемо внимание.

Имајќи ја предвид улогата и значењето на јавните менаџери кои се фокусираат на внатрешните димензии на организацијата, промената на политиката, а и самата природа на политиката во земјите кои поминуваат низ големи политички промени, неопходно потребно е совесно истражување на околината надвор од организацијата.

Политички, економски, социјални и технолошки промени ќе влијаат на правецот и обликот на политиките и на целите на организацијата. Оттука се наметнуваат повеќе моменти или прашања на кои треба да се обрне внимание:

Кои се главните трендови кои може да се откријат во секоја од овие области кои немаат врска со активностите на организацијата? Како макроекономските мерки може да влијаат на финансиските ресурси на организацијата? Која е природата на политичката поддршка за политиката која се разгледува? Како политичката стабилност е моменталниот режим? Дали политичкото лидерство почнува да се менува? Дали клучните функционери во владата ќе се менуваат и што тоа ќе значи за развојот и имплементацијата на предложената промена на политиката? До кој степен почнаа да се менуваат коалициите на примарните влади? Дали ова значи постојани промени во приоритетите на политиките? Колку ефективна е опозициската политика? Каква улога играат меѓународните сили или актери во определувањето на политиката? Во колкава мера е променет социјалниот состав на примарната организација на група клиенти? Дали прераснаа ресурсите на организацијата? Дали постојат потреби за промени во текот на годините? Важен фактор во надворешната средина на организацијата е нејзиното бирократско и институционално поставување. Дали организацијата е автономна? Или таа е поврзано со министерство, или мора да ги координираат своите активности со други лица и она што е во природата на овие механизми? Дали има други организации кои се вклучени во истата дејност, кои се нивните улоги? Дали има иницијативи за соработка?

Сите овие прашања се задача која треба да ја спроведат стратегиските менаџери за да бидат во можност да бидат успешни во проценувањето на потенцијалните закани и можности од надворешната средина.

3.2.5 Идентификација на клучните стејкхолдери и нивните очекувања

Очекувањата и барањата на конституентите се клучни компоненти за одлуките во врска со тоа што ќе се прави во организацијата и како се одвива извршувањето на поставените задачи. Акционери или конституенти се оние кои имаат директен интерес и се способни да влијаат во некоја мера на резултатите или активностите на организацијата. Засегнатите страни обезбедуваат примарна база на политичка поддршка за организацијата, а во значителна мера се нејзините причини.

Исто така, еден широк спектар на актери кои би можеле да бидат вклучени како фактори кои влијаат во една организација се: конкуренти, корисници, директори, вработени, политички партии, потрошувачи, меѓународни донатори и др. *Што сакаат овие посебни групи од организацијата? Дали се тие задоволни со моменталниот спектар на услуги и на ниво на резултати? Дали нивните интереси се менуваат? Во која насока? И ако е така, дали ќе биде во можност организацијата да реагира позитивно?*

При испитувањето на интересите на засегнатите страни може да се стави предупредувачка забелешка. Секој актер кој би можел да има интерес или влијание во организацијата може да се доведе во искушение. Таквите искушенија треба да се избегнуваат и аналитичарот треба да се грижи и да се увери дека само оние кои можат да имаат значително реално и разумно влијание да се земат во обзир во анализите на засегнатите страни.

3.2.6 Идентификација на клучните прашања кои се спротивставуваат на организацијата

Информациите добиени од претходните чекори треба да го идентификуваат збирот на фундаментални прашања или клучните проблеми во однос на соодветноста на организацијата со својата околина. Овие проблеми може да се однесуваат на мисијата на организацијата, нејзините производи или услуги, нејзините клиенти, механизмите за финансирање, управување или однос на одредени засегнати страни.

Стратегиските прашања се главните проблеми со кои мора да се справи со ефективност или организацијата може да очекува несакани резултати. Ефективен третман на стратегиските прашања може да означи темелна промена во начинот како оди бизнисот на организацијата. Ваквите прашања може да генерираат конфликт во рамките на организацијата, бидејќи нивното решавање ќе произведе победници и губитници и однатре и однадвор. Организацијата мора да биде подготвена да се справи со еден таков конфликт.

Во идентификување на стратегиските прашања или проблеми, мора да се внимава во специфицирање токму на она што е проблем или што е прашање, зошто тоа е проблем за организацијата како и организационите последици од бездејствување.

Премногу често недоволно внимание се посветува на идентификација на проблемот што резултира со погрешно алоцирани ресурси и изгубени можности. Исто така, важно е да се утврди дали може организацијата да направи нешто во врска со проблемот, а ако не може самата да го реши проблемот, да побара дополнителна помош однадвор.

Менаџерите, исто така, мора да признаат дека е невозможно справување со сите прашања одеднаш, па затоа проблемите треба да се идентификуваат според краткорочни, среднорочни или долгорочни цели и според важност оние кај кои е потребна акциона итност.

3.2.7 Дизајнирање/анализа/селекција на стратегиската алтернатива и можности за управување

Откако прашањата и проблемите се идентификувани, треба да бидат развиени стратегии за решавање на овие проблеми. Општо земено, ќе биде идентификувана повеќе од една опција за справување со овој проблем, а потоа сите опции мораат да бидат испитани за нивните компаративни одржливости, изводливост и желба. *Може ли стратегијата да работи од практичен, како и од теоретски аспект? Дали организацијата е способна за извршување на стратегијата? Дали стратегијата е прифатлива за оние однадвор и за оние кон кои таа е насочена? Дали организацијата има човечки и материјални ресурси, дали човечките ресурси го имаат потребното знаење и дали е соодветната организациска структура слободна за спроведување на стратегијата? Дали стратегијата ќе го постигне она што го сака менаџерот и е од корист на оние за кои е наменета? Дали може стратегијата да се одржи и да се*

приспособи на планираните промени во околината? Дали флексибилноста е вградена во стратегијата?

Желбата има врска со соодветноста на организациската и околните вредности и цели со стратегијата. Дали стратегијата е компатибилна со мисијата за спроведување на нејзините институционални и/или нејзините фундаментални цели, или со целите за соработка со други организации? Дали стратегијата е насочена кон најсоодветните корисници? Дали е компатибилна со правни и бирократски амбиенти? Колку добро стратегијата ќе се приспособи за да се предвидат трендовите на среден и на долгорочен рок? Како клучните актери ќе бидат погодени, колку компатибилна е стратегијата со нивните вредности и очекувања?

Сите овие опции мора да бидат разгледани за да се развијат соодветни стратегии кои успешно ќе одговорат на разрешување на проблемите.

3.2.8 Имплементирање на стратегијата

Ниту еден стратешки план не е завршен додека тој не се стави во акција. Имплементацијата на стратегијата не е автоматски процес – постојат два главни дела на процесот.

Првиот чекор е развој на акционен план, изјава за тоа што, кој, кога и какви дејства ќе бидат направени, а кои се потребни за спроведување на стратегијата. Цели и задачи, исто така, ќе бидат одредени. Голем дел од информациите потребни за да се развие акцискиот план ќе се генерираат од следниот чекор.

Вториот дел од имплементацијата се состои од активности насочени кон рангирање и примена на ресурси. Во контекст на промена на политиката, овие активности може да се состојат од (но не се ограничени на), промени во организациската структура, смени и прекласификација на персоналот, воспоставување на нови рутини, задачи и процедури; инсталација на нови системи за поттик; нови производи или услуги, маркетинг на нови услуги или создавање на побарувачка помеѓу новите корисници или потрошувачи, развој на нови финансиски механизми, организирање коалиции за одржување на политичка, буџетска и корисничка поддршка.

Треба да се спомене дека задачата на менаџерите е повеќе од само внатрешно работење на нивната организација, тие исто така мора да управуваат и да се вклопуваат со околината.

3.2.9 Мониторинг и преглед на стратегискиот резултат

Досега процесот на стратегискиот менаџмент ги има создадено целите на организацијата и има развиено една стратегија за нивната реализација. Од страна на јавните менаџери треба да се има предвид, резултатите на организацијата да не се косат со објавените цели. Менаџерите треба да ги отстранат овие девијации доколку се случуваат.

Стратегискиот менаџмент претпоставува континуирани промени. Затоа мора да се развиваат механизми за следење и анализирање на резултатите на организацијата во однос на постигнување на целите и задачите утврдени во акциониот план.

Како што околината (амбиентот) е подложна на промени, како што се министерски промени, изборни случувања или буџетот се движи нагоре или надолу, приоритетите, исто така, се променливи. Тековните ресурси може да се нерамномерни. Сите овие елементи може да ги сменат резултатите, приоритетите и потребата на одредени политики.

Ако организацијата сака да задржи добра „положба“ со околината, таа прво мора да биде способна да ги следи овие промени со цел да се приспособи. Процесот на следење треба да биде континуиран, редовен и способен да придонесува во процесот на донесување одлуки.

Менаџерот треба да развие механизми за контрола за да се измери ефикасноста на ресурсите кои се користат, како и влијанието на механизмите за да ја измери ефикасноста на своите активности.

Конечно, од витално значење е процесот на набљудување да биде навремен и употреблив.

3.2.10 Димензии на стратешките одлуки во јавниот сектор

Димензиите на стратешките одлуки вклучуваат спроведување на научни методи за решавање на проблемите во управувањето на јавните организации. Одлучувањето, како процес на избор, ги опфаќа сите активности на управувањето во јавните организации (планирање, организирање, вработување, водење и контрола).

Во основа, стратегиските проблеми кои барат внимание на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор ги имаат следните димензии:

- Бараат преземање на одлуки од високото ниво на раководство.

Бидејќи стратегиските одлуки опфаќаат неколку полиња од дејностите на организациите, тие бараат учество на високото ниво на раководство, како на пример: главниот директор, извршен шеф, заменик директор и др.

Воопшто, само на високото ниво на раководство им е јасна перспективата и влијанието на таквите одлуки во иднина и секако ја имаат и неограничената власт за дистрибуција на потребните ресурси во организацијата.

- Бараат голема количина на ресурсите од организацијата.

Стратегиските одлуки, според нивното значење барат значителни човечки ресурси, монетарни и физички средства кои можат да се обезбедат од внатрешните и надворешните ресурси на фирмата. Тие секако ја ангажираат и организацијата, бараат многу ресурси бидејќи може да опфатат еден подолг временски период.

- Влијаат во долгорочниот просперитет на организацијата.

Иако стратегиските одлуки го организираат претпријатието (организацијата) во долгорочен период, нивното влијание во дејноста продолжува многу повеќе. Кога едно јавно претпријатие употребува успешни стратегии, тоа станува познато во неколку услуги и употреба на технологија. Промената на стратегијата може да предизвика губење на клиентите, пазарот и намалување на приходите.

- Ориентирани кон иднината.

Стратегиските одлуки ставаат акцент на проекти кои даваат надеж за иднината. Едно претпријатие кое дејствува во една турбулентна и конкурентна средина ќе има успех ако предвидува промена на окружувањето и презема заштитни мерки во однос на тоа.

- Влијаат во многу функционални полиња.

Стратегиските одлуки за прашања како на пример: составот на клиентите, стеикхолдерите, конкурентна предност или организациска структура; се базираат во одредени стратегиски оддели, дивизии или во воспоставување на одговорности и ресурсите од кои произлегуваат овие одлуки.

Од друга страна, Скрибрин¹²⁹ разви еден друг концепт на процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор кој според него се состои од пет клучни аспекти: поставување на целите, анализа, формулирање на стратегија, имплементирање на стратегија, следење на стратегија.

¹²⁹ Извор: Scribreen, S.,(2002), *Introduction of Strategic Management*, Section 5, U.S. Agency for International Development(USA), Implementing Policy Change Project, Center-specific publications,USA. pp-4-5.

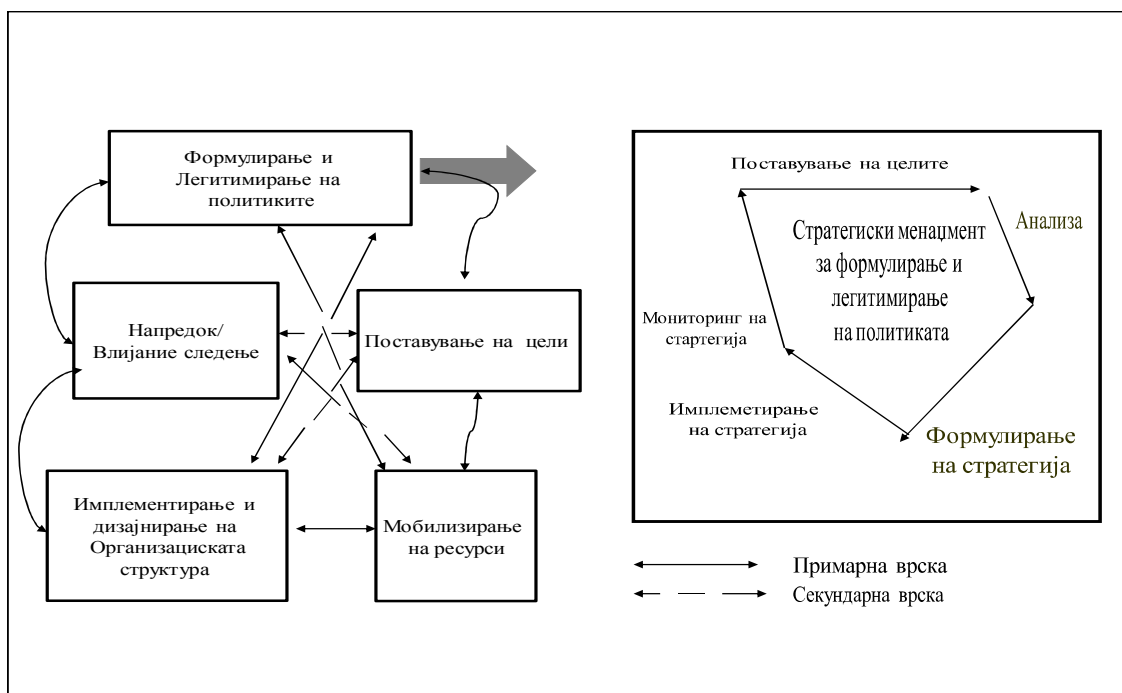
Стратегискиот менаџмент е повторлив, континуиран процес што вклучува значајни интеракции и повратни информации меѓу пет клучни аспекти, кои се објаснети во повеќе детали во табела 3.1 и се дава начинот на поврзување на петте аспекти на процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во слика 3.1.

Табела.3.1 Пет аспекти на процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор

Поставување на целите	Поставување на целите: овозможува да се артикулира визијата: идентификување на потребите кои треба да се исполнуваат, дефинирање на краторочни и долгорочни објективи, и ги поврзува со потребите кои организацијата треба да ги исполнува. Мисијата ги сумира вашите потреби и цели во услови за полесно сфаќање на двете страни и надворешните чинители.
Анализа	Анализата ве води во собирање на информации кое ќе ви овозможи комплетно да ја разгледате ситуацијата. Идентификување на слабостите на вашата организација, можностите и опасностите кои треба да се соочуваат со надворешното окружување на пат за постигнување на целите.
Формулирање на стратегија	За да се потврди стратегијата вие морате да рефлектиратеви развивате можности за да се донесе одлука. Проучете ги резултатите на анализата, идентификувајте ги проблемите и давајте приоритет во услови на брзина (ургенција), големина (магнетура). Користете ги овие резултати за да го дизајнирате стратегија и план кој ќе се занимава со главните стратегиски проблеми.
Имплементирање на стратегија	За да се импелементира стратегија поставете ги потребните ресурси во практика. Поставете ги избраните планови во пракса, администрирајте ги ресурсите кон неопходните заложби и движете се напред.
Следење на стратегија	Мониторингот овозможува да го проверите напредокот кон постигнувањето на целите и запознавање на промените во окружувањето и алтернативното поставување во ваша стратегија. Ефективното следење ви овозможува да се реагира и во исто време и да се антиципира (учествува).

Извор: Scribreen, S.,(2002), *Introduction of Startegic Managment*, Section 5, U.S. Agency for International Development(USA), Implementing Policy Change Project, Center-specific publications, USA. p.5

Сликабр.3.2: Поврзување на пет аспекти на процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор



Извор: Scribreen, S.,(2002), *Introduction of Strategic Management*, Section 5, U.S. Agency for International Development(USA), *Implementing Policy Change Project*, Center-specific publications,USA. p.6

Машиќ¹³⁰ во врска со процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор дава некои општи опсервации презентирани во делот на моделот на процесот на стратегискиот менаџмент:

-Првиот чекор во процесот на стратегискиот менаџмент, без никакво сомнение, се однесува на стратегиската и ситуационата анализа на внатрешните и надворешните фактори на окружувањето на организацијата.

-(Ре)дефинирањето на организациски насоки на планирањето на визијата, мисијата и развојните цели, се наметнува како втор логичен втор чекор во процесот на стратегискиот менаџмент.

-Стратегиските избори, односно формулирање на стратегии (нивното генерирање, вреднување и селекција) е логичен подоцнеж чекор на таквиот процес.

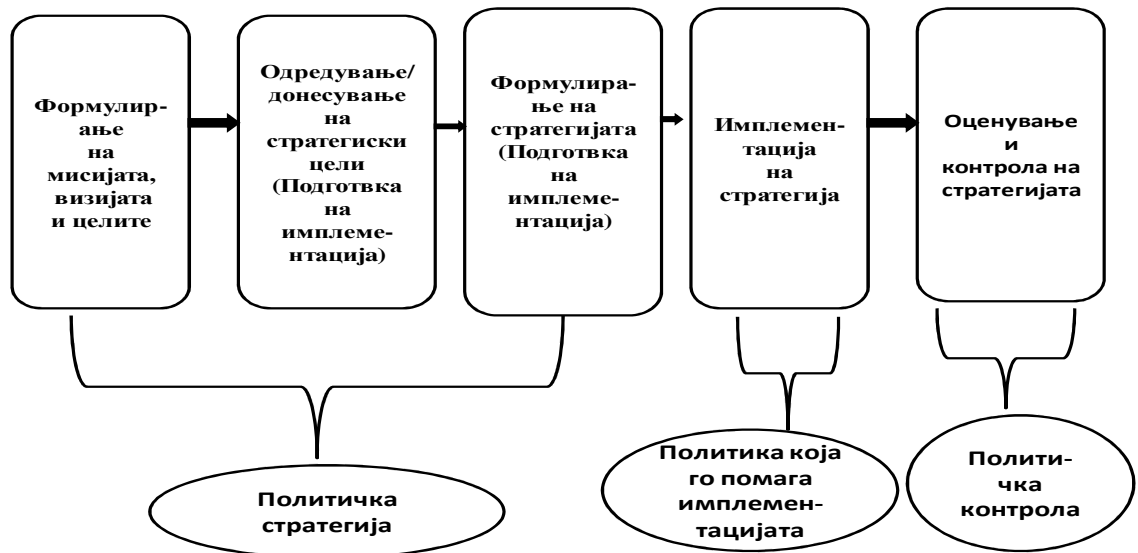
-Имплементацијата, односно спроведувањето на стратегијата во животот на организацијата и стратегиската контрола го сочинуваат четвртиот и петтиот чекор на еден таков опфатен, континуиран и итеративен процес, чија основна цел е

¹³⁰ Mašić, B.,(2009), *Strategijski menadžment*, Fakultet za ekonomiju i političke nauke, Beograd,R.Srbija, стр.7-8.

одржување на организацијата потполно насочена да одговори на промените и предизвиците од нејзината средина.

Според горенаведеното, универзален пристап кон процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор имаат и авторите Хигинс и Винзе¹³¹.

Слика бр3.3: Модел на процесот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор.



Извор: James M. H and Julian W. V.,(1993), *Strategic Management: Text and Cases*, Harcourt Brace Jovanovich, p.5.

Како што се гледа од слика бр.3.4, стратегискиот модел на Хигинс и Винзе започнува со формулирање на визијата, мисијата и развојните цели на организацијата, врз основа на анализа и предвидување на внатрешната и надворешната средина на организацијата.

Во процесот на стратегискиот менаџмент идеално треба да бидат вклучени сите заинтересирани страни до одреден степен. Заинтересираните страни се индивидуи кои се заинтересирани за успехот на мисијата на организацијата. Како главни заинтересирани страни се опфатени лицата кои можат да ѝ помогнат на организацијата во имплементацијата на процесот.

¹³¹ James M. H and Julian W. V.,(1993), *Strategic Management: Text and Cases*, Harcourt Brace Jovanovich, Croatia.

Слика бр3.4: Кој треба да биде опфатен во процесот на утврдување на мисијата и визијата во организацијата?



Извор: Самоизработка

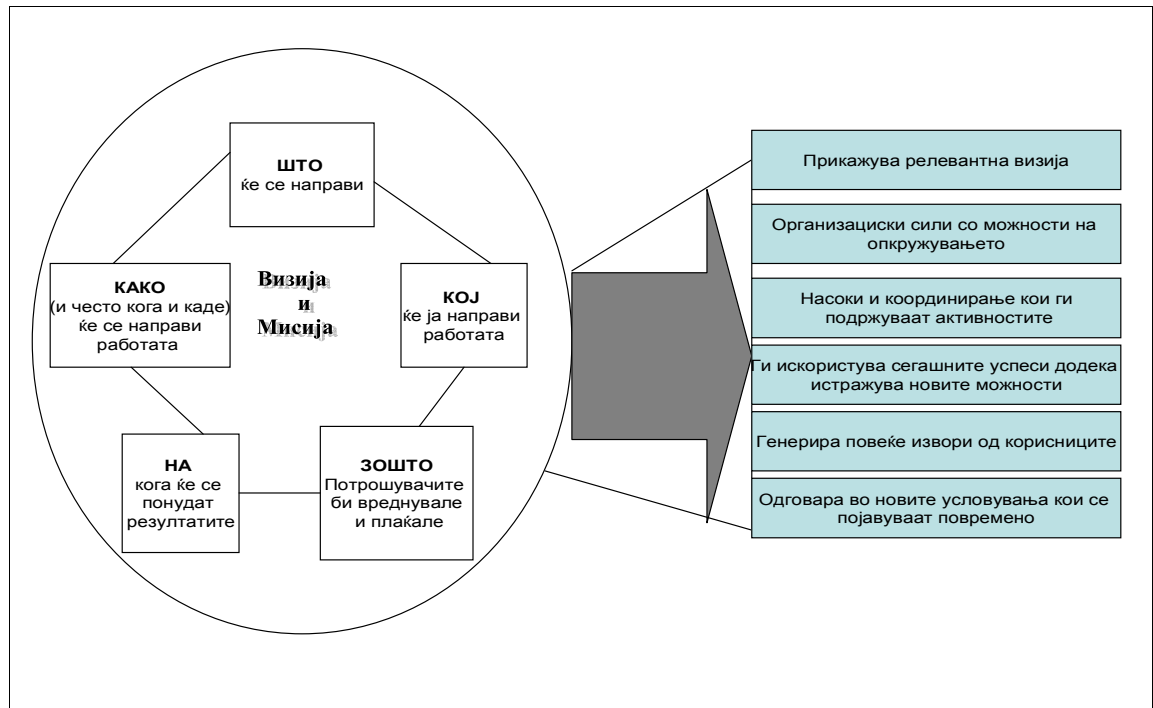
Според Ане (и др.)¹³², стратегијата ги дефинира саканите цели и насочува што би требало да се направи, од кого, како, за кога и зошто придобивките се вредни.

Слика бр.3.5 е комплетно отсликување на стратегијата која е потребно да го вклучи следното:

- Што ќе се направи – типично создавање на производ(и), услуги(а) и искуства(а);
- Како (и често, кога и каде) ќе се направи работата;
- На кого ќе се понудат резултатите; и
- Зошто од потрошувачите или клиентите би очекувале да го вреднуваат и плаќаат тоа што ќе го добијат.

¹³² Anne Sigismund Huff...(et al.), (2009), *Strategic management: logic and action*, Copyring John Wiley & Sons, Inc, p.13.

Слика.бр.3.5: Визуелна дефиниција на стратегија и шесте функции на стратегијата



Извор: Anne Sigismund Huff...(et al.), (2009), *Strategic management: logic and action*, Copyring John Wiley & Sons, Inc, pp.13-14.

Дефиницијата на визијата е можноста да се размисли за иднината со мудрост.

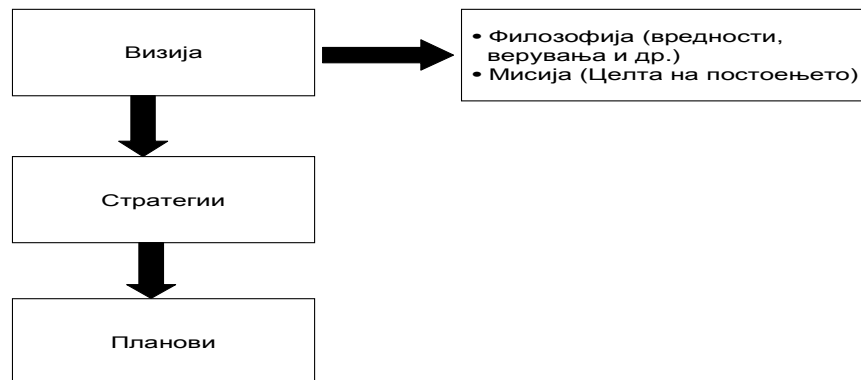
Визијата на една организација значи што таа сака да биде во иднина. Според Шуклев и Дракулевски¹³³, визијата треба да поседува јасна претстава за иднината на претпријатието и запознавање на инволвираните страни за постигнување на определената визија. Визијата на организацијата, во повеќето случаи, е производ на одговорното лице во организацијата или од високото управување на организацијата, таа е движечка сила која поседува ентузијазам и им дава значење на работите кои се извршуваат во организацијата. Стратегиската визија обезбедува порелевантна и специфична слика што прави организацијата и зошто тоа го прави.

Имајќи ја предвид улогата и значењето на содржината на визијата, Куме¹³⁴ додава дека визијата се состои од три важни компоненти: таа се гради врз база на мисијата или целта (зошто организацијата постои), ги опфаќа погледите и аспирациите (што ние имаме намера да сториме), како и филозофијата на организацијата (основните вредности и верувања).

¹³³ Шуклев, Б и Дракулевски, Љ, (2001), *Стратегиски менаџмент*, Економски факултет, стр. 133

¹³⁴ Kume, V. (2003), *Strategic management*, Pegi, Tirana, p.56

Слика бр.3.6: Улогата на визијата во стратегискиот менаџмент



Извор: Куме, В., (2003), *Стратегиски менаџмент*, Пеги, Тирана стр.57

Според сликата бр.3.4, визијата треба да истакне повеќе цели, однесување, критериуми за резултати, донесување одлуки и стандарди кои ќе ѝ служат на јавноста понудени од страна на организацијата. Без една визија на успех, членовите на организацијата не би можеле да ја исполнат својата мисија во целост. Мисијата е единствена цел што ја има една организација и тоа ја прави поинаква од другите организации од истиот тип. Исто така, преку мисијата се дефинираат главните цели на нејзината дејност. Чувството на мисијата е исто така да се ограничи од идејата која се подразбира под зборот „визија“ или „стратегија“.

Концептот на мисијата, со други зборови, ги објаснува целите на организацијата, или зошто таа треба да го извршува тоа што го прави, додека визијата објаснува како треба да изгледа организацијата и како треба да се однесува кога ќе ја реализира нејзината мисија.

Изјавата на мисијата ја претставува целта на организацијата.

Таа го опишува типичниот начин на една организација од аспект на:

- Целите – зошто организацијата постои и што таа бара да се извршува;
- Активностите – главната метода или главните активности според која организацијата се труди да ги реализира воспоставените цели;
- Вредностите – принципите или верувањата според кои се раководат членовите на една организација за да се реализираат целите на организацијата.

Кога ќе се определат мисијата и визијата, организацијата има преземено еден важен чекор во насока на креирање на една генерална идеја, заеднички воспоставена во смисла зошто треба да се врши стратегиското планирање.

Табела 3.2 Примери на визија и мисија на државните органи, универзитети и организации од јавен сектор во Република Македонија

1.	<p>Влада на Република Македонија – Генерален секретаријат¹³⁵</p> <p>Визија: Обезбедена висококвалитетна, стручна, професионална и ефикасна поддршка на Владата на Република Македонија во спроведувањето на нејзините програмски определби и политики.</p> <p>Мисија: Генералниот секретаријат е стручна служба на Владата на Република Македонија, чија основна задача е да обезбеди стручна и логистичка поддршка за потребите на Владата на Република Македонија, претседателот на Владата, замениците на претседателот на Владата и на членовите на Владата во насока на остварување на нивните надлежности во рамките на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, а со цел ефикасно, ефективно и транспарентно работење на Владата на Република Македонија.</p>
2.	<p>Министерството за информатичко општество и администрација¹³⁶</p> <p>Визија: Создадено современо информатичко општество и сервис на ориентирана администрација во служба на граѓаните и бизнис-заедницата.</p> <p>Мисија: Министерството за информатичко општество и администрација е предводник и креатор на развојот на информатичкото општество и носител на реформите во администрацијата, за да обезбеди ефикасност, ефективност и отчетност во функција на побрз економски раст и социјална сигурност на граѓаните и бизнис-заедницата во Република Македонија.</p>

¹³⁵ Влада на Република Македонија – Генерален секретаријат (2012), *Стратешки план на Влада на Република Македонија – Генерален секретаријат 2013–2015г*, стр.4.

¹³⁶ Министерство за информатичко општество и администрација (2012), *Стратешки план на МИО 2012–2014г*, стр.3.

3.	Министерството за образование и наука¹³⁷ <i>Визија: Обезбедување висококвалитетен образовен систем кој ќе им овозможи на сите граѓани квалитетен живот во 21 век во Македонија како активен и рамноправен член на европските и глобалните заедници.</i> <i>Мисија: Министерството за образование и наука работи кон обезбедување на услови за висококвалитетно образование кое ќе го потпомогне процесот на развој на граѓаните од сите возрасти и од најразлично потекло во текот на нивниот живот. Со тоа, на граѓаните ќе им се овозможи целосно да се реализираат и соодветно и активно да учествуваат во општеството како негови рамноправни членови и на таков начин да имаат свој мал удел во зајакнувањето на македонската култура и економија. Истото ќе биде поддржано и преку зголемувањето на нивото и квалитетот на научните и технолошките истражувања и развој.</i>
4.	Министерството за финансии¹³⁸ <i>Визија: Одржување на силно јавно финансирање, стабилна макроекономска рамка, продолжување на процесот на економски реформи и забрзување на економскиот растеж, зголемување на благосостојбата, како и подобрување на квалитетот на живеењето во Република Македонија.</i>
5.	Министерство за труд и социјална политика¹³⁹ <i>Визија: Висијата на овој орган е во насока на обезбедување на сигурност на пазарот на трудот, проследена со проактивно-инклузивна социјална сигурност, еднакви можности без дискриминација за остварување на сите права на граѓаните на Р Македонија, хармонизирање на законодавството од доменот на МТСП со легислативата на ЕУ, развивање на ефикасни и ефективни, хоризонтални и вертикални координирани стратешки политики.</i> <i>Мисија: Мисијата на овој орган е во насока на креирање на политики за регулирање на односите на пазарот на трудот, обезбедување на социјална сигурност на граѓаните, еднакви можности, заштита и превенција од секаков вид на дискриминација, како и хармонизирање на регулативата</i>

¹³⁷ Министерството за образование и наука (2012), *Стратешкиот план на Министерството за образование и наука 2012–2014 г.*, стр.2.

¹³⁸ Министерството за финансии (2012), *Стратешкиот план на Министерството за финансии за периодот 2012–2014 година*, стр.3.

¹³⁹ Министерство за труд и социјална политика(2012), *Стратешкиот план на Министерството за труд и социјална политика за период 2013–2015г.*, стр.6.

	<p>согласно со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), за да може да се реализираат приоритетите и целите на Владата на Р Македонија.</p>
6.	<p>Агенција за администрација¹⁴⁰</p> <p>Визија: Воспоставен систем на стручна, професионална, политички неутрална, отчетна и сервисно-ориентирана државна и јавна служба, во согласност со принципите на европскиот административен простор.</p> <p>Мисија: Мисијата на Агенцијата е да овозможи развој на стручна, професионална и ефикасна државна и јавна служба, која е целосно деполитизирана, сервисно ориентирана и етична, преку законито, навремено и објективно давање на согласности на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на органите на државната служба, спроведување на постапките за селекција и вработување на државен и јавен службеник и одлучувајќи во втор степен по жалби и приговори на државните и јавните службеници.</p>
7.	<p>Агенција за вработување на Република Македонија¹⁴¹</p> <p>Визија: Усовршување на стручните, организациските, административните и други работи што се однесуваат на вработување и осигурување во случај на невработеност, кои ги врши Агенцијата како јавна установа.</p> <p>Мисија: Мисијата и целта на Агенцијата за вработување е давање помош, поддршка и оспособување на невработените и други лица кои бараат работа и на работодавачите кои бараат квалификувана работна сила, како и невработените лица да остварат права од осигурување во случај на невработеност.</p>
8.	<p>Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија¹⁴²</p> <p>Визија: Визијата на Фондот на ПИОМ е во иднина тој да претставува современа институција со професионална и компетентна администрација, што ќе дава добра, брза, квалитетна и навремена услуга на клиентите, да има квалитетна соработка со надворешните институции и да врши</p>

¹⁴⁰ Агенција за администрација (2012), Стратешкиот план на Агенцијата за администрација за период од 2013–2015г, стр.1–2.

¹⁴¹ Граѓански дневник на Агенција за вработување на Република Македонија (2010), стр.2–3.

¹⁴² Граѓански дневник на Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија (2010), стр.2.

	<p>редовна и навремена исплата на пензиите.</p> <p>Обезбедување на сигурна иднина на работниците на Република Македонија.</p>
9.	<p>Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“¹⁴³</p> <p>Мисија:</p> <ul style="list-style-type: none">• автономен, научен, високообразовен универзитет, кој обезбедува наставна, научна и апликативна дејност во техничките, природно-математичките, биотехничките, уметничките, медицинските и општествените науки;• универзитет посветен на негувањето и на интернационалната афирмација на традиционалните обележја и вредности на македонскиот народ (македонскиот јазик, историјата, литературата и културата) и, истовремено, на негувањето на културните вредности на другите етнички заедници во РМ;• универзитет отворен за сите студенти врз основа на еднаквост и резултати, без разлика на нивното идеолошко, политичко, етничко, културно и социјално потекло;• универзитет кој ја усогласува својата академска понуда со потребите на своето социјално окружување и е во постојан динамичен однос со него;• универзитет кој креира стимулативна околина за своите вработени, овозможувајќи им развој на нивните способности, со цел за исполнување на неговата мисија;• универзитет кој развива доживотно и континуирано образование;• универзитет определен за постигнување на европските норми и стандарди во сите области на своето дејствување.
10.	<p>Универзитетот „Гоце Делчев“¹⁴⁴ Штип</p> <p>Мисија: <i>создавање и пренесување на знаењата за обезбедување на социјална и економска благосостојба и напредок на општеството, подготвување на студентите за занимања во кои е потребна примена на научни откритија и стручни знаења, културна и јазична разновидност, поттикнување на технолошкиот развој, развој на уметностите, техничката култура и спортот. Промовирање и развивање на научните дисциплини застапени во студиските програми, согласно со потребите на</i></p>

¹⁴³ http://www.ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=5&glavno=1 (accessed dt.30.11.2013)

¹⁴⁴ <http://www.ugd.edu.mk/index.php/mk/ugd/zaugd/misija> (accessed dt.30.11.2013)

	<i>регионот и државата. Зачувување и градење на достоинството на професијата, развивање и унапредување на моралните вредности на академската заедница, промовирање на знаењето како вредност и свеста за одговорноста на Универзитетот како институција на највисоките човекови вредности.</i>
11.	Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Економски факултет во Скопје¹⁴⁵ Мисија: <i>Континуирано образование на високостручен кадар, способен компетентно да решава проблеми, да им излегува во пресрет на предизвиците на новиот милениум и да ја зајакнува конкурентноста на претпријатијата на меѓународно ниво преку висококвалитетни програми од бизнис и економија.</i>
12.	Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Правен факултет¹⁴⁶ во Скопје Мисија: <i>Преку постојаното осовременување на студиите и создавањето вистинско знаење, Правниот факултет повеќе од половина век дефинира што факултетот треба да биде. Тука и сега. Секогаш први! ...</i>

Во моментот кога визијата и мисијата на организацијата е утврдена, при што критичните прашања се презентирани и идентификувани, време е да се определи што треба да се направи за нејзината реализација: кои ќе бидат главните методи со кои треба да се следат (стратегии), одделните и генералните резултати кои се бара да се постигнат (целите) и да разбереме како се постигнати овие цели (индикаторите) и главните активности кои треба да се реализираат за постигнување на целите. Стратегиите и целите можат да произлезат од индивидуална инспирација, дискусии на групи, семинари и конференции и др. Комплетирање на писмен план е следна фаза на процесот. Планот им одговара на главните прашања околу приоритетите и деталите достапни за усогласување, кои служат како водич.

Според тоа, моделот на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор е карактеристичен по тоа што ги вклучува стратегиските политики кои помагаат стратегиите да се формулираат ефективно, и политики кои го поддржуваат спроведувањето и стратегиската контрола.

¹⁴⁵ <http://www.pf.ukim.edu.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=218>(accessed dt.30.11.2013)

ГЛАВА IV ПРЕГЛЕД НА ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАѢМЕНТ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

4.1 Осврт кон процесот на одлучување според стратегискиот менаџмент во јавниот сектор

4.1.1 Начини на одлучување во јавниот сектор во Република Македонија

4.1.1.1 Индивидуално одлучување

4.1.1.1.1 Карактеристики на индивидуалното одлучување

4.1.1.1.2 Предности и слабости на индивидуалното одлучување

4.1.2 Одлучување во тимови во јавните претпријатија во Република Македонија

4.1.2.1.1 Карактеристики на тимско одлучување

4.1.2.1.2 Предности и слаби страни на тимско одлучување

4.1.3 Анализа во процесот на одлучувањето во јавниот сектор

4.1.3.1 Поставување на менаџерски цели

4.1.3.2 Идентификација на можните алтернативи

4.1.3.3 Споредба и оценување на алтернативите

4.1.3.4 Акт на одлучување

4.1.3.5 Имплементација на одлуката

4.1.3.6 Следење и контрола

4.2 Модели за донесување на одлуки во јавниот сектор

4.2.1 Класичен модел на одлучување

4.2.2 Нормативен модел на одлучување

ГЛАВА IV ПРЕГЛЕД НА ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

4.1 ОСВРТ КОН ПРОЦЕСОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ СПОРЕД СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Стратегискиот менаџмент во јавниот сектор е мултидимензионална и комплексна функција и вклучува структури, процеси, активности, одлуки, личности и ресурси.

Вокабуларот на стратегискиот менаџмент е богат во терминологијата како што се политики, цели и објекти, активности, партиципации, операции, методи, вредност на системи и пкржување. Јавниот менаџмент е уште и подинамичен поради паралелноста со политиката. Овие примери се едни од најпопуларните менаџмент-теории и техники кои се опфатени во јавната администрација.

Изработката на одлука е карактеристична по брзата акција од страна на менаџерите и нивните организатори. Во оваа смисла, формата на изработка на одлуката е поврзана со имплементација на политиката и како резултат на динамичното работење – постојат услови за создавање. Изработката на одлуката во јавната администрација е многу дебатирана, но малку сфатена тема во Република Македонија. За една работа постои конфузија околу вокабуларот. Изрази како што се стратегиско планирање, изработка на политики, изработка на одлуки, се употребуваат неразликувачки и непроменливо. Исто така, не постои консензус за тоа што претставува одлука. Главно е прифатено дека одлука опфаќа избор помеѓу алтернативни курсеви на акција. Но сето тоа не помага во селектирање на одлуката која треба да биде фокус на проучувањето за административни цели.

По пат на илустрација, може да се согледа следното: Сообраќаен полицаец кој здогледува кола која се движи со огромна брзина, има неколку опции:

- 1.) Може да ја пушти колата да продолжи;
- 2.) Може да ја запре колата и да го предупреди возачот; и
- 3.) Може да напише казна.

Во секоја од трите опции, неопходна е одлуката.

Според Кунц и Вајриш¹⁴⁷, одлучувањето е избор на метода, начин на дејствување помеѓу некои алтернативи. Поврзано со ова се и одговорите на следните прашања:

- Каде? (Место на одлучување);
- Кога? (Време на одлучување);
- Како? (Начин на одлучување) и
- Кој? (Кој одлучува).

Друга група автори процесот на одлучување го објаснуваат како процес на создавање и вреднување на алтернативи, како и избор на најсоодветна алтернатива.

Донс и Џорџ¹⁴⁸ го дефинираат одлучувањето како процес со кој менаџерите реагираат на можностите и заканите со кои се соочуваат, преку анализирање на опциите и донесување на решенија или одлуки за специфични организациски цели и правци на акција. Според Дафт¹⁴⁹, одлучувањето се дефинира како процес на идентификација на проблемот, како и процес на негово решавање. Одлучувањето е процес на избор помеѓу најмалку две можни алтернативи за решавање на каков било проблем. Тоа е процес составен од паралелни независни или условни фактори врз кои се применуваат еден голем број активности. Могин¹⁵⁰ вели дека под терминот одлучување најчесто се подразбира процес на избирање на една од две или повеќе алтернативи во една ситуација што ќе се преземаат за да се постигне некоја цел во една блиска или далечна иднина.

Системот за поддршка на одлуките претставува сет на постапки врз основа на модели за преработка и објаснување на информациите кои им помагаат на менаџерите во процесот на донесување одлуки во јавните организации.

Според наведеното, одлучувањето се дефинира како процес на создавање на одлуки кој се состои од одговори на три главни прашања:

1. Кој е проблемот што треба да се реши?
2. Која е акцијата или решението кое го имаме на располагање? и
3. Која е најдобрата алтернатива за решавање на проблемот?

¹⁴⁷ Koontz, H and Donnel, O.C, Weihrish, H.(1983), *Essentials of Management*, Indian Edition.

¹⁴⁸ Jones,R.G and George,M.J, (2008), *Contemporary Management*, The Mc.Graw-Hill Companies,Inc,New York, p.253.

¹⁴⁹ Daft, L.R and Lane, P.G, (2008). *The leadership experience* (5th ed.). Mason, OH: South-Western Cengage Learning.

¹⁵⁰ Mogin, P, (1984), *Organizacija podataka*, Fakultet tehničkih nauka ,Subotica.

Шуклев¹⁵¹ ги раздвојува поимите одлучување и одлука. Тој одлучувањето го дефинира како процес за решавање на проблем. Во тој процес се формулираат различни решенија за проблемот, селектирање на алтернатива, спроведување на алтернативата и контрола на остварувањето. Одлуката, пак, е избор направен од расположливи алтернативи.

Според Шуклев¹⁵², општите елементи содржани во сите одлуки се следните:

- услови на одлучување (ризик, извесност и неизвесност);
- одлучувач;
- цели;
- дефинирање на проблемот;
- формулирање алтернативни текови на акцијата;
- оценување на алтернативите;
- рангирање на алтернативите;
- избор на една од алтернативите или комбинација на алтернативите;
- извршување на одлуката; и
- контрола.

Начинот на донесувањето на одлука исто така зависи од видот на одлуката, зависно од тоа дали треба да донесеме стратегиски, тактички, основни, рутински, персонални или организациски одлуки.

Стратегиските одлуки се комплексни и се од посебна важност за организацијата на долг рок. Тактичките одлуки не се комплексни и се однесуваат на краток рок од една година. Карактеристично за овие одлуки е што тие имаат влијание врз работењето на секторите и врз функционирањето на претпријатието. Основните одлуки се разгледуваат како неповторливи по својата природа и имаат судбоносно значење за организацијата. Персонални одлуки се оние одлуки кои ги донесува менаџерот како индивидуа, а не како член на организацијата. Организациски одлуки се оние одлуки кои менаџерот ги подготвува во врска со неговата официјална улога како менаџер.

Исто така, менаџерот донесува и програмирани и непрограмирани одлуки. Програмираните одлуки се повторливи, јасно дефинирани и рутински. Постојат доволно информации за проблемот, алтернативите се прецизно дефинирани, постои

¹⁵¹ Шуклев, Б. (2013), *Менаџмент*, Економски факултет – Скопје, стр. 245.

¹⁵² Шуклев, Б. (2013), *Менаџмент*, Економски факултет – Скопје, стр. 245–348.

постапка за решавање на проблемот и постои релевантна извесност дека избраната алтернатива ќе биде успешна. Непрограмирани одлуки се подготвуваат за единствена неповторлива ситуација, не се јасно дефинирани и не се структурирани. За разлика од програмираните одлуки овие одлуки не се повторливи и не се рутински и не постојат доволно информации за проблемот.

4.1.1 Начини на одлучување во јавниот сектор во Република Македонија

Одлучувањето како концепт е стар колку и самото човештво. Луѓето отсекогаш носеле индивидуални и групни одлуки, бидејќи одлучувањето всушност е составен дел од секојдневниот живот на луѓето. Секој ден, поединецот или групата, донесува одлуки, а притоа често и не се свесни за тој факт. Со тек на време, секојдневието стана комплицирано, па и „донесувањето одлуки“ стана потешко, односно бара сè поголема и поголема одговорност.

Кога се работи за стратегискиот менаџмент во јавниот сектор, неговите врски со одлучувањето се од повеќекратно значење. За разлика од одлуките што се донесуваат во приватниот живот, врз основа на интуиција, одлуките кои се донесуваат во јавниот сектор не може да се базираат само на интуицијата. Во зависност од степенот, тие допираат до интересите на поголема или помала група на луѓе. Одлуките на администраторите во јавниот сектор се хиерархиски. Одлуки во најниски степени можат да бидат структурирани на повеќе опции.

Во последниве години сè повеќе и повеќе расте интересот околу проблемот на примена на принципот на индивидуалната и тимска работа во различни активности во јавниот сектор во Република Македонија.

Хиерархијата на донесување одлуки во јавниот сектор во Република Македонија се состои од три нивоа: ниво на организација, раководно ниво или секторско ниво и функционална област.

Во едно јавно претпријатие на ниво на организација одлучува управниот одбор. Менаџерите настојуваат да постигнат финансиски резултати, како и да се разрешат некои нефинансиски проблеми, како што се: зголемување на имиџот и социјална одговорност. Во големите јавни организации, менаџерите на ниво на организација ги определуваат активностите во кои ќе биде вклучена организацијата. Исто така, тие одлучуваат за целите и формулираат стратегија која ќе ги управува овие активности.

Според Куме¹⁵³, стратегискиот менаџмент на ниво на организација бара да се дадат одговори за следните прашања:

- Кои се целите на организацијата?
- Каков имиџ ќе има проектот на организацијата?
- Кои се дострелите кои организацијата треба да ги достигне?
- Која е дејноста со која ќе се занимава организацијата?
- Како можат подобро да се употребуваат ресурсите на организацијата за постигнување на определените цели?.

Секторското ниво е средно ниво на хиерархијата за донесување одлуки, составено главно од менаџерите на секторите на организацијата. Менаџерите на ова ниво ги операционализираат и конкретизираат целите и стратегиите од ниво на сектори во цели и стратегии на ниво на одделение. Во суштина, стратегискиот менаџмент на секторско ниво ја определува областа на операции за обезбедување на услуги, начин на конкуренција и др. Исто така, во рамките на оваа област се наоѓа сегментот кој ветува највеќе и кој е составен дел од општите активности на организацијата и е еден од нејзините конкуренти предности.

Ова менаџирање дава одговор на следните прашања:

- Кои услуги ќе ги врши секторот?
- Кои се клиентите на секторот?
- Како може овој сектор да конкурира најдобро во неговиот правец со своите услуги?
- Како може да се координира дејноста на овој сектор со организацијата?

Одлуките на ниво на сектор влијаат во поврзување на одлуките од нивото на организацијата со тие од функционалните области. Одлуките на ова ниво се со поголем ризик на трошоци и потенцијалната добивка е помала од одлуките на ова ниво на организацијата, но повисока отколку на функционалното ниво.

Функционалното ниво е најниско ниво на хиерархијата за донесување на одлуки, кое се состои главно од менаџерите одговорни за имплементација од истите области како што се: услугите, финансиите, развојот, книговодството и човечките ресурси.

Менаџерите од ова ниво развиваат краткорочни цели (годишни или помали од една година) и краткорочни стратегии за функционални области. Како и да е,

¹⁵³ Kume, V. (2003), *Strategic management*, Pegi, Tirana, pp.32-33.

главната одговорност е да се постават во спроведување на стратегиските планови на организацијата. Овие последните треба да се занимаваат со такви проблеми како што се ефектот и ефективноста на системите за услуги, квалитетот на услуга итн.

Одлуките на функционално ниво спроведуваат генерална стратегија која е направена на ниво на организација или секторот. Тие се ориентирани кон спроведувањата и имаат краток рок и се со низок ризик, затоа што одлуките на ова ниво се конкретни и обемни, ако можноста за споредбената добивка е мала и ако кон нив се придава големо значење.

4.1.1.1 Индивидуално одлучување

Индивидуалното одлучување е еден од двата методи на одлучувањето, ако се земе предвид бројот на учесниците во процесот на донесување одлуки. Така, главната разлика помеѓу индивидуалното одлучување и групното е во бројот на учесниците во одлучувањето.

Од оваа разлика произлегуваат и други разлики, како што се: начинот на донесување на одлуки, како и времетраењето на одлучувањето. Индивидуалното одлучување, гледано од индивидуален аспект, може да е: брзо и бавно. Според Дафт¹⁵⁴, индивидуалното одлучување гледано од аспект на менаџерот кој одлучува може да се опише како:

- рационално;
- перспективно, и
- ограничено.

Според Кука¹⁵⁵, лицата одговорни за донесување на индивидуални одлуки можат да се поделат од три групи како што се:

- Во тие кои ги избегнуваат проблемите;
- Во тие кои ги решаваат проблемите; и
- Во тие кои ги истражуваат проблемите.

Во првата група, припаѓаат лица кои го избегнуваат проблемот. Земајќи предвид дека не посакуваат опасности/ризик, секогаш избираат алтернативи со познати последици.

¹⁵⁴ Daft, L,R (1992), *Organization theory and desing*, West, Saint Paul, MN, p.346

¹⁵⁵ Kuka, I (1997), *Business decision making: theories and methods*, Rinvest, pp.87-88.

Во втората група се тие кои ги решаваат проблемите. Имаат толеранција кон опасноста, што значи дека кога би се сретнале со проблемот се обидуваат да го решат.

Во третата група припаѓаат тие кои го истражуваат проблемот, кај кои опасноста во одлучувањето значи стимулирање и задоволство кое го наоѓаат во процесот на одлучување во нејасни услови.

Интегритетот зазема важно место во процесот на донесување одлуки. Сепак, поединечни администратори можат да имаат свој стил и лични предрасуди. Важно е да се споменат мотивите за донесување одлуки во јавната администрација.

- Администраторите мора да се занимаваат со филозофските и етичките димензии за правење добри одлуки. Иако е можеби тешко да се дефинира експлицитно, во некои случаи можно е да се испита администраторската широка конотација. На пример, секоја од земјите во развој вклучувајќи ја и Република Македонија, барем формално се дефинира по концептот на добрина, преку уставот, законите и официјалните соопштенија. проблемот лежи во правењето на концептот.
- Администраторите имаат морална и професионална одговорност за промовирање на реализација на формално прогласени вредности преку строго придржување кон принципот на интегритет, во процесот на донесување одлуки.
- Тоа е единствениот начин да се донесе чесност и искреност во административните процеси на донесување одлуки и да се елиминира дихотомијата помеѓу соопштенијата и практиката во јавната администрација.

4.1.1.1.1 Карактеристики на индивидуалното одлучување

Индивидуалното одлучување дава можност да се формира мислење и реален избор. Тоа подразбира дека секој вработен во јавниот сектор има свој индивидуален поглед за својата работа.

Секој поединец има предности и слабости кои му даваат можност или го попречуваат да ги оцени луѓето и настаните, да донесува одлуки и да се вклучи во својата средина која го окружува.

Овие квалитети и карактеристики на индивидуалните одлуки, всушност, често се должат на порастот на тензиите во нивната секојдневна работа, во попречувањето на процесот на донесување одлуки во група и може да предизвикаат блокада на работата на една јавна организација.

4.1.1.1.2 Предности и слабости на индивидуалното одлучување

Според Кука¹⁵⁶, предности кои можат да произлезат од индивидуалното одлучување:

- индивидуалното одлучување е побрз процес во споредба на групното одлучување;
- во некои значајни одлуки се преферира мислење на една индивидуа, на еден професионалец кој е најзаслужен во процесот на одлучување за некои проблеми;
- во индивидуалното одлучување го избегнуваме групното одлучување кој е групно мислење и кое го оспорува одлучувањето.

Главната слабост во индивидуалното одлучување се состои во тоа што индивидуата разгледува еден мал број алтернативи за решавање на проблемот во споредба со групното одлучување, кое дава поголем број алтернативи.

4.1.2 Одлучување во тимови во јавните претпријатија во Република Македонија

Денес одлуката се смета за една од најважните обврски за работа на менаџерите во јавните институции. Јавните претпријатија се сложени и оваа комплексност ги принудува менаџерите да прифатат ризик и да преземаат одлуки во една динамична средина каде се испреплетува и има влијание еден широк опсег на економски, политички, социјални и технички фактори.

Подобрувањето на можностите и резултатите на претпријатијата од јавниот сектор е еден од главните приоритети на владите на повеќето земји во развој,

¹⁵⁶ Kuka, I (1997), *Business decision making: theories and methods*, Rinvest, p.88.

вклучувајќи ја и Република Македонија. Тимското одлучување претставува вид одлучување во јавната администрација.

Јавните претпријатија, согласно со Законот за јавните претпријатија¹⁵⁷, можат да се основаат од страна на Владата на Република Македонија, општините и Градот Скопје. Исто така јавни претпријатија од јавен интерес можат да се основаат врз основа, услови и начини утврдени со посебни закони. Согласно со овој закон, органи на управување во јавното претпријатие се: управниот одбор, одборот за контрола на материјално-финансиското работење и директорот.

Структурата на управниот одбор на јавното претпријатие се состои од најмалку пет, а најмногу 15 членови. Согласно со Законот, основачот ги именува, односно ги разрешува членовите на управниот одбор. Од страна на Советот на вработените, односно репрезентативниот синдикат се предлагаат претставниците на работниците кои ќе учествуваат во управниот одбор.

Бројот на претставниците на вработените во јавното претпријатие во управниот одбор изнесува една третина од вкупниот број членови. Времетраењето на мандатот на членовите на управниот одбор не може да биде подолго од четири години.

Донесувањето на одлуките од страна на управниот одбор е согласно на утврдените правила од Законот за јавните претпријатија¹⁵⁸. Одлуки се сметаат за донесени ако за нив гласале повеќе од половината од сите членови на управниот одбор. Секој член на управниот одбор на јавното претпријатие има еден глас.

¹⁵⁷ Член 3 од Законот за јавните претпријатија, (Сл. весник на Р Македонија, бр. 38/96 од 31.07.1996 година).

¹⁵⁸ Член 20 од Законот за јавните претпријатија, (Сл. весник на Р Македонија, бр. 38/96 од 31.07.1996 година).

Табела бр.4.1: Овластувања за донесување на одлуки на управниот одбор во јавните претпријатија во Република Македонија

Овластувањата на управниот одбор на јавното претпријатие	Донесува статут на јавното претпријатие.
	Одлучува за статусните промени и основање на друштва согласно со Законот.
	Ги усвојува програмата за работа и развој на јавното претпријатие.
	Ја утврдува деловната политика.
	Ја усвојува годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие.
	Одлучува за употребата на средства остварени со работењето на јавното претпријатие и покривањето на загубите.
	Донесува одлуки за инвестиции.
	Ги утврдува цените на производите и услугите.
	Одлучува за внатрешната организација на јавното претпријатие.
	Врши други работи утврдени со актот за основање и статутот на јавното претпријатие.

Извор: Член 19 од Законот за јавните претпријатија,
(Сл. весник на Р Македонија, бр. 38/96 од 31.07.1996 година).

Министерство надлежно за работите од соодветната дејност може да дава општи насоки до управниот одбор на одделни работи за кои смета дека се потребни и корисни заради постигнување на целите на јавното претпријатие, а истите се во голем интерес за Република Македонија.

Согласно на тоа, управниот одбор е должен да постапи согласно со насоките дадени од страна на министерот надлежен за работите од соодветната дејност. Доколку управниот одбор смета дека овие насоки се спротивни на неговите обврски утврдени со закон и статутот на јавното претпријатие, може да бара, без одлагање, изјаснување на Владата на Република Македонија.

Надзор за вршење контрола на материјално-финансиското работење на јавното претпријатие врши одборот на контрола. Одборот за контрола го именува, односно разрешува основачот. Структурата на одборот за контрола на материјално-финансиското работење се состои од пет членови. Членовите при избор во одборот на контрола треба да имаат минимум завршено високото образование, да поседуваат знаења и искуство особено од дејноста на финансиското и сметководственото работење.

Улогата на одборот за контрола е многу важна, бидејќи управниот одбор не може да донесе одлука за усвојување на годишните сметки и извештајот за работа на јавното претпријатие пред да добие позитивно мислење од страна на одборот. За

неговата работа одборот за контрола го информира министерот надлежен за работите на соодветната дејност, министерот за финансии и основачот.

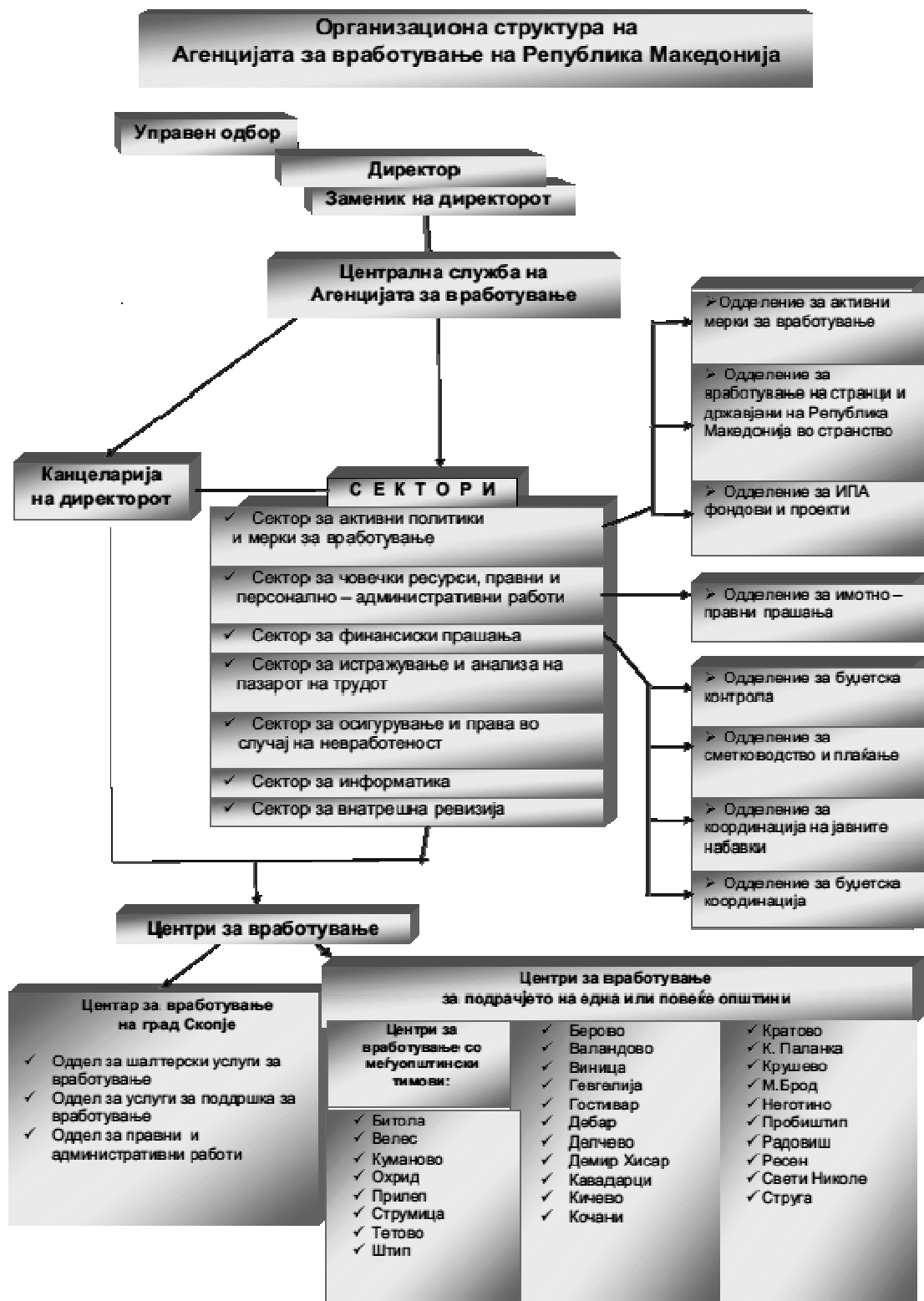
Опис на Агенцијата за вработување на Република Македонија

Како пример на една јавна установа се дава опис на дејноста, управувањето, надлежностите и донесените одлуки на управниот одбор, раководењето и структурата на вработените во Агенцијата за вработување на Република Македонија.

Агенцијата за вработување на Република Македонија (во натамошниот текст АВРМ) е јавна установа, преку која се уредуваат и обезбедуваат прашањата од областа на размената на трудот, правата и обврските на работодавачите и невработените лица, во врска со вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност согласно со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност.

Дејноста на Агенцијата за вработување на Република Македонија е од јавен интерес.

Слика 4.1 Организациона структура на Агенцијата за вработување на Република Македонија



Извор: <http://www.zvrm.gov.mk/WBStorage/Files/sema0.pdf> (accessed dt.10.102012)

Согласно со Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност¹⁵⁹, со Агенцијата за вработување управува Управниот одбор, кој е составен од 9 члена од редот на стручни лица со познавање или искуство од областа на вработувањето, од кои 5 претставници именува Владата на Република Македонија и по 2 претставника се именуваат од организацијата на работодавците и организацијата на репрезентативниот синдикат за време од четири години.

Табела бр.4.2: Овластувања за донесување одлуки на Управниот одбор на Агенцијата за вработување на Република Македонија

Овластувањата на Управниот одбор Агенција за вработување на Република Македонија	Донесува статут и други акти
	Донесува програма и план за работа
	Одлучува и за други работи утврдени со закон и Статут на Агенцијата
	Најмалку еднаш годишно поднесува извештај за својата работа и за работата на Агенцијата до министерството надлежно за работите на трудот и Владата на Република Македонија
	Основа комисији и други работни тела
	Презема мерки за обезбедување и функционирање на информативниот систем во областа на вработувањето
	Разгледува прашања, извештаи, информации и други материјали во врска со состојбите и проблемите во областа на невработеноста, вработувањето и невработеноста и други работи од надлежност на Агенцијата
	Донесува акти за организација и работа на Агенцијата и општ акт за систематизација на работите на Агенцијата
	Го следи остварувањето на обврските кои произлегуваат од меѓународни конвенции и меѓудржавни спогодби од областа на вработувањето
	Одлучува за користење на средствата на Агенцијата
	Утврдува Буџет и завршна сметка на Агенцијата
	Управува со средствата на Агенцијата
	Одлучува за преземање мерки за создавање услови за вработување на невработените лица

Извор: Член 90, Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност (Со измени од „Сл. весник на Република Македонија“ бр.37/97;25/2000;101/2000;50/2001;25/2003;37/2004;4/2005;50/2006;29/2007;102/2008;161/2008;50/2010;88/2010;51/2011 и 11/2012)

¹⁵⁹ Член 89, Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност (Со измени од „Сл. весник на Република Македонија“ бр.37/97;25/2000;101/2000;50/2001;25/2003;37/2004;4/2005;50/2006;29/2007;102/2008;161/2008;50/2010;88/2010;51/2011 и 11/2012).

Во текот на 2011 година од страна на Управниот одбор беа одржани 8 редовни седници, на кои беа разгледани 28 точки на дневен ред и притоа беа донесени вкупно 20 одлуки.

Со Агенцијата за вработување раководи директорот на Агенцијата за вработување на Република Македонија, со мандат од четири години. Директорот на Агенцијата за вработување има заменик. Директорот на Агенцијата за вработување и заменикот на директорот ги именува и разрешува Владата на Република Македонија на предлог на министерот за труд и социјална политика. Правата и надлежностите на директорот се утврдени со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност и со Статутот на Агенцијата за вработување на Република Македонија. Агенцијата за вработување дејствува на територијата на Република Македонија преку својата Централна служба и 30 центри за вработување.

Според направената анализа на процентуалната застапеност на вработените во АВРМ¹⁶⁰, по работите и работните задачи што ги извршуваат во Агенцијата за вработување, од вкупниот број вработени лица во АВРМ, со состојба 31.12.2011 година, од 511 вработени, состојбата е следна:

- Раководни работници се 42 или изразено во проценти 8 %.
- Вработени на активни политики се 279 или изразено во проценти 55%.
- Вработени во пасивни политики се 155 или изразено во проценти 30%.
- Помошни работници се 35 или изразено во проценти 7%.

Според наведено, може да се констатира дека Агенцијата за вработување на Република Македонија има мал број вработени во споредба со земјите на ЕУ, каде еден работник на Агенцијата за вработување опслужувал во просек по околу 550 невработени лица, додека просекот на ЕУ се движи помеѓу 110 и 150 невработени лица по вработен во нивните служби за вработување. Од друга страна, може да се забележи дека во Агенцијата степенот на вработените според образованието е добар.

Табела бр.4.2: Степенот на образование на вработените во Агенцијата за вработување на Република Македонија

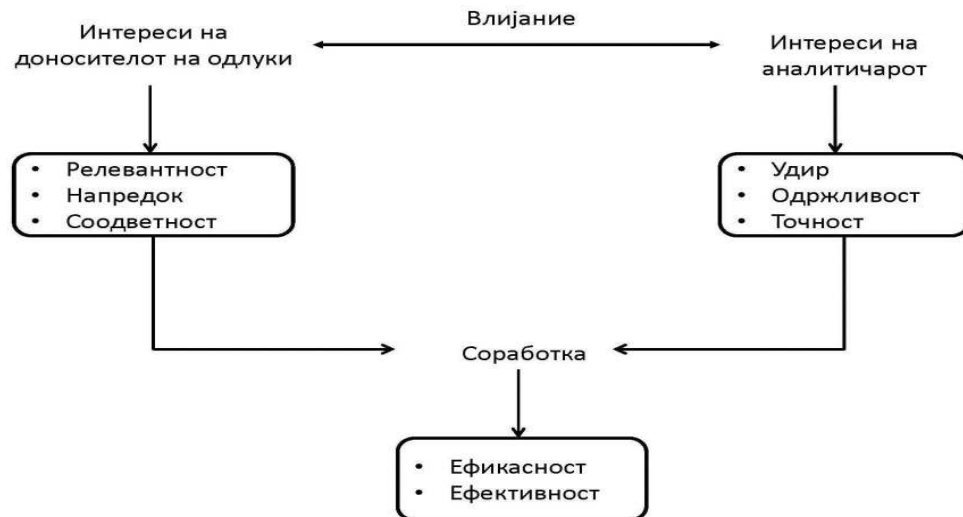
ВСП	ВШП	ССП IV	ССП III, ВКВ, КВ	НКВ
283	60	136	13	19
55,38 %	11,74 %	26,61 %	2,54 %	3,72 %

Извор: Извештај за работата на Агенцијата за вработување на Република Македонија,(2012), Скопје, стр.6.

¹⁶⁰ Извештај за работата на Агенцијата за вработување на Република Македонија,(2012), Скопје, стр.6.

Според сеопфатена анализа на одлучувањето е дадена шема на кое е прикажан еден успешен начин на донесување одлука во тимови во јавните претпријатија.

Слика 4.3 Ефикасно и успешно одлучување во тимови



<http://home.ubalt.edu/ntsbarsh/opre640/opre640.htm>(accessed dt.21.11.2013)

Донесување одлуки од страна на тимовите во повеќето случаи во јавните претпријатија се смета како менаџерска функција и организациски процес, бидејќи одлуките во многу случаи ги надминуваат рамките на едно лице и станува заедничка обврска на еден голем број групи.

4.1.2.1 Карактеристики на тимско одлучување

Комплексноста на денешните проблеми во јавниот сектор и континуираните промени во окружувањето бараат целосно искористување на можностите на вработените. Тимското одлучување, по правило, секогаш одзема повеќе време во споредба на индивидуалното одлучување, бидејќи тимското одлучување се состои од тоа што одлуките ги донесуваат две или повеќе лица.

Во јавните организации, можностите на вработените не се искористуваат целосно, затоа што многу мал дел од работата се извршува тимски. Ова значи дека целосното искористување на можностите на вработените е можно само преку тимската работа.

Поради непрактикувањето на тимската работа, организациите ги губат оние ефекти, кои не можат да бидат постигнати со индивидуални напори.

Како карактеристики на тимско одлучување можат да се наведат следните:

- тимот го поврзува заедничкиот интерес;
- членовите на тимот треба да комуницираат помеѓу себе;
- членовите на тимот ги делат улогите помеѓу себе во реализацијата на целите на групата;
- секој тим е поттим, по правило, на поголем тим којшто може да има и свои поттимови; и
- членовите на тимот треба да се однесуваат според претходно определените норми на однесување на тимот.

Според наведените карактеристики произлегува прашањето: Дали тимското одлучување ќе биде побавно или побрзо од индивидуалното одлучување? Овој одговор зависи од познавањата и способностите на членовите на тимот, како и од тоа дали нивните знаења се комплементарни, конкуренти или хомогени.

Со тимска работа може да се реши проблем, да се направи квалитетна одлука, да се произведе квалитетен производ, да се даде добра услуга, да се подобри процесот на работа, да се поставува нов систем, да се комплетира проект.

Ова е можно затоа што ефективните тимови имаат потенцијал за надминување на недостигот на кохезивност, на непродуктивните конфликти, на преголемата акомодација или согласување, на неисполнувањето на очекуваните резултати, на недостигот на интерес и мотивација.

4.1.2.2 Предности и слабости на тимско одлучување

Тимското одлучување е поврзано со многу предности, но исто така има и неколку слабости. Според Мејер¹⁶¹, предностите кои произлегуваат од тимското одлучување во една организација се следни:

- Тимот има поголемо знаење и информации;
- Тимот има поголем број пристапи кон проблемот;
- Тимот подобро ја разбира одлуката; и
- Партиципацијата во решавањето на проблемот го зголемува знаењето на тимот.

¹⁶¹ Maier, R.F (1967), "Assets and Liabilities in group Problem Solving: The Need for Integrative Function", *Psychological*, Vol.74, No.4, July 1967, pp.239-249.

Од друга страна, Шуклев¹⁶² ги има идентификувано следните предности на тимското одлучување:

- Подобро одлучување;
- Повеќе информации, алтернативи, креативност и иновации;
- Подобро разбирање на одлучувањето;
- Поголема обврзаност кон одлуката;
- Унапредување на моралот и на мотивацијата; и
- Добра одлука.

Според Кука¹⁶³, тимското одлучување има повеќе слабости, но три вида можат да се изделат како позначајни:

- поларизацијата помеѓу членовите на групата;
- групната мисла; и
- партиципацијата во процесот на одлучување.

До поларизација на членовите на тимот почесто се доаѓа во случаи:

- Ако кон мислењето на едниот член на тимот се согласуваат и другите членови во групата, тогаш тој инсистира уште повеќе со неговите мисли, без разлика дали е во право или не;
- Ако во една група има членови кои немаат свое јасно мислење, додека друг своето мислење го образложува на многу сугестивен и убедлив начин, тогаш најчесто и другите го следат;
- Ако една способна индивидуа се пасивизира поради слабата мотивација знаејќи дека групата сноси одговорност, но без разлика, тој на друг начин би го решавал проблемот;
- До групната мисла се доаѓа поради самиот начин на мислење на членовите на групата, како и поради меѓусебната поврзаност на членовите на групата;
- Кога тимската работа е под влијание на групното мислење постои притисок врз членовите да се приспособат кон него, со цел да се постигне консензус.
- Учество на работниците во одлучувањето го одвлекува процесот на одлучување. Степенот на учество на работниците

¹⁶² Шуклев, Б. (2013), *Менаџмент*, Економски факултет – Скопје, стр. 263.

¹⁶³ Kuka, I (1997), *Business decision making: theories and methods*, Rinvest, pp.91-94.

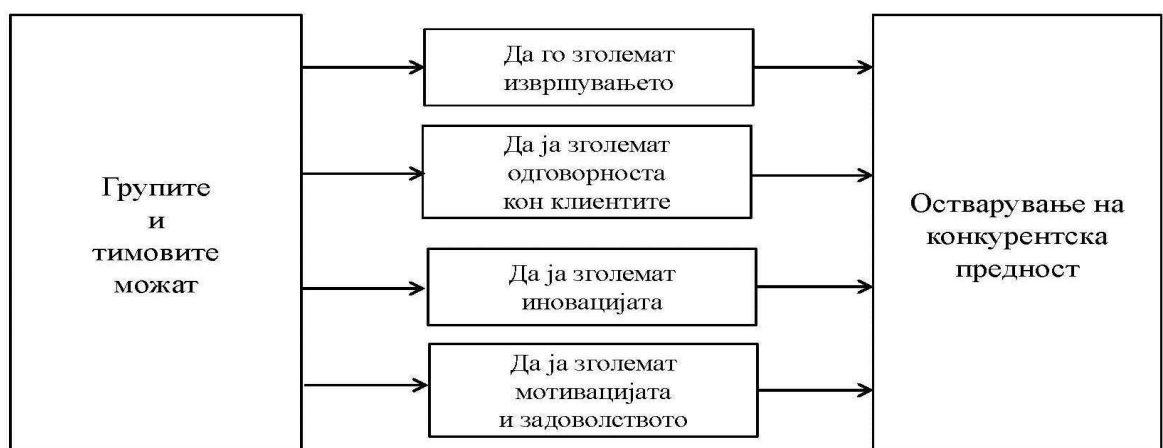
во одлучувањето зависи и од стилот на владеење на менаџерите – автократски или демократски;

- Во тимската работа има многу тешкотии, кои ја отежнуваат или, дури, блокираат истата. Една од најтешките за справување, но и најчестите тешкотии за ефективната тимска работа е падот на комуникацијата. Ефективната тимска работа директно зависи од отвореноста на секој член од тимот за слободно споделување на информации и ставови;
- Групното мислење е изобличен начин на размислување на членовите од тимот кој води до неефективни тимски одлуки.

Како слаба страна на тимско одлучување може да се наведе исто така и неефективното трошење на времето, бидејќи самиот состанок бара повеќе време. Интеракцијата што се реализира во текот на времето кога групата држи состанок честопати не е ефикасна. Како резултат, групата троши повеќе време за разрешување на еден проблем доколку истата одлука би била донесена од едно лице.

Исто така, како слаба страна на тимско одлучување се и: конформизмот и нејасната одговорност. Во случај кога одлуката се донесува од едно лице, тогаш одговорноста е јасна. Ако одлуката се донесува од страна на една група, тогаш одговорноста на секој член е нејасна и е потешко да се лоцира одговорноста.

Слика бр.4.4: Придонеси на групата и тимовите за организациската ефективност



Извор: Jones,R.G and George,M.J,(2008), *Современ менаџмент*, Глобал Комуникации, Скопје, стр.594.

Групата и тимот играат значајна улога во процесот на донесување на ефикасни одлуки во јавните организации, го зголемуваат процесот на извршувањето, ја зголемуваат обврската и одговорностите кон потребите на клиентите, ја зголемуваат иновацијата, ги прошируваат идеите и мислата и ја поттикнуваат мотивацијата за унапредување во кариерата, платите и одговорностите.

4.1.3 Анализа во процесот на одлучувањето во јавниот сектор

Според анализирање на современата литература и релевантните теории на одлучувањето, можеме да појдеме во заклучок дека кај различните автори постојат определени разлики во врска со бројот и обемот на фазите што го сочинуваат процесот на одлучување. Сите овие различни автори кои ги даваат своите ставови во врска со бројот на фази на процесот на одлучување, можат да се класифицираат во две групи:

Првата група¹⁶⁴ ја сочинуваат автори за кои процесот на одлучување завршува со донесување на одлуки; овој процес на одлучување има практично мал број фази (H.Simon, H.Koontz, H.Weitrich, L.T.Livingston).

Втората група¹⁶⁵ ја сочинуваат автори кои го гледаат процесот на донесување одлуки пошироко, што значи дека одлуката откако е донесена се следи и во фазата на спроведување и контрола (S.M.Lee, H. Moore, P.Drucker, J.Slocum, D.Hellriegel). Овој процес на одлучување има поголем број фази.

Донесување одлуки е динамичен процес. Една функција на донесување одлуки не е посебен ентитет, туку составен дел од еден сет кој се состои од неколку функции кои се поврзани едни со други, како и со процесот во целина.

Идеалниот процес за донесување одлуки има најмалку шест логички и секвенцијални фази. Секоја фаза има посебно множество на барања и методологии. Краток преглед на процесот одлучувањето во јавниот сектор е даден подолу.

¹⁶⁴ Livingston, L.T. според S. Marjanovic(1971): Donosenje odluka u privrednim organizacijama, Zagreb, p.44

¹⁶⁵ Cupic, M and Tummala, V.M, (1991), *Savremeno odlucivanje-metoda i primena*, Beograd.

Слика бр.4.5 : Процес на донесување одлуки



Извор: Cooke,S and Slack,N (2000), *Making Management decision*, Prentice hall, pp.45-50

4.1.3.1 Поставување менаџерски цели

Процесот на донесување одлуки започнува со поставување цели и завршува во случај кога овие цели ќе се постигнат. Поставувањето менаџерски цели е првиот чекор во донесувањето одлуки и остварувањето на целите претставува кулминација на процесот.

Пред да се одредат менаџерските цели, битно е да се дефинира проблемот точно во однос на очекувањата. Проблемите се меѓусебно поврзани – потребно е да се посочат критичните фактори и сродните делови на проблемот. Прашањата за временска рамка и трошоците се многу важни во оваа фаза. Оваа фаза, исто така, бара разгледување на историски или основни информации, релевантни тековни податоци и споредливи информации од секундарни извори пред утврдување на целите. Според тоа, целите не се апстракции. Тие, по правило, треба да бидат постигнати, односно тоа е мисијата на организацијата. Целите се стандарди кои ги мерат резултатите на управувањето.

Сите активности кои придонесуваат во основните цели на организацијата треба да имаат свои цели. Целите создаваат можности на управување за планирање и организирање на овие активности. Со целите, менаџментот ги објаснува сите активности на организацијата во мал број тврдења, кои треба да бидат тестирани во

пракса. Целите, исто така, можат да послужат како мотивација. Вработените во организацијата ќе го разберат она што ќе им биде побарано и на тој начин ќе бидат сигурни за постигнување на одредените задачи и одговорности.

4.1.3.2 Идентификација на можните алтернативи

Откако ќе се идентификува проблемот и ќе се утврдат дефинираните цели (*што сакаме да постигнеме*), а што има големо значење за донесувањето ефикасни одлуки, неопходно е да се идентификуваат можните алтернативи за да се исполнат определените цели.

Единствената алтернатива која навистина е реална и може да се користи зависи од значителен преглед на анализи и потенцијални можности. Обично, најдобар начин е да се идентификуваат оние алтернативи кои во почетокот е малку полесно да се откријат, а потоа да се премине на решавање на оние алтернативи кои се помалку очигледни и јасни.

Бројот на идентификувани алтернативи е лимитиран со голем број ограничувања. Главното меѓу нив се времето и парите. Анализата и развојот на можни алтернативи е креативна активност која навистина ја претставува суштината на процесот на менаџерското одлучување.

4.1.3.3 Споредба и оценување на алтернативите

Квантификација на алтернативи - неопходно е да се овозможи реализација во симболичниот јазик на математиката. Секоја алтернатива е корисна. Идентификувањето на ризиците и придобивките на краток и долг рок е исто така дел од оваа фаза. Секоја алтернатива може да се оценува во однос на предности и слабости, профит и трошоци.

Секој менаџер кој работи во јавните институции, пред да направи споредба и оценување на алтернативите, треба да работи врз основа на овие принципи и правила:

- Алтернативите резултираат од пребарувањето;
- Обично се земат 3 до 5 алтернативи предвид;
- Алтернативите се оценуваат користејќи критериуми кои произлегуваат од целите;

- Оценувањето, исто така, треба да има предвид еден приход кој се очекува за секоја алтернатива; и
- Оценувањето треба да ги предвидува и тешкотиите кои можат да се појават во фазата на имплементација.

Кук и Слек¹⁶⁶ ги покажуваат критериумите за вреднување и клучните прашања кои треба да бидат одговорени во постапката на оцена на алтернативите.

Слика број 4.5: Критериуми за вреднување на алтернативите



Извор: Cooke,S and Slack,N (1998), *Making Management Decisions*, Prentice hall, pp.283-290,

Имајќи го предвид значењето на вреднувањето на алтернативите, јавните менаџери треба да одлучуваат и во конечната листа на алтернативите да останат само тие алтернативи кои се смета дека ќе ги исполнуваат горенаведените критериуми. Како што е прикажано, прво се испитуваат можните алтернативи од аспект на тоа колку имаат потенцијал да ги решат проблемите. Ако, такви како што се, не се задоволителни, тогаш се елиминираат од процесот на споредување и оценување на алтернативи.

¹⁶⁶ Cooke,S and Slack,N (1998), *Making Management Decisions*, Prentice hall, pp.283-290.

4.1.3.4 Акт на одлучување

Врз основа на анализа на проблемот, изборот треба да биде направен врз база на онаа алтернатива која е сметана како најсоодветната одлука на критериуми и матрица/техники. Во оваа поента, процесот дава одлука за спроведување. Донесувањето на одлуката за избор на најдобра алтернатива помеѓу неколку алтернативи е тежок процес во работата на менаџерот.

Сепак, менаџерот или тимот кој е договорен за донесување одлука, може да се обиде да ги вреднува и студира опциите што ќе се појават, но не може да го елиминираат последниот елемент на несигурност. Значи, ако го прифатат постоењето на несигурност, тоа значи дека донесувањето одлуки е поврзано со предвидување на иднината.

Јавните менаџери во оваа фаза треба да се однесуваат според следните принципи:

- Изборот е кулминација на процесот, но не и на целиот процес;
- Изборот го соочува доносителот на одлуки со можни ограничувања;
- Најдобрата алтернатива не може веднаш да се открие од страна на доносителот на одлуки; и
- Изборот треба да земе предвид дека постојат алтернативни кои имаат поголеми можности за реализација на целта.

4.1.3.5 Имплементација на одлуката

Во оваа фаза може да се започне со уште еден процес на циклуси за да се направи одлука во врска со имплементација на стратегијата или планот. Јавните менаџери можат да користат поедноставена верзија за да развијат идеи за подобрување на неговиот/нејзиниот личен стил на управување како целина. Сепак, некои примери за решавање на проблемите во управувањето со науката бараат високо ниво на математички равенки и користењето на компјутери.

Денес постојат голем број компјутерски програми достапни за разни активности на управување кои можат да бидат лесни за користење или адаптација за овој тип процес на донесување одлуки.

4.1.3.6 Следење и контрола

Следење и контрола на спроведување на одлуката е шеста фаза на процесот на донесување одлуки. Во оваа фаза започнува активноста на следење и контрола на нејзиното реализирање и постигнување на поставените цели. Менаџерите треба да воспоставуваат систем на следење (мониторинг) и контрола, за да можат да се верификуваат резултатите и да се споредуваат предвидените планови.

Еден систем за контрола се состои од три фази:

- Поставување стандарди;
- Споредба на резултатите со стандардите; и
- Корекција на девијација од стандардите.

Стандардите се обично изразени во мерливи термини. Тие треба да бидат флексибилни и да ги одразуваат менаџерските цели. Резултатите од спроведувањето на одлуката можат да се набљудуваат од тим на менаџментот/персоналот или други електронски алатки.

Во случај кога има девијација на резултатите од предвидените стандарди, се преземаат корективни дејства што опфаќаат: преуредување на операции, циркулација на операциите или санација на определените цели.

4.2 МОДЕЛИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Џонс и Џорџ¹⁶⁷ додаваат дека класичните и административните модели на донесување на одлуките обелоденуваат многу претпоставки, комплексности и замки, кои влијаат на одлучувањето.

4.2.1 Класичен модел на одлучување

Класичниот модел на одлучување е перцептивен, што значи дека одредува како треба да бидат донесени одлуките. Џонс и Џорџ¹⁶⁸ сметаат дека менаџерите со користење на класичниот модел прават серија едноставни претпоставки за природата на процесот на одлучување.

¹⁶⁷ Jones.R.G and George.M.J, (2008), *Современ менаџмент*, Глобал Комуникации, Скопје, стр.257-258.

¹⁶⁸ Jones.R.G and George.M.J, (2008), *Современ менаџмент*, Глобал Комуникации, Скопје, стр.257-258.

Слика.бр.4.6 Класичен модел на одлучување



Извор: Jones.R.G and George.M.J, (2008), *Современ менаџмент*, Глобал Комуникации, Скопје, стр.258.

Постојат многу верзии на синоптичкиот модел (класичен) на одлучување, а во основа тие се состојат од следните фази:

1. Идентификација на проблемот;
2. Јасност на целите и приоритетите;
3. Идентификација на можни опции;
4. Евалуација на опции;
5. Споредба на ефектите за секоја опција со целите; и
6. Избор на опција – последиците со кои се приближуваат до целите.

Донесувањето на одлука започнува со појавување на проблемот. Примателот на одлуката ги објаснува целите на овој проблем, потоа ги идентификува сите можни опции за решавање на проблемот и ги оценува систематски и објективно. Тој потоа ги споредува сите можни решенија со своите цели и оценува позитивни и негативни страни на секое од нив. Конечно, тој го максимизира профитот, со избор на таа опција којашто повеќе се приближува на определените цели.

Иако постојат многу начини да се класифицираат одлуките за проблемите, управувањето со науката ги класифицира врз основа на информациите достапни на донесувачот на одлуки. Обично постојат пет услови под кои класичен модел на донесување на одлуки може да се случи:

1. Донесување одлуки во неизвесност. Кога резултатите не можат да се предвидат дури и во веројатноста на условите за недостаток на информации;

2. Донесување одлуки во сигурносни рамки. Кога одлучувачот поседува информации за состојбата на природата која ќе се случи;

3. Донесување одлуки под ризик. Кога одлучувачот знае дека постојат голем број состојби на природи, но тој исто така ја знае веројатноста за појавата за секоја од нив;

4. Донесување одлуки со делумни информации. Кога одлучувачот знае нешто, но не сè, за можната состојба на природата;

5. Донесување одлуки во рамките на конфликт. Кога одлучувачот е ангажиран во конкурентна или конфликтна ситуација со противникот. Оваа категорија е во фокусот на теоријата на играта.

Горенаведената класификација помага за да се утврдат критериумите што треба да се применат на различни видови на одлуки за да се избере најдобрата стратегија. На пример, во процесот на донесување одлуки во сигурносни рамки, стратегијата со најголема плата може да биде најдобра.

Од друга страна, може да нема најдобар критериум за избор на стратегија при донесување на одлуки во неизвесност. Организациската политика или поединец за избор на донесување одлуки можат да испадне да бидат решавачки фактор.

Во случај на донесување одлуки под ризик, постојат голем број исплати, а одлучувачот може да го заснова неговиот критериум на сите можни исплати за секоја стратегија или да избере стратегија според некое правило.

Донесувањето одлуки во конфликт, или теоријата на играта, е фокусирано на конфликтот на интереси. Играчите се заглавени во нулта игра или ненулта сума игри.

Ваквите ситуации ја зголемуваат сложеноста на одлуката и информациите што се бараат наметнуваат потреба да се развие матрица.

Земени заедно, различни видови на проблематични одлуки нудат сериозна и систематска анализа на цела низа важни прашања. Тие може да сугерираат можности кои не биле познати пред тоа. Тие, исто така, може да принудат разјаснување на нејасни прашања.

Донесувањето одлуки во голема мера може да има корист од општи благодарности на техники и методи кои се вклучени. Пристапот е користа што ја имаат администраторите од управувањето со науката. Тоа е потенцијалот што го имаат за зголемување на нивниот капацитет за справување со експерти, како и во поставувањето на вистинските прашања. Целните групи или корисниците на одлуки често се игнорирани.

Меѓутоа, повеќето одлуки имаат краток или долг рок на влијание врз моделите на владеење кои се развиваат помеѓу државата и општеството. Кога се донесуваат одлуки во име на народот, тие најверојатно ќе бидат игнорирани.

Од друга страна, административните одлуки генерално се делат во четири категории:

1. *Одлуки кои влијаат на одржувањето на врските со окружувањето;*
2. *Одлуките за организациски опстанок, одржување и дисциплина;*
3. *Оперативни одлуки врз основа на функцијата на Агенцијата; вклучувајќи клиентски групи, поединци и корисници; и*
4. *Развојот поврзан со одлуки кои може да бидат поврзани со една од другите категории, или барано од страна на општеството – за менување на приоритетите.*

Секоја категорија подразбира различна динамика и врски за донесување одлуки. Понекогаш постои тенденција за концентрирање на една категорија на одлуки, за исклучување или занемарување на други категории.

Трошоците за тоа може да бидат големи не само во однос на значителниот напредок, но исто така и за организацискиот опстанок.

4.2.2 Нормативен модел на одлучување

Група автори¹⁶⁹ објаснуваат дека нормативниот модел е базиран пред сè врз економијата, математиката и статистиката. Тој треба да се справи со изнаоѓање, односно констатација *како треба да мисли и да дејствува идеална и суперрационална личност во процесот на донесување на одлуки.*

Повеќето одлуки во јавната администрација треба да се направат во рамките на релевантните закони, правила и прописи. Земјите во развој покажуваат многу

¹⁶⁹ Bell, D.E., Raiffa, H and Tversky, A. (1988), *Decision making: Descriptive, normative, and prescriptive interactions*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, p.16.

противречности во овој поглед. На пример, параметрите за донесување одлуки може да се високоструктурирани или превртени за некои функции преку многуте правила, регулативи, конвенции и преседани. Алтернативно, може да има целосно отсуство на правила за новите функции. Администраторите треба да бидат свесни за овие противречности и за нивните процеси на донесување одлуки.

Сликата број 4.7 го покажува нормативниот модел на одлучување, затоа што сликовито покажува како да се дојде до добра одлука.

Слика бр.4.7: Нормативен модел на одлучување



Извор: <http://tutor2u.net/business/organisation/decisionmaking.htm> (accessed dt.28.06.2012)

Добрата одлука зависи од:

1. Постојано организирање на семинари, работилници за менаџерите со цел придобивање на нови сознанија и вештини за донесување на правни и одржливи одлуки;
2. Добро информирање од прва рака;
3. Менаџерски способности во анализирање на информации и ракување со слабости;

4. Искуството и природните способности од донесување одлуки;
5. Ризик и општи ставови кон ризикот.

Според тоа нормативниот модел на донесување одлуки се базира на целите и задачите на организацијата. Овој модел му одговора на прашањето: *Како да се постигнат овие цели?* За јавната организација, целите и задачите можат да ја земат формата на задоволување на потребите на клиентите со услугите кои тие ги нудат.

Од друга страна, за една производна организација, целите на организацијата можат да ја опфатат профитабилноста, стекнувањето на удел на пазарот, добра услуга за потрошувачите, кои го осигуруваат опстанокот на организацијата и го оправдуваат своето продолжување како дел од општеството.

ГЛАВА V ОРГАНИЗАЦИСКИ КОНТЕКСТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА СТРАТЕГИСКИ ОДЛУКИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

5.1 Организациона структура и проток на информации

5.2 Организациона структура и донесување на одлуки

5.3 Стил на менаџмент и ефикасност на одлуките

5.4 Конфликти и донесување на одлуки

5.5 Организациони политики и донесување одлуки

5.6 Организационата култура и клима

ГЛАВА V ОРГАНИЗАЦИСКИ КОНТЕКСТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА СТРАТЕГИСКИ ОДЛУКИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Организациските аранжмани се меѓу најважните детерминанти на административните и менаџерските способности на една нација, бидејќи тие влијаат на користење на човечките и материјални ресурси. Организацијата е начин за координација, поделба на работата и однесувањето на правецот меѓу компонентите и целината.

Организациите се грижат за доделување и групирање на персоналот и ресурсите за остварување на посакуваните цели. Преку организирање се постигнуваат резултати во владеењето и јавната администрација. Организациската структура е конфигурација на формалната улога на организацијата, постапките, управните и контролните механизми, авторитетот и процесот на донесување одлуки. Највисокото ниво на организација во земјата е претставено од страна на државата.

На државно ниво, организацијата е производ на филозофски вредности и политички можности на нацијата, наместо примената на техничките принципи на организација. Тоа е исто така под влијание на спогодбена поделба на власта. Во оваа рамка, има премногу простор за примена на техничките принципи на организацијата, особено на пониските нивоа на одделенијата.

Еден систем на организација базиран на рационални и технички критериуми во голема мера може да го подобри остварувањето на целите, дизајнот и имплементацијата на системи за управување, за испорака на услуги и јавна одговорност. Институциите и организациите на една држава се производ на прираст преку историска еволуција, политички експедиции, надворешни влијанија и еколошки реалности.

Во тој процес, со кои се регулираат и административните системи, развиени аномалии, контрадикции и растројства и најважно е да се разгледаат периодично за да се коригираат нивните слабости. Милер и Витни¹⁷⁰ додаваат дека организациската структура сама по себе, сепак, не создава конкурентска предност, туку конкурентска предност е создадена кога има соодветно спојување меѓу стратегијата и структурата.

¹⁷⁰ Miller, D and Whitney, O.J (1999), Beyond strategy: Configuration as a pillar of competitive advantage, *Business Horizons*, 42(3): 5-17; Euske, J.K and Riccaboni, A., (1999), Stability profitability Managing interdependencies to meet anew environment, *Accounting, Organizations & Society*; 24:463-481.

Принципите на организацијата се наведени на многу места и не може да има противречности. Тие се во суштина насоки и се изградени околу повеќе битни работи. На пример, административните агенции можат да се организираат по намена, процес, клиенти или географски поделби. Во организирање на агенциите треба да се има предвид нивното растојание од контролите, скаларниот принцип и единството на командата. Овие принципи ниту се меѓусебно ексклузивни, ниту пак може да се применат во сите ситуации без адаптација. Сепак, тие се исклучително корисни за оние кои се ангажирани во организациски дизајн или реорганизациски стратегии.

Иако не постои заедничка номенклатура или согласност на организациски шаблони помеѓу земјите, можно е да се спознае голем број општи карактеристики и патологии кои бараат посебно внимание. Впечатлива карактеристика на земјите во развој, вклучувајќи и Република Македонија, е мноштвото министерства, сектори, комисии, одбори, администрации, органи, агенции, холдинг-компани и корпорации. Сликата станува уште покомплицирана кога се размислува за различни модели и моќта на различни субјекти во рамките на иста категорија. На пример, лица одговорни за здравјето, земјоделството, надворешните работи, одбраната, трговијата, транспортот и внатрешната безбедност може да се опишат како оддели. Но може да има големи разлики во нивните овластувања, нивниот однос кон политичката власт и нивниот централен буџет и персонални процеси. Постојат дури и повеќе разлики меѓу субјектите, како што се комисии, корпорации, органи и агенции.

Првиот чекор кон систематизација и рационализација на организациската структура е компилација на детален компендиум (резиме) на сите владини организации. Компендиум (резимето) ќе го наведе името на организацијата, органот под кој е создадена, нејзините функции и главните оперативни активности. Како примери може да се донесат остри олеснувачки области на преклопување и дуплирање, празнини и дисконтинуитети и противречности или аномалии.

5.1 ОРГАНИЗАЦИСКА СТРУКТУРА И ПРОТОК НА ИНФОРМАЦИИ

Сите јавни организации бараат некоја форма на организациска структура за да ги имплементираат нивните стратегии. Формулирањето на една ефективна стратегија се базира на определување на јасна мисија на организацијата, едно големо внимание

на вреднување на надворешното окружување, како и една комплетна анализа на внатрешното окружување.

Во анализата на внатрешното опкружување, запознавање на организациската структура е многу важно. Организациската структура често се дефинира со термините на комуникација, авторитетот и меѓусебните односи во рамките на организацијата. Тоа има врска со координацијата на улоги и односи на вработените во организацијата.

Познавањето на структурата е исто така важно за формулирање на мисијата. Ако структурата се совпаѓа со предложените измени во стратегијата, тогаш постои сила, а обратно од тоа постои слабост во организацијата. Јасно определена структура и комплетни и верни информации ги определуваат формалните и неформалните односи помеѓу членовите на организацијата. Структурата може да биде „силна“, со добри специфични улоги и одговорности, или „слаба“ со автономна единица.

Секоја менаџерска функција и активности опфаќаат неколку форми на комуникација и тоа директни или индиректни. Менаџерите треба да одлучуваат и определуваат која алатка за информирање ќе го користат за да се здобијат со информации и истите да ги дистрибуираат. Ако се користи една непотребна алатка за информирање, менаџерските одлуки можно е да се базираат на неточна информација и така важните пораки не можат да стигнат до јавноста.

Изборот на медиумите за информирање е главна компонента за ефикасноста во комуникацијата. Изборот на медиумот на овој модел се основа врз релација помеѓу вредноста на информацијата и комплексноста на проблемот.

Теоретичарите на информацијата во организацијата Дафт и Ленгел¹⁷¹ точно го определуваат богатството на информацијата на следниот начин: богатството се определува како потенцијален капацитет за чување на податоци. Ако комуникацијата на една организација дава сосема ново основно значење, тогаш таа информација се смета за богата. Доколку значењето е мало, тогаш би се сметало како информација со намалено богатство.

Алтернативите средства за комуникација ги владеат нивоата на богатството на информацијата кои варираат од највисоко до најмало.

¹⁷¹ Daft, R. and Lengel, R.H, (1986), Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural, *Management science*, Volume 32, Issue 5, *Organization Desing*, USA, pp.554-571.

5.2 ОРГАНИЗАЦИСКА СТРУКТУРА И ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ

Организациската структура е формален аспект на задачи и работни односи, кој определува како вработените ги користат ресурсите за да ги остварат организациските цели. Според Чупиќ¹⁷², аналитичарите и теоретичарите на менаџментот се разликуваат меѓусебно по местото каде го лоцираат одлучувањето и затоа се во потполна согласност за неговото значење. Еден помал број од нив оди толку далеку што одлучувањето го прогласува за една од функциите на менаџментот. Тоа може да се види на слика 5.1 каде нивниот избор е нагласен со знакот „?“ . Сите останати пак нагласуваат дека без оглед на бројот на функциите на менаџментот (кои инаку варираат од 3 до 7), одлучувањето е значајно на секој од нив.

Слика бр.5.1 Врската помеѓу одлучувањето и функциите на менаџментот



Извор: Čupić, M., Tummala V. M. R., Suknović M.. (2001): *Odlučivanje: formalni pristup*, FON, Beograd, p. 19.

Самото тоа претставува кохезиски фактор помеѓу функциите, а резултатот на „работата“ на секоја од функциите по правило претставува некоја менаџерска одлука, односно соодветна акција.

Колку што избраната одлука е попромислена, толку акцијата е поквалитетна, па со самото тоа севкупната менаџерска и организациска ефикасност на целината е

¹⁷² Čupić, M., Tummala V. M. R., Suknović M.. (2001): *Odlučivanje: formalni pristup*, FON, Beograd, pp, 16-20.

подобра и на повисок степен. За да донесе добри одлуки, менаџерот треба да вклучи што поголем број елементи од организациската структура со цел да собере повеќе информации и одлуките да бидат ефикасни.

Дунка¹⁷³ укажува дека значајни детерминанти за видот на организациска структура или култура која ја избираат менаџерите се четири:

1. природата на организациското окружување;
2. видот на стратегија која ја применува организацијата;
3. технологијата (особено информациската технологија); и
4. карактеристиките на организациските човечки ресурси.

Следствено на тоа ефикасноста на структурирањето при примена на стратегиски менаџмент мора да ги земе предвид овие четири компоненти. Врвните менаџери ги групираат работите по сектори или одделенија и користат функционална структура¹⁷⁴ за користење на организациските ресурси.

5.3 СТИЛ НА МЕНАџМЕНТ И ЕФИКАСНОСТ НА ОДЛУКИТЕ

Во глобалната економија, знаењето на работата и знаењето на работниците се основните извори на економски раст за поединечни организации и народи. Така, во 21 век, способноста да се изгради, да се сподели и да се даде потпора на знаењето ќе ги замени сопственостите и контролата на имот, како примарен извор на конкурентска предност. Најефективните стратешки практики во 21 век ќе бидат оние преку кои стратешките лидери ќе најдат начини да дојде до ширење на знаењето.

На ниво на глобалната економија, системот создаде нови конкурентски пејзажи, во кои настаните постојано и непредвидливо се менуваат. Сепак, одредени услови на нови конкурентни пејзажи, вклучувајќи го и очекувањето дека економијата во светот ќе се зголеми значително во текот на првите 20 години на новиот век, што исто така, создаде можности јавните организации да го подобрат својот финансиски резултат.

Организации во кои стратешки лидери донесуваат нови конкурентни начини на размислување кај кои постои менталната агилност, формална флексибилност, брзина и иновација се стремат кон глобализирано стратешко размислување.

¹⁷³ Dunca, R (1979), "What Is the Right Organizational Design", Winter., McGraw-Hill/Irwin, NY, pp.59-80.

¹⁷⁴ Функционална структура е организациска структура составена од сите одделенија кои ѝ се потребни на организацијата да ги произведува нејзините добра и услуги.

Во стручната литература постојат истражувања и различни ставови кон оваа проблематика. Во 1972 година, Џон Чајлд¹⁷⁵, теоретичар, тврди дека топ-ниво на менаџери на организацијата имаат дискреционо право или ширина да се направи избор кој навистина ќе влијае врз завршниот исход. Една организација има одговорност за вкупните резултати на нејзините одделенија, а менаџерите имаат најсилен ефект врз стратешката шема на организацијата и управувањето со процесот. Теоретичарот има став дека стратешките лидери соодветно се подготвени за донесување одлуки и одговорности, имаат способност да влијаат значително на насоката на организацијата. Стратешката теорија смета дека организациите се нефлексибилни за своите врвни менаџери, и, особено, за главниот извршен менаџер.

На шематскиот приказ подолу се гледа паралела и разлика на практики на стратешко лидерство во 20 и 21 век.

Табела бр.5.1: Практики на стратешко лидерство

Практики во 20-от век	Практики во 21-от век
Фокус на исходот	Фокус на исходот и на процесот
Стоки и уверенија	Сигурност, но без ароганција
Обид за здобивање со знаења	Потпора на знаење
Креативност	Негување на креативност
Текови утврдени со хиерархија	Работниот тек под влијание на односите
Важност на интегритетот	Важност на интегритетот на акции
Барање за почитување	Подготвеност на разновидност и почитување
Толерирање на разновидност	Акти да се предвидат промените во окружувањето
Реакција во промените на окружувањето	Лидер и голем член на групата
Голем лидер	Граѓаните како критични ресурси
Вработените како ресурс	Функционира првенствено преку глобалниот начин на размислување
Управување во амбиент на домашно размислување	Инвестира значително во континуиран развој на граѓаните
Инвестиции во развој на вработените	

Извор: Ireland, R.D and A. Hitt, A.M (1999), "Achieving and maintaining strategic competitiveness in the 21st century: The role of strategic leadership", Vol. 19, No. 4 Reprinted from *Academy of Management Executive* 1999, Vol. 13, No. 1, p.74.

Менаџерите на сите нивоа и во сите видови на организации имаат нивни лични стилови на лидерството, кои одредуваат не само како тие ги водат нивните подредени туку и како ги извршуваат другите менаџерски задачи и обврски.

¹⁷⁵ Child, J (1972), "Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations And environment: retrospect and prospect". *Organization Studies*, 18 (1), pp.43-46.

Кај првично спроведените истражувања во различни организации беше во фокус класификацијата на лидерски стилови. Ова создаде бројни класични модели, каде ниеден од овие стилови не егзистираше потполно во реалноста, но овозможуваше негова референца секогаш кога се правеше анализа на однесувањето на менаџерите. Развивањето ефективен и ефикасен личен стил на лидерот, честопати е предизвик за сите менаџери на сите нивоа во организацијата. Група автори¹⁷⁶ додаваат дека способноста да управуваат со човечкиот капитал може да биде најклучна од вештините на стратегиските лидери.

Курт Левин¹⁷⁷ експериментирал во 1939 година и идентификувал три различни стилови на лидерство при донесување на одлуки: автократски стил, демократски стил и „laissez-faire“ стил.

Автократски стил – лидерот ги донесува сите одлуки во организацијата, дава наредби (еднонасочна комуникација), не ги зема предвид мислењата на работниците, донесува свои одлуки и не делегира одговорност. Тој владее и не дозволува различни мислења.

Демократскиот стил – лидерот е отворен кон различните погледи на работниците и ги иницира за еден отворен дијалог помеѓу нив (двонасочна комуникација), пред да се донесе одлука. Тој верува во своите подредени и нема проблем да делегира одговорност.

„Laissez-faire“ стил – лидерот е пасивен спрема одговорностите и донесувањата на одлуките. Тој не навлегува во дејствувањето на организацијата, но целосно се потпира кај неговите подредени.

Во врска со гореспоменатите стилови на лидерството, авторите Таненбаун и Шмит¹⁷⁸ го имаат конструирано континуумот на однесувањето на менаџерите и неменаџерите во организациите.

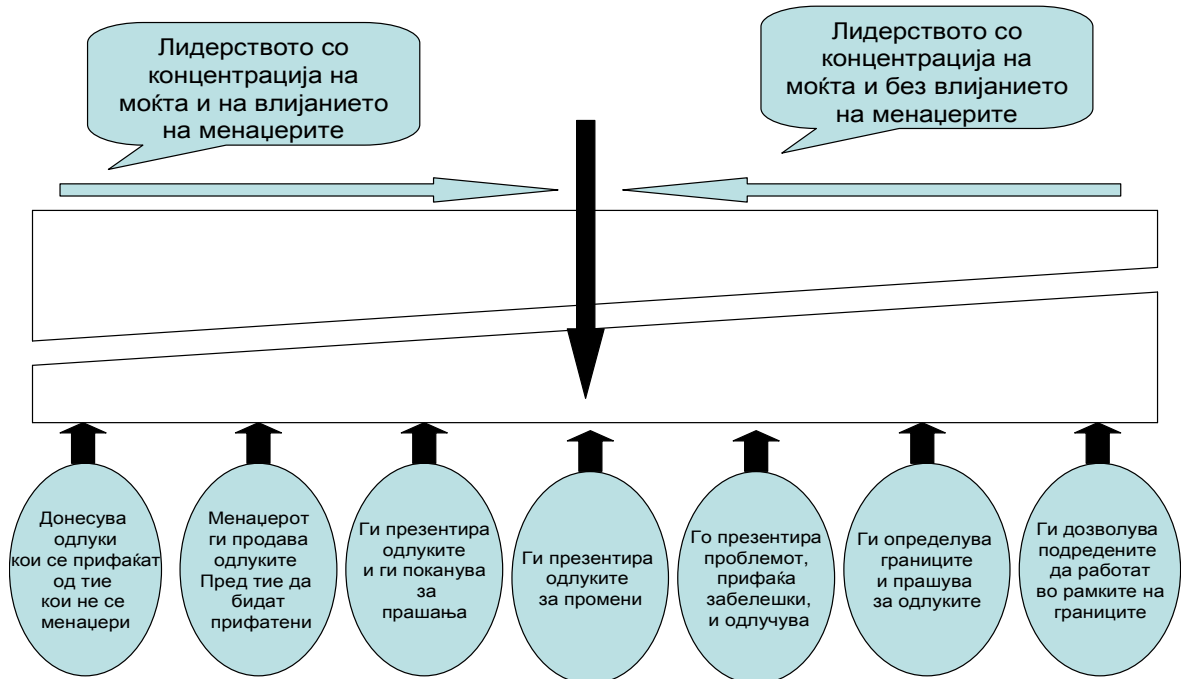
Во зависност од овој континуум на однесување и стилот нелидерството се променува, како што е прикажан во слика бр.5.2.

¹⁷⁶ Hitt, A.M., Keats, W.B., and DeMarie, S. (1998), "Navigating in the competitive landscape: Building competitive advantage and strategic flexibility in the 21st century", *Academy of Management Executive*, XI(4), 22-24. Quinn, B.J., Anderson and Finkelstein, S. 1996, "Managing professional intellect: Making the most of the best", *Harvard Business Review* 74(2):71-80.

¹⁷⁷ Lewin, K., Lippitt, R. and White, R.K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, 10, 271-301.

¹⁷⁸ Tannenbaum, R and Schmidt, W. (1973), "How to Choose a Leadership Pattern", Harvard Business School Publishing Corporation.

Слика бр.5.2: Континуум на менаџерски стилови



Извор: Kuka, I,(2006), *Management and Decision Making*, p.100, Tannenbaun, R and Schmidt, W,(1973), "How to Choose a Leadership Pattern", Harvard Business School Publishing Cooperation.

Овој континуум одразува спектар на активности кои се поврзани со степенот на авторитет кој го користи менаџерот и областа во која се става за делот на тие кои не се менаџери, а донесуваат одлуки. Ако појдеме во континуум од левата страна кон десната страна, се гледа степенот на контрола во зависност од стилот на менаџерите. Одредени докази наведуваат дека стиловите на менаџерите се разликуваат не само помеѓу поединците, културата туку и од воспоставените цели и овластувања од страна на основачот на организацијата.

Според наведеното, еден добар лидер би требало да ги обедини овие три сегменти во еден, односно најповеќе да биде присутен демократскиот начин на лидерство, но да не се изостави и автократскиот начин бидејќи сите одлуки не се донесуваат во тим; а најмалку треба да е присутен стилот каде сите одлуки се оставени на подредените.

Ова понатаму е наречено активен стил на управување. Еден добар лидер треба да има еден активен стил на управување. Во него тој треба да:

- го оценува стратегискиот менаџмент во јавниот сектор;
- поттикнува и структурира еден процес на стратегиски менаџмент;
- ги познава концептите на стратегискиот менаџмент;
- дизајнира еден процес на стратегискиот менаџмент кој е применлив за една специфична организација.

Во насока на подобрување на стратегиското управување дал голем придонес Хубер¹⁷⁹. Тој истакнува три по него важни интереси за подобрување на менаџерското одлучување. Првиот се однесува на тврдењето дека квалитетот и прифаќањето на менаџерските одлуки можат да имаат значајно влијание на професионалната кариера и личното задоволство на менаџерот. Ако се има предвид дека одлучувањето е основна одговорност и функција на менаџерот, тогаш влијанието на квалитетот на одлучувањето врз кариерата на менаџерот е јасно. Лошиот квалитет на одлуката, од друга страна, е одбивен и по правило фрустрирачки за сите вклучени во процесот на реализацијата, па со самото тоа во спроведувањето се јавуваат грешки, со што доаѓа до општо незадоволство со избраната одлука.

Втор интерес за подобрување на квалитетот на одлуките е во фактот дека тие директно влијаат на резултатите на целокупната организација на чие чело се наоѓаат доносителите на одлуките.

Третиот, пак, интерес е директно поврзан со податокот за времето кое доносителот на одлуката го посветува на таа работа. Желбата за смалување на тоа време (кое би можело да се посвети на некои други активности) е директно поврзана со подобрување на квалитетот на менаџерските одлуки.

Ако се има предвид сето ова, тогаш е повеќе од јасно зошто се изучува проблематиката на одлучувањето на коешто мора да му се посвети посебно внимание.

5.4 КОНФЛИКТИ И ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ

Едно од раширените мислења за тимовите е тоа дека сите членови на еден тим исто размислуваат и совршено се согласуваат меѓу себе. Ова, прво, не е точно, потоа не е потребно, и, на крај, дури е и штетно за тимската работа. Во тимската работа е нормално да постои несогласување помеѓу членовите, коешто може да доведе до

¹⁷⁹ Huber, G. P. (1980). *Managerial decision making*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.

конфликт. Но, конфликтот не треба да загрижува, затоа што тој не е ништо неочекувано во тимската работа, дури е и пожелен. Затоа, не треба да се избегнува конфликтот комплетно, туку треба да се избегнува непродуктивното однесување на членовите на тимот, коешто го зголемува нивото на конфликт или го кочи тимот во движењето кон финалната одлука. Конфликтната ситуација во тимската работа ќе се надмине со заемно почитување и доверба.

Според тоа, Џејмс¹⁸⁰ дава општ преглед на традиционалниот и современиот поглед на конфликтот во организациите.

Табела бр.5.2 Традионален и современ поглед на конфликтот

Стар поглед на конфликтот		Нов поглед на конфликтот
1.	Конфликтот може да се избегне	Конфликтот е неизбежен
2.	Конфликтот е предизвикан од грешки на менаџментот во дизајнирањето и водењето на организациите или од оние што прават проблеми	Конфликтот се појавува од повеќе причини вклучувајќи ја организациската структура, неизбежни разлики во перцепциите и вредностите на специјализираниот персонал
3.	Конфликтот ја уништува организацијата и го попречува оптималното работење	Конфликтот може да придонесе за работењето на организацијата или го попречува во различен обем
4.	Задача на менаџментот е да го елиминира конфликтот	Задача на менаџментот е да управува со нивото на конфликт и неговото разрешување за оптимално работење на организацијата
5.	Оптималното работење на организацијата бара отстранување на конфликтот	Оптималното работење на организацијата бара и постоење на определено ниво на конфликтот

Извор: James, A.S , (1978), *Menagment*, Prentice-Hall,Inc,Englewood Cliffs, New Jersey, p.344

Кога членовите на тимот се целосно свесни еден за друг и се способни да контактираат, заемното почитување ќе дојде само по себе. Довербата се раѓа кога се раѓа чувство на припадност кое го доживуваат членовите на тимот.

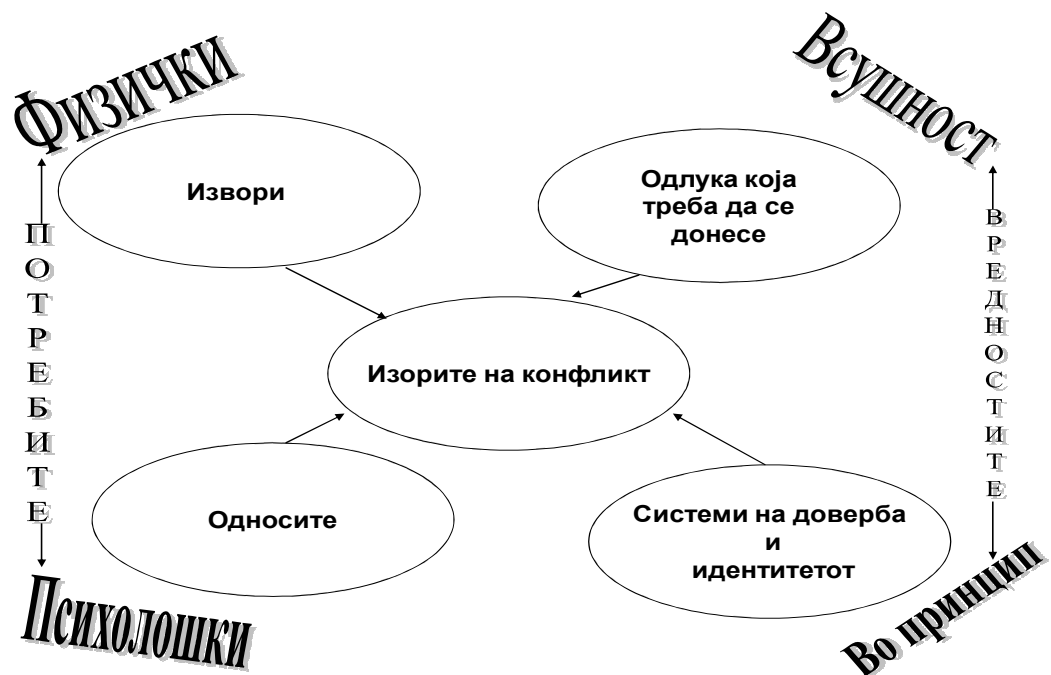
¹⁸⁰ Stoner,A.F.J, (1978), *Menagment*, Prentice-Hall,Inc,Englewood Cliffs, New Jersey, p.344

Во тимската работа има многу тешкотии, кои ја отежнуваат или, дури, ја блокираат. Една од најтешките за справување, но и најчеста тешкотија за ефективната тимската работа е падот на комуникација. Ефективната тимска работа директно зависи од отвореноста на секој член од еден тим за слободно споделување на информации и ставови.

Според Куме¹⁸¹, постојат многу начини за објаснување зошто е донесена една специфична одлука. Еден аргумент кој е запоставен во традиционалните техники на донесување одлуки е тој кој ги разгледува одлуките како резултат на спротивставени интереси и однесувањето на политиките во организацијата.

Врз донесувањето на одлуки се гледа како на еден логичен и рационален процес, кој не ги зема предвид интересите на секторите и персоналните проблеми на власта. Во пракса овие фактори имаат големо значење во донесувањето на одлуките.

Слика бр.5.3 Дијаграм на ресурсите на конфликтот



Извор: Kume, V,(2002), *Making management decisions*, PEGI, Tirana, p.124

Според тоа, конфликтите се појавуваат во организациите тогаш кога индивидуата и групите ги сметаат нивните цели позначајни и ексклузивни во споредба со другите.

¹⁸¹ Kume, V,(2002), *Making management decisions*, PEGI, Tirana, p.124

Ова во пракса се препознава како една ситуација добивка – загуба, каде една страна ја постигнува нејзината цел, а другата страна губи.

5.5 ОРГАНИЗАЦИСКИ ПОЛИТИКИ И ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ

Кога планираат или организираат, управуваат или раководат, менаџерите во јавните организации се наоѓаат себеси во процес на комуницирање со јавноста директно или непосредно преку другите.

Како резултат на емпириски студии за тоа како актуелно се донесуваат одлуки во јавните организации, сега општо се признава дека запознавањето со процесите и политичките однесувања е критично за теоријата и практиката на донесување одлуки.

На едно општо ниво, интуитивно, се забележува дека политиката игра значајна улога во процесот на донесување одлуки во јавниот сектор. Политиката има врска со конкуренцијата и власта, а самата власт е квалитет за една група или поединец што сака да донесе или да спроведува одлуки. Некои размислуваат и прифаќаат дека, за донесување добри одлуки треба да се биде дел од власта и да се биде активен во политиката, бидејќи да постигнеш добра одлука, треба да пливаш во водите на политиката.

Менаџерските одлуки и организациските политики не се ефективни ако не се подели одговорноста за нивно преземање. Студирањето на аспектите на политиката во донесување на одлуки е една значајна област, но честопати тие аспекти се потценувани, и оди дотаму што службениците не се само партиципенти во политиката во процесот на донесување на одлуки туку и одлуките сами по себе, често, имаат политички димензии.

5.6 ОРГАНИЗАЦИСКА КУЛТУРА И КЛИМА

Теоријата на организацијата како научна дисциплина во текот на својот развој долго време најголемо внимание посветувала на истражување на т.н. „тврди“ варијабли на организацијата во кои спаѓаат: стратегијата, структурата, технологијата, големината, локацијата и сл. Откако максимално се искористиле можностите на овие тврди варијабли, таа фокусот на својот интерес го насочила кон т.н. „меки“ варијабли во кои спаѓаат: организациските промени, конфликтите во организацијата, стресните состојби и особено организациската култура.

Ричард¹⁸² укажува дека културата на една организација или која било група поединци е отсјај на вредностите, верувањата и однесувањата на моменталните, но и на претходните лидери во групата.

Организациската култура се состои од комплексен сет идеологии, симболи и суштински предности што се споделуваат во целата организација и влијаат на начинот на кој таа ја води. Со други зборови, организациската култура може да биде извор на конкурентна предност на организацијата.

Според Џонс и Џорџ¹⁸³, организациската култура ја сочинува збир на споделени уверувања, очекувања, вредности, норми и работни навики, кои влијаат на начините на кои поединците, групите и тимовите меѓусебно влијаат и соработуваат, за да ги остварат организациските цели. Организациската култура се простира и ги опфаќа сите активности на компаниите. Таа влијае на начинот на организирање, степенот на децентрализација, формирање на авторитетот на организацијата, на степенот на формализирање на правилата и процедурите на функционирање и сл.

Со еден збор, организациската култура влијае на вкупното однесување на јавните организации. Поимот култура вклучува низа елементи како што се: традиција, обичаи, навики, вредносен систем, верувања, ставови, мерила и норми на однесување.

Според овие елементи се разликуваат народите и одделните општества. Слично на тоа, и организациите имаат своја култура по која се разликуваат и препознаваат една од друга. Организациската култура претставува повеќедимензионален феномен. Нејзината содржина може да се набљудува на повеќе начини.

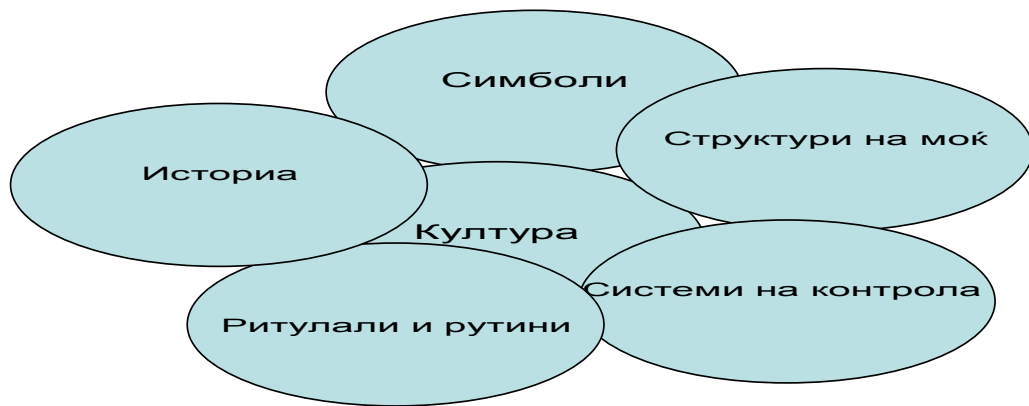
Во теоријата и практиката на организацијата, голем број автори се согласни дека организациската култура има два вида елементи: когнитивни и симболични.

Во когнитивните елементи влегуваат: вредности, верувања, очекувањата, етиката, чувствата, неформалните правила, начин на мислење, поглед на свет итн. Симболичните елементи ги опфаќаат: јазикот и жаргонот, приказните, митовите, легендите, хероите, ритуалите, логотипот, физичкиот изглед и слично. Основни когнитивни елементи на организациската култура се: вредностите, верувањата и нормите на однесување.

¹⁸² Barrett, R(1998), *Liberating the Corporate soul*, Butterworth-Heinemann publications, USA.

¹⁸³ Jones,R.G and George,M.J, (2008), *Современ Менаџмент*, Глобал Комуникации, Скопје, стр.105.

Слика бр.5.4: Културна мрежа на една организација



Извор: Riston, N (2011), *Strategic management*, Ventus Publishing, Aps, p.38

Во текот на процесот на стратегиска анализа јасно произлегува дека искуството игра главна улога во процесот на донесување одлуки.

Јавните менаџери често во нивната работа се реферираат на традицијата и културата на организацијата, создадени со текот на времето.

Културата е важна организациска димензија на претпријатието. Нејзиното формирање започнува со основањето на претпријатието кое има главна улога во воспоставувањето на почетната култура. Културата на организацијата ја определуваат истите фактори кои влијаат и на организациската структура. Некои од овие фактори имаат поголемо влијание, а други помало, во зависност од конкретната состојба во организацијата. Сепак, најважните фактори кои треба да ги имаат предвид јавните менаџери пред да донесуваат одлуки во една организациска култура се: луѓето, сопственоста, целите, големината, староста, технологијата, дејноста и средината во која претпријатието функционира. Според тоа, може да се наведе дека организациската култура е општ модел на однесување на уверување и вредности кои им се заеднички на членовите. Културата е збир на верувања, очекувања стекнати и вложени вредности од страна на членовите на организацијата и пренесени од една генерација вработени на друга.

Ако постои почит кон различните култури кои можат да се најдат во една организација и климата сама по себе ќе биде добра. Исто така, и односот помеѓу раководниот тим и работниците мора задолжително да биде коректен, транспарентен и да не постои потценување, во спротивно ќе се јави многу неповолна клима, а како поборник за стратегиски менаџмент еден лидер не смее да си го дозволи тоа.

ГЛАВА VI СВЕТСКИ ИСКУСТВА ВО ОБЛАСТА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАѢМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

6.1 Јавниот сектор во Франција

6.2 Јавниот сектор во Германија

6.3 Јавниот сектор во Словенија

ГЛАВА VI СВЕТСКИ ИСКУСТВА ВО ОБЛАСТА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Европскиот јавен сектор претрпе големи структурни промени во последните три децении под влијание на таканаречениот „нов јавен менаџмент“ (во натамошниот текст НЈМ), главно инспириран од голем број приватни управувања со модели и практики, спроведено во англосаксонските земји.

Според Кицкерт¹⁸⁴, засиленото внимание насочено кон корисниците го менува управувањето во јавниот сектор и јавните услуги во сите земји од Европската Унија. Во него е идентификувана подготвеноста на управата да одговори на барањата на граѓаните како клучен фактор при определување на вредноста на јавната услуга. Според истиот автор, генерална определба на државите членки во реформата на управувањето во јавниот сектор е дека треба да се даде поголема важност на квалитетот на изведбата и на резултатите, отколку на придржувањето кон дефинираните правила и процеси. Конзистентно со таа определба, чекор понатаму претставуваат иницијативите за квалитет на услугите и сервисите. Претходните реформи се фокусираа главно врз подобрување на интерните процеси или на ефикасноста. Фокусирањето врз квалитетот на услугите бара од јавните организации да станат поотворени, повеќе да гледаат кон надвор, и во некои случаи дури и да ја оправдаат својата улога и постоење. Оваа определба претставува дополнителна димензија на успешноста / изведбата.

Со примена на концептите на новиот јавен менаџмент се започнало со примена на нови иновации кои ќе дадат подобри резултати.

Според Мулган и Олбери¹⁸⁵, иновацијата во контекст на јавниот сектор е дефинирана како „креирање и имплементација на нови процеси, продукти, услуги и методи на испорака коишто ќе резултираат во значително подобрување на ефикасноста, ефикасноста или квалитетот на резултатите“. Накратко, иновацијата е примена на нови идеи за да се добијат подобри резултати.

¹⁸⁴ <https://www.google.com/#q=Distinctiveness+in+the+Study+of+Public+Management+in+Europe.+A+Historical-institutional+Analysis+of+France%2C+Germany+and+Italy> (accessed dt.08.03.2013)

¹⁸⁵ Mulgan, G, and Albury, D, (2003), *Innovation in the Public Sector*, Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom Cabinet Office.

Три највообичаени иновативни активности во јавниот сектор се¹⁸⁶:

- обликување на насоките на политиката – каде улогата на јавниот сектор е да обезбеди објективни, разумни совети и опции и да ѝ помогне на Владата во однос на донесувањето одлуки во врска со политиката и програмите;
- имплементирање на политики и програми – односно ефикасна и ефективна испорака на услуги на граѓаните; и
- иновации во администрацијата – воведување на внатрешни процеси и практики за да се подобри продуктивноста и да се намалат трошоците.

Придобивките од овие иновации се различни. Признаено е, во светски рамки, дека иновацијата е од клучно значење за зајакнување на економските резултати и сеопшто обезбедување на подобри животни услови. Исто така, иновациите можат да ја подобрат организациската ефикасност, да обезбедат повисок квалитет и навремена услуга на граѓаните, да се намалат трансакциските трошоци и да дадат нови методи на работа. Иновациите се мотивирани и управувани од страна на разни краткорочни, среднорочни и долгорочни фактори. Во јавниот сервис водечки императив за иновации е потребата да се одговори поефикасно на новите барања и очекувања на владата и заедницата во една комплексна животната средина.

Трите земји избрани во ова истражување, Франција, Германија и Словенија, имаат специфични и својствени институционални државни контексти, но сите три земји имаат силна легалистичка и заедничка традиција. Оваа традиција има корени од 19 век во историјата на државната формација, особено во воспоставувањето на либералната „Rechtsstaat“ во континентална Европа. Исто така, сите три држави се водени од потребата за внесување иновации во работењето на јавниот сектор за поефикасно и поефективно да одговорат на комплексите побарувања на окружувањето.

Со оглед на очигледната важност на оваа историска традиција во денешна Франција, Германија и Словенија, во овој дел од студијата се разгледани типологиите на овие организациски структури, легалистичката традиција на државата и администрацијата, внесените иновации и најдобрите практики на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор.

¹⁸⁶ http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/innovation_in%20the_public_sector.pdf (accessed 22.02.201).

6.1 ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО ФРАНЦИЈА

Кицкерт¹⁸⁷ вели дека потеклото на висококвалификуваната и ценета француска администрација лежи во периодот на владеењето на Наполеон Бонапарта. Според Тилие и Тулар¹⁸⁸, јавната администрација била трансформирана во висококвалификуван бирократски апарат. Јавните службеници биле квалификувани, ефикасни и ефективни. На тој начин Франција постепено станала „административна држава“ раководена од елитни службеници. Исто така, карактеристична за француската јавна администрација е флуидната поврзаност помеѓу политиката и администрацијата, односно лице со висока административна положба може да се здобие со политичка функција и по истекот на мандатот повторно да се врати на старата административна положба. Затоа се вели дека Франција е една административна држава.

Поради влијанието на Европа која се залага за стимулирање на економскиот растеж и изградба на еден голем пазар се појавија два нови елемента. Првиот е европскиот процес кој има големо влијание на францускиот регулаторен систем. Вториот е поврзан со појавата на нови информатички и комуникациски технологии. Тие претставуваат предизвик, но и можност за модернизација на јавниот сектор. Овие нови алатки ќе овозможат нови можности за зголемување на контактите меѓу граѓаните, бизнисот и граѓанскиот сервис, преку намалување на товарот на прописите. Исто така, овие алатки може да се користат како средство за модернизација на целиот регулаторен систем што ќе се дозволи со промена на административен апарат за остварување на потребите на граѓаните.

Според Пошар¹⁸⁹, соочени со новите економски и социјални предизвици, француските власти мораа да се пренасочат и да покажат способност за адаптација кон новите промени како структурно така и функционално. Се иницираше процесот на општата децентрализација со цел да се овозможи понуда на персонализирани услуги што одговараат на комплексноста на единечните барања како и да се усогласат понудените резултати од јавните услуги со географската реалност.

¹⁸⁷ Kickert J.M. W (2004), *Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-institutional Analysis of France, Germany and Italy*, Erasmus University Rotterdam, pp.4-5.

¹⁸⁸ Thuiller, G. and Tulard, J (1984), *Histoire de l'Administration Francaise*, Presses Universitaires de France, Paris.

¹⁸⁹ OECD (2003), *Responsive Government Service Quality Initiative*, Marcel Pochard „Тековни и идни активности во иницијативите за квалитет: состојбата во Франција“, с. 62.

Тоа беше придружено со реафирмација на фундаменталните и новите принципи што се основа на јавните услуги, како што се поедноставување на процедурите, транспарентноста, информирање на јавноста и потреба за подобрување на процедурите за прием на барања за јавните услуги. Ваквиот пристап според Пошар¹⁹⁰ развил позитивни и негативни страни при примената на овие иновации во јавните организации .

На позитивната страна се наоѓаат:

- напорите за модернизација и обновување на социјалниот дијалог;
- стратегијата за одговорност заснована на менаџерска автономија;
- модернизацијата на методите за управување со човековите ресурси;и
- оценката на целокупниот пристап.

На негативната страна имаме:

- зголемена флексибилност на буџетските процедури; и
- контрола на менаџментот.

Подобрување на квалитетот и ефективноста на јавните услуги бара мотивирање на државните службеници, како и надградување на нивните вештини. Преземени се повеќе чекори за мотивација на државните службеници и за нивно интегрирање во владините политики за модернизација преку проекти на агенциите и центрите за одговорност.

Понатамошните иновации во францускиот јавен сектор вклучуваа исто така транспарентност и објавување на информации, поедноставување на административните процедури, децентрализација, зголемување на очевидноста на јавната услуга, како и подобрување на контактот на корисниците со давателот на услугите.

Структурално, денешната јавната администрација во Франција¹⁹¹ има развиено силна локална самоуправа паралелно со канцеларии на централната власт на локално ниво рефлектирајќи синергија помеѓу локалната самоуправа и централната власт што е карактеристичен елемент на француската административна организација.

На легислативно (законодавно) ниво, највисоко место во Франција зазема Парламентот кој е составен од Народното собрание и Сенатот. Францускиот Сенат е

¹⁹⁰ OECD (2003), *Responsive Government Service Quality Initiative* , Marcel Pochard „Тековни и идни активности во иницијативите за квалитет: состојбата во Франција“, с.62–63.

¹⁹¹ United Nations (2006), *Public Sector in France, Division for Public Administration and Development Management* , pp 7-9.

постојан орган кој не може да се распушти, а сенаторите имаат мандат од шест години.

Извршната власт во Франција е застапувана од Министерскиот совет на чело со премиер. Сепак, во извршната власт учествува и претседателот на државата.

Структурален приказ на внатрешната администрација на главните одделенија во Франција¹⁹² е следниот:

- Администрација на премиерот;
- Одделение за внатрешни работи;
- Одделение за одбрана;
- Одделение за економија, финансии и индустрија;
- Одделение за надворешни работи;
- Одделение за опрема;
- Одделение за образование, високо образование и истражување;
- Одделение за млади и спорт;
- Одделение за животна средина;
- Одделение за култура;
- Одделение за социјални работи;
- Одделение за земјоделие;
- Одделение за јавна администрација; и
- Одделение за прекуокеанските територии.

Внатрешната структура на главната администрација не се менува, а овие главни одделенија имаат стабилна егзистенција.

Секое од министерствата е предводено од министер кому му е подреден државен секретар. Улогата на секретарот е да обезбеди координација на услугите и е одговорен за модернизацијата на јавниот сектор.

Организациската структура на телата во централната државна администрација има три нивоа и тоа:

- Дирекции (со кои раководат директори);
- Поддирекции; и
- Бироа.

¹⁹² Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform(2006), Structure of the civil and public services in the member and accession states of the european union, Published by the Austrian Federal Chancellery, p.22.

Следно ниво е законодавниот сектор кој е составен од врховен суд, уставен совет, кој потоа има улога на уставен суд и совет на државата. Исто така, во оваа рамка се и граѓанските судови (регионалните судови, трговските судови).

Како последна гранка на јавниот сектор е локалната власт или локалната самоуправа која во Франција функционира на три нивоа: комуни, департмани и региони. Комуната е најмала заедница со право на самостојно управување. Департманот¹⁹³ има овластување за одредена област и со него раководи префект. Како најголем дел од локалната самоуправа е регионот кој донесува важни одлуки во однос на развојот на департманите и комуните.

Во основа, Канингам и Каракасиду¹⁹⁴ велат дека иновациите во јавниот сектор во Франција главно се состоеја во поедноставувањето на администрацијата. Тоа поедноставување се движеше од упростување на регулативите, па сè до реструктурирање на јавниот сектор и неговите програми и/или процеси. Тука еден дел заема и е-Владата преку Министерството за јавни услуги. Ова значи редуцирање на бариерите кои произлегуваат од прекумерните бирократски процеси и модернизација на јавниот сектор.

Натамошните иновации во јавниот сектор вклучуваат општ преглед на јавните полиси со примена на стратегиско управување кои ги спроведуваат министерствата.

Според истите автори, секое министерство има за цел да развие стратегија за реформи со фокусирање на¹⁹⁵:

- рационализирање на јавни структури за да се зголеми нивната ефикасност;
- развивање политика за развој на претпријатијата и поддршка на иновации;
- политиката за вработување; и

¹⁹³ Двостепена локална управа: (комуна, департман и Париска регија како специфична единица на локалната управа) со силни централистички елементи. Комуна: Совет (одлучува) и претседател и заменици (извршни органи). Советот го избира претседателот, но не може да го отповика, тој е претставник и на централната власт и на комуната. Департман: префект (извршен орган поставен од централната власт), Генерален совет (орган на префектот кој се избира со општо право на глас, не заседава постојано, туку само 2 редовни сесии годишно) и Комисија на департманот (постојан орган чии членови секоја година ги одредува Генералниот совет), Извор: Давитковски, Б., Гризо, Н., Гелевски, С. и Данева-Павловска, А., (2011), *Административно право*, Правен Факултет, стр.95–96.

¹⁹⁴ Cunningham, P. and Karakasidou, A., (2009), *Innovation in the Public Sector Policy*, Manchester Institute of Innovation Research University of Manchester, Brief No 2, p. 6

¹⁹⁵ Cunningham, P and Karakasidou, A., (2009), *Innovation in the Public Sector Policy*, Manchester Institute of Innovation Research University of Manchester, Brief No 2, p.12.

- модернизирање на статистичките услуги за да се зголеми производството и квалитетот на податоците.

Очекувани резултати се активирање на многу организациски и институционални промени како што се креирањето агенции за имплементација на јавните услуги, а тие агенции ќе бидат автономни во своето работење, но ќе подлежат на строги професионални контроли и евалуации.

6.2 ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО ГЕРМАНИЈА

Парламентарната демократија беше основана во Германија по Првата светска војна. Воспоставување на либералните уставни „Rechtsstaat“, според Пејџ¹⁹⁶ и Хепер¹⁹⁷, стана основна пресвртница во развојот на многу европски држави. Легислативата стана темел на државата. Администрацијата треба да биде врз основа на приматот на законот. Уставот, законите и прописите станаа ексклузивни извори на административни дејства. Затоа законот доби монопол во однос на ефикасното функционирање на државата. Државните службеници беа претежно (јавни) правници. Формирањето на „Rechtsstaat“ исто така го означил почетокот на модерната професионална бирократија.

Во Сојузна Република Германија, основните цели на државата се регулирани со Уставот и Основниот закон¹⁹⁸ донесен на 23 мај 1949 година, кои предвидуваат уредување на структурата на државата и на јавната администрација во Германија во согласност со следните принципи:

- сојузната држава: дека „лендерите“ се членови на Федерацијата
- самоуправување за локалните власти: на локалните власти им се гарантира висок степен на административна автономија на локалните прашања, и
- поделба на власта: законодавната, извршната власт (влада и администрација) и судството се секој наменети за посебни институции.

Во Германија постојат пет нивоа на германска администрација: федерација, „länder“ (држави)¹⁹⁹, административен круг, околии (окрузи) и комуни (општини).

¹⁹⁶ Page, E., (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power*, New York: Harvester Wheatsheaf.

¹⁹⁷ Heger, M. (ed), (1987), *The State and Public Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York: Greenwood Press.

¹⁹⁸ <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (accessed dt.25.09.2012).

¹⁹⁹ Во Германија постојат 16 „Länder“-региони (Schleswig-Holstein, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Brandenburg, Lower Saxony, Berlin, North Rhine-Westphalia, Saxony-Anhalt, Saxony, Thuringia, Hesse, Rhineland-Palatinate, Saarland, Bavaria, Baden-Württemberg).

Според Клагес и Лефлер²⁰⁰, федерацијата, локалната самоуправа и поделбата на власта се доминантни принципи на административната структура во Германија.

Федералната влада овозможува користењето на административните институции, на државите и општините да биде на ниво на локалните власти.

„Ландот“ е државната членка на федерацијата што се наоѓа на чело на локалната структура на власта. Според тоа, административниот округ е главната административна единица на „ландот“ и тој се разликува од секој „ланд“ по однос на населението и опфатената површина. Околиите се составени од групации на комуни како административни единици кои решаваат работи кои не можат поединечно да ги решат комуните. Локалните власти се фокусираат на огромен спектар на модернизација на стратегиите во сите области.

Поделбата на функции, хиерархиски структури, послушност кон команди, формализација, прецизност на регулативата, постојано и редовно вработување на професионалните државни службеници, дисциплината и професионалноста се само неколку од атрибутите кои често се цитирани за да ја окарактеризираат бирократската организација во Германија.

Актуелни трендови за иновации во Германија се модернизацијата и подобрувањето на капацитетите во јавниот сектор. Намалувањето на бирократијата и прегледот на постојните прописи биле далеку од најистакнатите аспекти на регулаторните квалитети во минатото на политичките програми.

Во Германија²⁰¹, агендата на јавниот менаџмент во раните 1990-ти беше под доминација на процесот на обединување и сродните политики на трансформација на јавниот сектор, кои ги наметнаа структурата и принципите на Западна Германија, односно јавната администрација на новиот „Länder“, поранешна Источна Германија.

Концептот на иновации во јавниот сектор во Германија главно се карактеризира со следните клучни особини:

- зголемена пазарна ориентација;
- корпоративно управување на концепти;
- поделба на стратешка (политичка) и оперативна (административна) одговорност;
- идеи кои потекнуваат од управувањето со цели и со резултати; и

²⁰⁰ Klages H. and Haubner, O. (1994) "Strategies of public sector modernization: three alternative perspectives". Bouckaert, G. and Halachmi, A. (eds), *Challenge of Management in a Changing World*, Jossey Bass, San Francisco.

²⁰¹ <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsGermany.pdf> (accessed dt.08.03.2014)

- децентрализирана, полуавтономна структура.

Проект-програмата „Модерна држава – модерна администрација“²⁰², која започна да се имплементира во 1999 година, има за општа цел да воведи и промовира нова концепција на државата. Подобрувањето на регулаторната ефикасност и квалитетот беа истакнати како клучни компоненти на овие напори. Програмата започна серија проекти наменети за поддршка на модернизацијата на јавниот сектор и регулаторните капацитети, вклучувајќи го и воведувањето на пресметковно сметководство, напорите за реформа на системот на државна служба и освртите на постојните прописи.

Германската влада има воспоставено неколку централни регулаторни координации и управување со единици, поддржани од страна на министерствата со хоризонтална одговорност. Овие единици го оформуваат јадрото на ефективниот регулаторен систем на управување. Од страна на државните службеници се бара повеќе да работат тимски, да ги појаснуваат нивните улоги и одговорности, да развијат аналитички експертизи и да спроведат поширока низа на регулаторни стандарди за квалитет.

Административниот систем на Германија во голема мера е во рамките на Уставот на земјата. Поради ова, во германската јавна администрација превладуваат уставните принципи, што ја чини значително различна и комплексна. Сепак, основните елементи на германската државната администрација се релативно униформни за државните службеници на сите нивоа на власта.

Федералната власт, покрај федералниот канцелар кој е на врвот на управувањето со државата, е поделена на федерални министерства а тие се²⁰³:

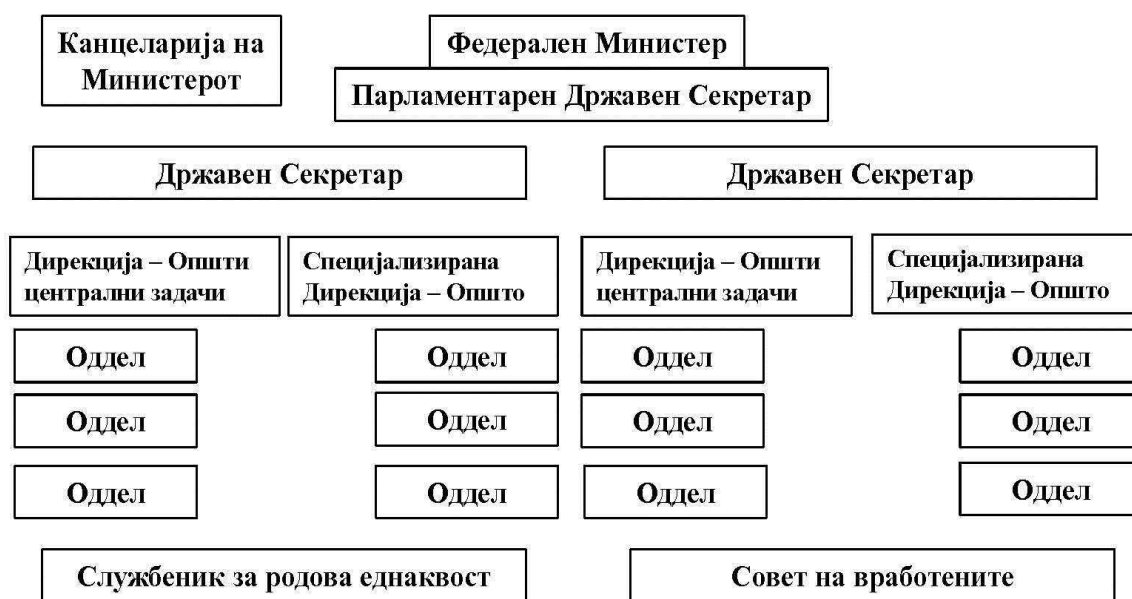
- Федерално министерство за труд и социјални работи;
- Федерално министерство за надворешни работи;
- Федерално министерство за внатрешни работи;
- Федерално министерство за правда;
- Федерално министерство за финансии;
- Федерално министерство за економија и технологија;

²⁰² The Federal Ministry of the Interior Secretariat (1999), “Modern State – Modern Administration”, The programme launched by the Federal Government, Published by Druck Center Meckenheim GmbH, p.6.

²⁰³ Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform(2006), *Structure of the civil and public services in the member and accession states of the european union*, Published by the Austrian Federal Chancellery, p.24.

- Федерално министерство за храна, земјоделие и заштита на потрошувачот;
- Федерално министерство за одбрана;
- Федерално министерство за семејни работи, постари граѓани (пензионери), жени и младина;
- Федерално министерство за здравство;
- Федерално министерство за транспорт, градежништво и урбанистички работи;
- Федерално министерство за животна средина, заштита на природата и нуклеарна безбедност;
- Федерално министерство за образование и истражување; и
- Федерално министерство за економска соработка и развој.

Слика бр.6.1 Структура на секое министерство во Германија



Извор: Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform (2006), Structure of the civil and public services in the member and accession states of the European Union, Published by the Austrian Federal Chancellery, p.24.

Во Германија²⁰⁴ постои многу јасна формална дистинкција помеѓу државните службеници (Beamte), јавен орган или државната власт (околу 40% од вработените во јавниот сектор), останатите вработени во државата (Angestellte) и физички работници

²⁰⁴ <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsGermany.pdf> (accessed dt.08.03.2014)

(Arbeiter), кои се предмет на приватниот сектор и се регулирани со закони за работни односи.

Државните службеници (Beamte) се сметаат како агенти на државата и се одговорни според јавното право. Како недржавни службеници се сметаат оние кои едноставно ја вршат професијата во јавниот сектор на економијата или во рамките на јавните услуги финансирани од државниот буџет. Во практиката, сепак, границата помеѓу двете категории на услуги е нејасна.

Во Германија е важно да се спомне новиот модел на јавниот менаџмент кој се користи за изразување на нови концепти за управување на локално ниво. Според Давитковски²⁰⁵, локалната организација во Германија е условена од федералната структура на државата. Елементите на моделот, што локалните власти го ставија во пракса, се следниве:

- резултат на ориентирана буџетност: во повеќето случаи се примени само на одредени бизнис-полиња, но, исто така, постојат примери како областа на Соест и градот Оснабрик, кои имаат резултат на ориентирана буџетност за сите активности;
- пребарување на трошоците на административните производи: во рамките на буџетската рамка, повеќето локални власти се обидуваат да ги пресметаат вистинските трошоци за нивните производи;
- воведување на комерцијално книговодство: ова е логична последица на иновациите споменати погоре;
- децентрализирано ресурсирање на одговорноста;
- дефинирање на индикаторите за стандарди на квалитет;
- клиент на ориентација;
- екстернализација / приватизација; и
- отвореност за конкуренција.

Иако ова е кратко резиме, тоа покажува дека повеќето локални власти имаат тенденција да бидат поефикасни и поефективни во процесот на донесување одлуки и поотворени кон давањето услуги на засегнатите страни.

²⁰⁵ Давитковски, Б., Гризо, Н., Гелевски, С. и Данева-Павловска, А., (2011), *Административно право*, Правен факултет, стр.91.

6.3 ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО СЛОВЕНИЈА

Целите и развојните реформи на јавната администрација во Словенија се свртени во прилог на законитоста и професионалноста, кон отвореност на јавните работи, ефикасност и ефективност, рационалност, флексибилност и ориентација кон корисниците на јавните услуги.

Во Словенија, реформата на јавниот сектор е главно согледана како систематски сет на пристапи кој се применува од независноста на земјата во 1991 година, а особено од 1996 година, кога целта на земјата е фокусирана на членството во ЕУ.

Иако Словенија имаше доста добро обучени службеници, сепак пред промената во 1991 година тие не беа соодветни и способни за нови задачи кои ги наметнуваше новата администрација. Прво, како независна држава, на Словенија ѝ недостигаа многу институции кои мораа да бидат воспоставени и кадровски екипирани. Второ, многу институции требаше да се трансформираат во согласност со новиот политички и економски систем и стандардите на ЕУ, што е огромна задача за да се направи во неколку години.

Реформите беа дизајнирани под влијание на новиот јавен менаџмент, со цел да се постигне адекватна рационализација на структурите и ресурсите, како и управување со квалитетот. Државата и локалната власт, за подобро функционирање, додадоа адекватни административни и професионални капацитети, дефинирани како способност за вршење на соодветните задачи.

За ефикасно и ефективно испорачување на услуги во сите области на земјата локалната самоуправа создаде стратегија, која си зададе цел да ја вклучи програмата за развој на капацитетите со што поединците, организациите, институциите и општеството ќе развијат способности за извршување на соодветни активности.

Реформите, во јавната администрација, во Словенија беа спроведени во неколку фази, по следење на развојот на системот на окружувањето, односно на државата и на општеството.

Според Лејн²⁰⁶, земјите од Централна и Источна Европа (вклучувајќи ја и Словенија) беа подложени на следните фази на развој:

- Трансформација – воспоставување нов систем со неколку политички партии;
- Консолидација – нов политички систем кој е стабилизирани;
- Модернизација – само во оваа фаза вистинскиот реформски процес е во промената на улогата на јавните институции, нивната реорганизација и постепената дерегулација; и
- Адаптација – мерки за утврдување на ефикасноста.

Трпин²⁰⁷ дава три главни периода на стратегиски реформи во Словенија:

1. „револуција“ (1990–1994);
2. „транзиција“ (1995–1997); и
3. „влез во ЕУ“ (по 1997).

Според Плоштајнер²⁰⁸, реформата на јавната администрација во Словенија започна веднаш по нејзиното осамостојување.

Тоа може да се подели во три фази:

- Прва фаза од 1991 до 1996

Во оваа фаза, која ја предизвика сеопфатната реформа на јавната администрација, беа првите демократски избори во Словенија.

- Втора фаза од 1996 до 1999

Понатамошниот развој на јавната администрација беше насочен кон процесот на интеграција на Словенија во Европската Унија. Во 1996 година, Владата донесе стратегија за интеграција во ЕУ, вклучувајќи делумно и стратегија за реформа на јавната администрација за периодот од 1997 до 1999 г.

- Трета фаза од 1999 до 2003г

Периодите 1996–1999 г. и 1999–2003 г. имаат заеднички именител: Европската Унија.

Во рамките на овој нов контекст, требаше да се развива нова законска рамка за јавната администрација и да се усогласи со стандардите на европскиот административен простор. Редовни извештаи на Европската комисија за напредокот

²⁰⁶ Lane, J. E. (1995) *The Public Sector*. Thousand Oaks, etc.: Sage, N.Y.

²⁰⁷ Trpin, G. (2003), *Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov* [New Possibilities for the Organization of Public Administration and Efficiency of Administrative Systems]. *Uprava [Administration]* 1(2): 53-64.

²⁰⁸ <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/06.pdf> (accessed dt.18.10.2012).

на Словенија во нејзината интеграција во Европската Унија (2002²⁰⁹, 2003²¹⁰) сведочат дека дел од реформата беше успешно завршена.

- Од 2003 година наваму

Во јули 2003 година, беше воведена специјална среднорочна владина стратегија за понатамошен развој на јавниот сектор.

Ваквите движења, произлегуваа, од длабоките општествени промени кои се случија во Словенија. Парламентот и владата се однесуваа како главни носители на одлуки во реформата на јавната администрација.

Канцеларијата за европски прашања или Канцеларијата за информатика, со специфичната улога во Министерството за јавна администрација од 2004 година, па наваму донесе многу профитабилни, битни одлуки за целокупната организација на словенечката власт.

Јавната администрација игра значајна улога во рамките на доброто владеење, бидејќи таа овозможува професионална основа за политичките одлуки и директното спроведување на усвоените политики.

Словенечкото Министерство за јавна администрација²¹¹, како координатор за спроведување на сите реформи во јавната администрација и јавните институции, ги почитува принципите на легалност и правна сигурност, политичка неутралност и професионална независност, отвореност и корисничка ориентација, стручност и квалитет, компатибилност, рационалност и ефикасност.

Мисијата²¹² на словенечката јавна администрација, базирана на ефикасен стратегиски менаџмент, е да се воспостави пријателска и ефикасна јавна администрација, односно пријателска кон корисниците кои се причина за постоењето на јавната администрација, но и кон државните службеници кои се јадрото на јавната администрација.

²⁰⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/sl_en.pdf (accessed dt.26.10.2012)

²¹⁰ http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/reports_on_slo_progress/Progress_Report_2003.pdf (accessed dt.26.10.2012).

²¹¹ http://www.mju.gov.si/en/areas_of_work/, Ministry of Public Administration, (accessed dt.26.09.2012).

²¹² <http://www.arhiv.mju.gov.si/en/index.html> (accessed dt.10.10.2012)

Во врска со стратешките промени, менаџмент-практиките се насочени кон модел на партнерство од словенечка перспектива, кое може да се подели во следниве седум чекори²¹³:

- (1) Управување со стратегија преку рамно организациско партнерство;
- (2) Раководење на кадарот и владините промени преку трансфер на знаење помеѓу секторите (јавниот и непрофитниот сектор – третиот сектор);
- (3) Управување со структурата кон нова децентрализирана организациска структура и активен трансфер на знаењето;
- (4) Управување со системски промени во насока на активната политика на градење партнерство меѓу јавни и приватни организации во Словенија;
- (5) Управување со вештини и компетенции кон овластени и базирани на модел знаење;
- (6) Управни цели кон активна имплементација на директивите на ЕУ и реструктурирање на социјалната држава кон многу благи модели; и
- (7) Вклучувањето на стратешки партнери се однесува на целиот процес на стратешко планирање (од стратегија поставување на цел на евалуација на стратешки план).

Јавните организации се трансформираат во флексибилни, децентрализирани структури, кои потенцираат хоризонтална соработка. Иако постои растечко тело на знаење кое се занимава со управување на стратешките корпоративни промени, јавните организации сè уште остануваат значително неуспешни во разбирањето на промените поврзани со процесот на стратегискиот менаџмент.

Група автори, Хиксон, Милер и Вилсон²¹⁴, направиле споредби помеѓу донесувањето одлуки во јавниот и во приватниот сектор и откриле дека успешната имплементација на реформите во јавниот сектор бара пристап со учество на вработените.

²¹³ Penger, S and Tekavčič, M. (2008), *Slovenian case of strategic change management in the public sector: Towards the Lisbon Strategy*, Zb. rad. Ekon. fak. Rij. • 2008 • vol. 26 • sv. 2 • 321., pp.311-312.

²¹⁴ Hickson, D.J., Miller, S.J. and Wilson, D.C. (2003), *Planned or prioritized? Two options in managing the implementation of strategic decision*, *Journal of Management Studies*, 40, pp. 1803–1836.

Слика бр.6.2: Словенечкиот случај на стратешки промени за управување со процесот: Кон нов модел на рамно партнерство и активно размислување на знаење.



Извор: Adapted from: Medium Term Programme (MTP) 2008-2009 for Co-operation between Directors-General Responsible for Public Administration in the EU Member States, December 2007, Lisbon. Renewed Lisbon Strategy: Implementing the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs, 2007; EUPAN Handbook, 2007.

Според група автори²¹⁵, модерните стратешки промени се, всушност, алатки за управување, кои зависат од развојот на структури, процеси и заеднички ментални модели, кои задолжително го вклучуваат иновативниот јавен сектор.

²¹⁵ Brown, K., Waterhouse, J., Flynn C. (2003) "Change management practices: Is a hybrid model a better alternative for public sector agencies?" *International Journal of Public Sector Management*, 16 (3), pp. 230-241.

Во однос на услугите презентирани во рамките на менување на владините програми во јавните служби, може да се констатира дека важноста на промените станува клучна перспектива на стратешки менаџмент во Словенија.

За поефикасно спроведување на сите иновации и реформи и за поефикасна примена на стратегиското управување на јавниот сектор, Словенија вовела 15 министерства, а тие се²¹⁶:

- Министерство за труд, семејство и социјални работи;
- Министерство за финансии;
- Министерство за економија;
- Министерство за земјоделство, шумарство и храна;
- Министерство за култура;
- Министерство за внатрешни работи;
- Министерство за животна средина и просторно планирање;
- Министерство за правда;
- Министерсво за транспорт;
- Министерство за образование и спорт;
- Министерство за здравство;
- Министерство за надворешни работи;
- Министерство за јавна администрација; и
- Министерство за високо образование, наука и технологија.

Словенија исто така има и двајца министри без ресор (одговорни за локалната самоуправа и регионална политика, како и за координација и мониторинг на стратегијата на развој на Словенија).

Структурно, секое министерство има:

- од политички аспект: министер и државен секретар (до 1 по секое министерство) како заменик на министерот;
- од аспект на службеници: генерален директор, генерален секретар, директори на тела во министерствата, повисоки и други службеници.

Според Пенгер и Текавич²¹⁷, новото партнерство за управување со јавноста во Словенија може да се опише од следниве седум главни принципи:

²¹⁶ Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform(2006), Structure of the civil and public services in the member and accession states of the european union, Published by the Austrian Federal Chancellery, p.50.

²¹⁷ Penger, S and Tekavčič, M. (2008), *Slovenian case of strategic change management in the public sector: Towards the Lisbon Strategy*, Zb. rad. Ekon. fak. Rij. • 2008 • vol. 26 • sv. 2 • 321.

- (1) професионален менаџмент;
- (2) експлицитни стандарди и мерки за работењето во јавни организации;
- (3) поголем акцент на излезни контроли, како и надзор;
- (4) промена на децентрализацијата и пребарувања на програми во јавниот сектор;
- (5) промена на поголема конкуренција во јавниот сектор, како и активно движење кон систем на партнерството;
- (6) стрес на приватниот сектор на практиките за управување; и
- (7) стрес за поголема флексибилност во употреба на ресурси.

Други структурни промени во јавниот сектор вклучуваат намалување на бројот на нивоа на управување со елиминирање на одредени средни менаџерски позиции. Исто така, постојат многу иницијативи за подобрување на стратегиското управување со луѓето во јавниот сектор со презентирање на современиот менаџмент на прашања, квалитет, учење, знаење, претприемачки активности, услуги на клиентите, еманципација на работниците, обука на тимови за работа кои работат во внатрешната средина и овозможуваат нови организациони и менаџерски перспективи.

Јавните службеници стануваат сè подостапни преку електронска пошта, а исто така и обемот и квалитетот на информациите доставени до граѓаните и до бизнис-секторот преку порталот на јавната администрација за кратко време се прошири и значително се подобри. Како резултат на тоа, во согласност со стратегиите на е-бизнисот, во Словенија е развиен нов концепт на е-влада.

Од 1 јануари 1997 година, основана е нова институција за обуки наречена Академија за администрација. Оваа институција е одговорна за развојот на семинари, обуки и за организирање на државни испити за нововработените. Во смисла на глобализацијата на административната работа и реципрочните меѓузависности на системите, потребно е да се даде соодветен акцент на меѓународната соработка, особено во рамките на професионалните организации од јавниот сектор.

ГЛАВА VII АНАЛИЗА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

- 7.1** **Јавниот сектор на Република Македонија**
- 7.2** **Промените во јавната администрација**
- 7.3** **Јавната администрација и политиката на ефикасност**
- 7.4** **Стратегискиот менаџмент во локалната власт**
- 7.5** **Компаративна анализа на функционирање на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор на Република Македонија**
- 7.6** **Истражување за состојбите на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во Република Македонија**

ГЛАВА VII АНАЛИЗА НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАѢМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

7.1 ЈАВНИОТ СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Јавниот сектор е во континуиран процес на трансформација во сите држави. Во оваа смисла, тој е секогаш предмет на реформи. Во земјите во развој, особено, тој мора да се задржи во чекор со пошироката трансформација на процеси кои се одвиваат во општеството. Многу фактори го објаснуваат овој континуиран процес на трансформација и промени и се накратко елаборирани подолу.

Националните вредности често се менуваат со доаѓањето на независноста или новото политичко раководство. Како последица на тоа, јавниот сектор и јавната администрација имаат системи формираны во претходната ера за одредени цели кои можеби ќе треба да се трансформираат во согласност со новите вредности.

Подобрувањето на резултатите на владите беше една од најважните работи во истражувањето на јавниот сектор и креирањето политики во текот на последниве дваесет години.

Владите во светот се во потрага по нивни подобри резултати во однос на користењето на јавните ресурси, резултатите, задоволството на клиентите, граѓанското учество, корупцијата, транспарентноста, одговорноста и воопшто поголемото задоволство. Сепак, поголемиот дел истражувања се фокусираа на Владата како целина или на одредени јавни услуги и програми, отколку на институционалниот капацитет на јавните организации. Подобрувањето на институционалниот капацитет и резултати на секоја јавна институција е од клучно значење за која било политичка администрација барајќи да се подобри ефикасноста на целокупната власт. Подобрувањето на владината одговорност и транспарентност не може да се постигне без транспарентни и одговорни организации.

На пример, многу земји во развој, вклучувајќи ја и Република Македонија, се во процес на менување на постоечкиот административен систем за да се стави поголем акцент на учеството на населението во јавните работи, на одговорноста на избраните претставници и на одговорноста на државата за доброто на своите граѓани.

Во блиското минато, владите во различни земји, вклучувајќи ја и Република Македонија, ги реконструираа своите јавни организации со следниве цели земени предвид:

(1) да се разјаснат одговорностите на министрите и одделенијата давајќи им поголеми овластувања во функционалните области;

(2) да се издвои правењето политики од програмата за испорака на активности;

(3) да промовира иновација и преземање ризик од страна на некои релаксирачки јавни сервиси, ограничувања на менаџери и стимулирање на претприемачки однесувања;

(4) да се направат јавните организации поефикасни со подобрување на нивното управување со човечките ресурси; и

(5) да се преземат опции на пилот-проекти за нова работа, како што е е-влада.

Реформите во јавниот сектор се условени од следниве главни фактори: менување на функциите на современата држава; структурни и институционални услови за реформите; појава на пазарно окружување и децентрализацијата.

Од друга страна, Организацијата за европска соработка и развој, како значајна меѓународна институција, има дадено голем придонес во делот на реформирање на јавниот сектор во одделни земји. Во таа насока се воспоставени стандарди и цели кои треба да ги постигне јавниот сектор²¹⁸:

- зголемување на отвореноста, транспарентноста и достапноста на Владата, преку легислативата за слобода на информации, јавни консултации и други иницијативи;
- постапно внесување на пристапот заснован на резултати во јавниот сектор, преку подобро управување на работењето, евалуација на резултатите и други системи;
- промена на системите на доверливост и контрола со замена на ексанте- со експост-контрола, користење на независна ревизија и други процедури;
- олеснување на прераспределбата и реструктурирањето на владите преку деволуција на власта на пониски нивоа,

²¹⁸ Organisation for European Economic Cooperation and Development, (2005). Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. 2005. *Framework for Country Background Information: Meeting of the Public Governance Committee at the Ministerial Level*, Rotterdam, The Netherlands, November 28, 2005. Paris: OECD. July 29.

приватизација, креирање нови регулаторни тела, целосна реорганизација на Владата и други иновации;

- организирање и мотивирање на јавните службеници преку зголемување на управувачката флексибилност, користење индивидуални договори за работа, користење стимулативни модели на плаќање на вработените и други мерки; и
- интегрирање на пазарниот пристап во работењето на владините институции, преку користење на механизмите за потпишување на договори со надворешни лица, воспоставување внатрешни пазари и други иницијативи.

За развитокот на администрацијата во јавниот сектор во Република Македонија неколку научни истражувачи во своите научни трудови дават опис на оваа проблематика. Група автори, Узинов, Георгиев и Недановски²¹⁹, ја дават следната дефиниција за државната сопственост и државниот сектор. Според авторите, како државна сопственост и државен сектор може да се смета имотот на државата, односно имотот на органите на државната управа на министерствата, управите, агенциите и сл., како и имотот на јавните, односно денес државните установи, како што се училиштата, факултетите, универзитетите, здравствените и културните институции и сл., кои се регистрираат службено како државни институции. Како јавна сопственост, односно како јавен сектор се смета имотот на органите на локалната самоуправа, како и јавните претпријатија што ги основаат органите на локалната самоуправа.

Процесот на спроведување на реформите на јавниот сектор во Република Македонија, според Давитковски и Павловска²²⁰, е поделен на три групи:

1. Мотиви за спроведување на реформата:

- Развитие на демократското општество;
- Поддржување на развојот на пазарното стопанство, стабилноста и континуитетот на државата;

2. Потреба од развој на нови неопходни способности и вештини на јавната администрација, со цел постигнување на коренит пресврт во положбата и улогата на управата во политичкиот систем:

²¹⁹ Узинов, Н., Георгиев, А. и Недановски, П., (2003), *Применета економија*, Економски факултет, Скопје, стр.112.

²²⁰ www.pf.ukim.edu.mk/EN/Uploads/12%2520_Reformi%2520vo%2520javniot%2520sektor.pps+&cd=2&hl=en&ct=clnk (accessed dt.01.12.2013)

- Од класична државна управа во децентрализирана (функционална) управа како систем на јавни служби.

3. Опстојување на Република Македонија во меѓународната заедница:

- Пристапување на критериумите на Република Македонија кон Европската Унија, како долгорочна цел;
- Економска интеграција;
- Исполнување на критериумите на Унијата за модерен и професионален систем на јавна администрација – „Копенхагенските критериуми“;
- Конкурентна администрација способна да помогне во воспоставувањето на услови за развој на конкурентно стопанство, како понепосредни цели.

Улогата на јавниот сектор и јавната администрација во процесот на обединување се јавува како одлучувачки фактор во Република Македонија, не само поради тоа што е поврзана со институционалните и другите владини механизми, но и затоа што реалното практично, техничкото и „естетското“ изедначување на различните административни култури претставува елемент за исполнување на горенаведените стандарди и цели за пристапување во европската интеграција.

Развојот на јавниот сектор во изминатиот период беше ограничен од многу надворешни и внатрешни фактори кои беа критични за процесот на управување на јавниот сектор во земјата.

Табела бр.7.1 Влијанието на надворешните и внатрешните фактори во јавниот сектор

<i>Менување на улогите и функциите на државата се многу важни во процесот на реформирање на јавниот сектор</i>	<i>Како што и улогата и функцијата на државата се должат на промени, мора и административните способности да се променат. Во еден момент, во Република Македонија административни реформи беа спроведени за подобрување на средиштето на државата во националниот процес на развој. Сега, поголем акцент се става на пазарните економији и улогата на приватниот сектор во економскиот раст и развој, јавната администрација чии системи се реформите кои ќе ги зголемат можностите за партнерства</i>
--	--

	<p>помеѓу јавниот и приватниот сектор и невладиниот сектор.</p>
<p>Промените на окружувањето</p>	<p>Различни промени на окружувањето директно влијаат на природата на барањата направени од јавниот сектор. На пример, брзиот раст на населението и поголемиот обем на урбанизација и индустријализација создадоа динамика која не може да се управува преку традиционалните јавни организации, персонал или методи, и административните способности треба да се надградуваат и да се дистрибуираат до новите барања и ситуации.</p> <p>Урбаното ширење придружувано од високата густина на населението може да значи дека планерите и јавните службеници треба да изработат нови начини за да се обезбедат акциите, здравјето и образованието. Слично на тоа, големи концентрациии на млади лица во популацијата може да значат дека новите стратегии треба да бидат развиени за справување со невработеноста и криминалот.</p>
<p>Достапни ресурси</p>	<p>Промена на ресурси кои се достапни – може да има потреба од корекција во административните структури и практики.</p> <p>Во текот на изминатата деценија многу земји во развој се под меѓународен притисок за извршување на структурно приспособување и програми кои се вклучени во административните реформи. Во отсуство на добро обмислени административни и развојни планови, многу земји биле принудени да преземат мерки за заштеда на ад хок-основа. Општо земено, одговорот е да се применуваат „резови на табла“, со неиздиференцирано осипување во штабови и прекин на сите нови програми. Овие стратегии може да бидат многу нефункционални и можат да влијаат на долгорочен план за иднината на земјата.</p>
<p>Динамика на реформите</p>	<p>Три изрази се користат наизменично во опишувањето на мерките за подобрување на административните способности: административен развој; административна модернизација и реформи. Додека условите делат многу</p>

	<i>заеднички карактеристики, секој од нив има различен фокус и пристап.</i>
<i>Административна реформа</i>	<i>Административната реформа се разликува од административниот развој и модернизација во некои клучни аспекти. На пример, реформите на програмите се фокусираат на постоечката универзална работа на јавната администрација и бараат да се справат со владата за отворени и широки проблеми. Целта, генерално, е да се промовира координација во управувањето со јавните работи, преку мерки како што се стандардизација и организациски модел на практики, за создавање униформни правила и прописи за јавниот персонал, правејќи практики за управување со поефикасно и зајакнато бруто на буџетскиот процес.</i>

Извор: OECD (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers, No. 23, OECD Publishing, pp.42-50.

Реформските приоритети и стратегии, генерално, зависат од перспективи и интереси на странките, кои се вклучени во процесот на реформи. Многу земји ја признаваат важноста на административните реформи во однос на задоволувањето на променливите потреби на нивните општества. Понекогаш реформите доаѓаат како одговор на криза. Во други случаи тие стануваат политички слогани. На пример, владите се отфрлени или соборени поради злоупотреба на моќта, корупција, лошо управување и лошо административно работење.

Во јавниот сектор, функцијата на раководењето е да овозможи една организација да ги исполни своите цели, да постигне одредени резултати за лица од јавноста и да функционира на ефикасен и етички начин. Во јавниот сектор во Република Македонија се забележува дека институциите со добро стратегиско управување имаат капацитет за давање услуги со висок квалитет и континуирано усовршување. Слабото стратегиско управување води кон финансиски неуспеси и неуспеси во услугите и ја разнишува довербата на корисниците на услугите и даночните обврзници. Добар менаџер не само што мора да биде флексибилен и приспособлив во менувањето на окружувањето туку исто така мора да биде способен да ги дијагностицира проблемите и да спроведува програми за промена. Ако органите на јавниот сектор ги немаат потребните структури со јасни насоки на одговорност и

договорени задолженија, процесот на донесување одлуки нема да функционира во правец на остварување на целите на одреден орган.

Согласно со законската регулатива, субјекти од јавниот сектор²²¹ се корисниците на средства од Буџетот на Република Македонија, фондовите, општините и Градот Скопје, агенциите и другите институции основани со закон, јавните претпријатија, јавните установи и другите правни лица кои се во државна сопственост или во кои државата е акционер.

Раководење со органите на државната управа во Република Македонија

Според Давитковски²²², основните принципи на формирање и работење на државните административни органи, односно организациската структура на државната администрација во Република Македонија опфаќа:

- централни и локални административни органи;
- инокосни и колегијални административни органи;
- самостојни административни органи и органи во состав на самостојните органи.

За вршење на функциите на државната управа, во Република Македонија се основни 14 министерства со 47 органи во состав, 7 самостојни органи на државната управа и 3 управни организации.

Табела бр. 7.1: Преглед на министерствата, органите во нивен состав, самостојните органи на државната управа и управните организации

Организација на органите на државната управа		Органи во состав
1	Министерство за одбрана	
2	Министерство за внатрешни работи	1. Управа за безбедност и контраразузнавање 2. Биро за јавна безбедност
3	Министерство за правда	1. Државен управен инспекторат 2. Управа за извршување на санкциите 3. Биро за судски вештачења 4. Управа за водење на матични книги
4	Министерство за труд и социјална политика	1. Управа за прашања на борците и воените инвалиди

²²¹ Закон за финансиската инспекција во јавниот сектор, (Сл.весник на Република Македонија бр.82/2013 од 5.6.2013 година)

²²² Давитковски, Б., Гризо,Н., Гелевски, С. и Данева-Павловска, А.,(2011), *Административно право*, Правен факултет, стр.149.

		2. Државен инспекторат за труд
5	Министерство за финансии	1. Управа за имотно-правни работи 2. Царинска управа 3. Државен девизен инспекторат 4. Управа за јавни приходи 5. Дирекција за спречување на перење пари 5. Финансиска полиција
6	Министерство за образование и наука	1. Педагошка служба 2. Биро за развој на образованието 3. Управа за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците 4. Државен просветен инспекторат
7	Министерство за економија	1. Монополска управа 2. Управа за наменско производство 3. Државен пазарен инспекторат 4. Државен инспекторат за техничка инспекција 5. Биро за заштита на индустриска сопственост 6. Биро за метрологија
8	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	1. Управа за ветеринарство 2. Управа за водостопанство 3. Управа за хидрометеоролошки работи 4. Управа за семе и семенски материјал 5. Управа за заштита на растенијата 6. Државен инспекторат за земјоделство 7. Државен инспекторат за шумарство и ловство
9	Министерство за транспорт и врски	1. Управа за телекомуникации 2. Управа за цивилна воздушна пловидба 3. Капетанија на пристаништата 4. Државен инспекторат за транспорт 5. Државен инспекторат за градежништво и урбанизам 6. Државен комунален инспекторат
10	Министерство за здравство	1. Фонд за здравствено осигурување 2. Државен санитарен и здравствен инспекторат 3. Биро за лекови 4. Дирекција за храна 5. Проектна единица за развој на здравствениот сектор
11	Министерство за култура	1. Управа за афирмирање и унапредување на културата на припадниците на заедниците во Република Македонија
12	Министерство за локална самоуправа	1. Државен инспекторат за локална самоуправа 2. Биро за стопански недоволно развиени подрачја
13	Министерство за животна средина и просторно планирање	1. Државен инспекторат за животна средина 2. Служба за животна средина 3. Служба за просторен информативен систем 4. Управа за катастар и регистрација на недвижности
14	Министерство за информатичко општество и администрација	

Самостојни органи на Владата на Република Македонија	
1	Агенција за млади и спорт
2	Агенција за иселеништво
3	Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи
4	Агенцијата за развој и инвестиции
5	Центар за управување со кризи
6	Дирекција за заштита и спасување
7	Агенција за стоковни резерви
Управни организации	
1	Државен архив на Република Македонија
2	Државен завод за статистика
3	Агенција за катастар на недвижности

Извор: www.vlada.mk (accessed dt.25.02.2014)

Со работа на министерствата раководат министри избрани од Собранието на Република Македонија. Министерот го претставува министерството, организира и обезбедува законско и ефикасно вршење на работите и задачите, донесува прописи и други акти за кои е овластен со закон и презема други мерки од надлежност на министерството.

Во министерствата, од страна на Владата, се именува еден државен секретар, како највисок раководен државен службеник кој го обединува работењето и ја унапредува хоризонталната координација на сите сектори во министерството.

Со сектор раководи раководител на сектор, кој во случај на отсуство или спреченост го заменува помошник на раководителот на секторот. Со одделение раководи раководител на одделение кого во случај на отсуство или спреченост го заменува советник од одделението од редот на стручните државни службеници кој тој ќе го определи.

Со органот во состав на министерството раководи директорот кој Владата го именува и разрешува од должност. Тој е лично одговорен за својата работа и за работата на органот со кој раководи пред Владата и пред министерот.

Со работа на самостоен орган на државната управа раководи директор, кој го именува и разрешува Владата. Тој е лично одговорен пред Владата за својата работа, за работата на органот, како и за состојбата во соодветната област во рамките на надлежноста на органот. Владата може да му именува заменик на директорот на самостојниот орган на државната управа.

Развојни процеси на пазарот на труд и образованието во јавниот сектор

Стратегиите и политиките за вработување и унапредување на образовниот процес и планираните активности за вработување и ублажување на невработеноста Владата на Република Македонија ги има утврдено во повеќе стратешки документи, и тоа: Програмата на Владата на Република Македонија 2011–2015 год, Националната стратегија за развој на образованието 2005–2015, Националната стратегија за вработување на Република Македонија 2015 година, Националниот акционен план за вработување на РМ 2011–2013 година, Националната стратегија за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост во Република Македонија 2010–2015, Националната стратегија за заштита од семејно насилство 2008–2012, Стратегија за демографски развој на Република Македонија 2008–2015, Националниот план за акција за родова рамноправност 2007–2012, Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2010 и 2011 година во делот на социјалната политика и вработувањето, Повеќегодишната оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007–2013, подготвена во согласност со компонентата 4 од Инструментот за претпристапна помош на ЕУ (ИПА).

Во 2005 година, Собранието на Република Македонија донесе „Национална стратегија за развој на образованието 2005–2015“, наменета за промовирање на образование за сите, подобрување на социјалното партнерство, поддршка на активностите на невладините организации и доброволните здруженија на полето на доживотното учење, за поврзување на формалното и неформалното образование, зголемување на можностите за мобилност на образованието и подигање на професионалниот и социјалниот капацитет на возрасните.

Како дел од заложбата за спроведување на реформите во образованието, предвидени во Стратегијата, во април 2006 година, Собранието одобри програми за развој на предучилишно образование, основно образование, средно и вишо образование, високо образование, стручно образование на наставниот кадар, контрола на квалитетот во образованието, институционална поддршка на реформата во образованието, развој на ИКТ во образованието и развој на образованието за возрасни во контекст на доживотното учење.

Имајќи ја предвид состојбата на пазарот на трудот во Република Македонија, јавните политики за вработување беа во насока на зголемување на учеството на пазарот на трудот и намалување на структурната невработеност, преку стимулирање

на побарувачката на пазарот на трудот и промовирање на претприемаштвото, усогласување на понудата и побарувачката на работна сила согласно со потребите на пазарот на трудот, подобрување на понудата на работната сила, олеснување на процесот на трансформација од училиште на работа, како и намалување на сивата економија. Започнато е да се работи на дизајнирање на системот на долгорочно предвидување на пазарот на труд и како најсоодветен модел за Македонија, беше одлучено да се примени „Hermin“-моделот за долгорочно предвидување на пазарот на труд. Исто така, се изработи документ за: „Потребите и предизвиците за мониторинг и евалуација на политиките за вработување“, како и „Предлог за архитектурата на системот за мониторинг и евалуација“.

Имајќи ја предвид користената литература и новите сознанија, може да се наведе дека клучните принципи на доброто стратегиско управување во јавниот сектор во Република Македонија се должат пред сè на: Одговорност – имање одговорност значи да се има одговорност и да се одговара за извршување на должностите. Во јавниот сектор ова се однесува на давање објаснување за раководењето со јавните пари, за тоа како парите се употребени и колку од целите и резултатите одредени од организацијата се достигнати со употреба на јавните пари. Одговорноста е потребна во хиерархиските односи и во случаи кога има делегирање на задолженијата. Одговорните во јавните служби треба да донесуваат одлуки во насока на јавниот интерес. Нивните одлуки не треба да се во насока на стекнување лична или семејна финансиска или материјална корист. Интегритет – чесност, отворено дејствување и комплетност. Во јавниот сектор осебено постои етика која се однесува на стандардите на однесување и вредностите, како на пр. непристрасност, отвореност и транспарентност, искреност, интегритет и љубезност. Одговорните во јавните служби треба да ги промовираат и поддржуваат принципите на лидерство и да бидат пример за останатите. Одговорните во јавните служби не треба да земаат одговорност за финансиските или другите обврски на лица или организации кои би можеле да имаат влијание на нивните официјални должности; и Отвореност – која е потребна за сите заинтересирани страни да имаат доверба во организацијата и која имплицира отвореност во давањето информации (на пр. личен доход и бонус кој се исплаќа на кадарот на повисоки позиции). Одговорните во јавните служби треба да бидат отворени за тие одлуки кои ги донесуваат и сите активности кои ги преземаат. Тие треба да даваат образложенија за своите одлуки или пак да ги ограничат информациите единствено кога за тоа има јасна потреба во јавноста.

7.2 ПРОМЕНИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Глобалното движење за реформи во Република Македонија имаше за цел да ги намали трошоците на власта и да ја зголеми нејзината продуктивност и ефикасност, да ја направи власта поблиску до бизнис-заедницата, како и до граѓаните, и да ја подобри способноста на менаџерите да управуваат. Треба да се нагласи дека реформата на јавната администрација е процес кој оди низ сите сфери на власта и во сите земји е тесно поврзана со пристапувањето кон ЕУ.

Европската Унија врши надворешен притисок кон реформи и многу често нуди финансиска и техничка помош за оваа намена. Благодарение на тоа, најголем број од земјите, вклучувајќи ја и Република Македонија, имаат соодветно законодавство, формулирано со стручна помош обезбедена од програмите на Европската Унија или од страна на други меѓународни организации, додека има и такви кои сè уште работат во правец на тоа.

Според Меткалф ²²³, ефикасните реформи зависат од комбинација на пет услови кои делумно претставуваат карактеристики на ситуацијата, а делумно резултати на намерни активности од страна на реформаторите и нивните политички водачи, а тие се:

1. Надворешен притисок;
2. Внатрешно незадоволство;
3. Стратегија за реформи;
4. Механизми за управување со реформата; и
5. Повратна информација и оценување.

²²³ Organisation for Economic Co-operation and Development, (1998), *Preparing public administrations for the European administrative space*, Metcalfe, L “Meeting the Challenges of Accession”, Copyright OECD, 1998, France, pp.53-55.

Табела бр.7.4 Петте услови кои претставуваат карактеристики на ефикасните реформи на јавната администрација

Б р	Услови	Опис
1.	Надворешен притисок	<i>Без никаков надворешен притисок во најмала мера ни една организација не може да започне голема реорганизација или реформа. Во случајот со земјите од Централна и Источна Европа, не постои сомнеж дека сите влади се под огромен притисок од домашни и меѓународни извори за воведување реформи кои го унапредуваат процесот на транзиција. Преголемиот надворешен притисок, а не недостатокот од него, претставува проблем кај сите земји кандидати.</i>
2.	Внатрешно незадоволство	<i>Надворешниот притисок, како таков, постигнува малку, освен доколку не постои и чувство на внатрешно незадоволство. Внатрешното незадоволство, чувството дека работите би можеле да се направат на различен и подобар начин се од клучно значење за одржување на мотивацијата за реформа. Политичката волја може да биде доволна за да се започне реформа. Широко распространетото чувство на незадоволство со моменталната ситуација помага да се продолжи со реформата. Битно е да се нагласи дека искористувањето на внатрешното незадоволство го намалува отпорот кон промени. Доколку постои мало чувство на незадоволство, пасивниот отпор ќе биде доволен да се закочат реформите.</i>
3.	Стратегија за реформи	<i>Комбинацијата од надворешниот притисок и внатрешно незадоволство обезбедува мотивација и енергија за промени, без да им се даде кохерентна цел. Потребна е и стратегија за реформи за да се даде јасна, општа насока на реформата. Членството во ЕУ и развивањето на капацитети за спроведување на правните придобивки за заедницата обезбедуваат таква насока. Тие насочуваат кон дефиниран пат напред. Но, и покрај тоа, голем обем за утврдување на детали и поставување приоритети на стратегијата за реформи и спроведување на некоја стратегија допрва треба да се разработат.</i>
4.	Механизми за управување со реформата	<i>Ова доведува до сегашниот услов за успешна реформа. Во модерните влади, реформата претставува управување со промени – промени во организацијата и промени во работните односи помеѓу мрежите на организации. Овие претставуваат многу сложени и тешки промени за изведување. Носењето закони постигнува многу малку</i>

		<p>доколку не постои капацитет за извршување на детална работа и развој на програми кои, чекор по чекор, се движат кон стратегиски цели. Потребните капацитети не мора да се наоѓаат во форма на голема организација која ја централизира контролата. Наместо тоа, мала политичка група со јасна политичка поддршка може да работи на прилично децентрализиран начин. На крајот, успехот на реформите зависи од посветеноста на оние кои мора да ги спроведат.</p>
5.	<p>Повратна информација и оценување</p>	<p>Петтиот услов за успешна реформа е процесот на повратна информација и оценување. Тој е значаен како во политичка, така и во управувачка смисла. Условот може да се употреби за на реформите да им се обезбедат средства за оценување на напредокот. Реформите честопати губат здив поради тоа што со текот на времето ја губат видливоста и поддршката. Повратните информации и оценувањето обезбедуваат тековни докази и податоци кои може да се искористат за одржување на внатрешна и надворешна поддршка. И покрај тешкотиите, една од предностите на пристапот е во тоа што обезбедува неколку дефинирани и политички важни критериуми за оценување и зајакнување на напредокот во процесот на реформата на саморганизацијата.</p>

Извор: Organisation for Economic Co-operation and Development, (1998), "Preparing public administrations for the European administrative space, Metcalfe, L "Meeting the Challenges of Accession", Copyright OECD, 1998, France, pp-53-55.

Раководната и функционалната одговорност за севкупната јавна администрација е доделена на новоформираното Министерство за информатичко општество и администрација на Република Македонија. Политичката одговорност за јавната администрација е во надлежност на Високиот комитет за реформа на јавната администрација кој е основана во 2011 година. Со овој комитет претседава претседателот на Владата на Република Македонија. Владата на Република Македонија во насока на реформирање и унапредување на јавната администрација согласно на европските стандарди во повеќе стратешки документи ги има утврдено приоритетите и целите за реформирање на јавната администрација.

Во изминатиот период, Владата на Република Македонија пристапи кон подготвување на нова Стратегија за реформа на јавната администрација во Република

Македонија (2010–2015 година)²²⁴, како и финансиска проценка и национален акциски план за нејзино спроведување.

Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија има централна положба во процесот на реформи и е базирана согласно на принципите на Копенхагенските критериуми²²⁵. Во рамките на стратегијата е утврдена јасна визија каде јавната администрација ќе прерасне во ефективна, ефикасна и отчетна администрација која обезбедува услуги ориентирани кон граѓаните, при што ќе функционира на транспарентен и отворен начин, а воедно ќе ги исполнува сите вредности и стандарди на таканареченото „добро владеење“ во рамките на „европскиот административен простор“.

Во насока на остварување на визијата, целта на Стратегијата за РЈА е надградба и доуредување на законската и административната рамка, примена на концептите и стандардите на ЕУ²²⁶ и подобрување на општиот административен капацитет, како и административниот капацитет во различните сектори. На тој начин ќе се постигнат целите на таканареченото „добро владеење“ и јавната администрација ќе прерасне од регулаторно ориентирана администрација во администрација ориентирана кон услуги којашто во целост ќе се инкорпорира во „европскиот административен простор“. Исто така, јавната администрација ќе прерасне во медијатор за постојан и одржлив социјален и економски развој на Република Македонија. Врз основа на визијата, главната цел и горенаведените начела, Стратегијата за РЈА содржи низа посебни цели. Најзначајни посебни цели се следниве:

- подобрување на квалитетот на административните услуги за граѓаните и бизнисите со акцент на подобрувањето и рационализирањето на управните постапки преку нивно поедноставување и меѓусебно поврзување со современи решенија од областа на информатичката технологија (вклучително и сите аспекти на таканаречените концепти „е-влада“ и „е-управување“);

²²⁴ http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf (accessed dt.26.12.2012)

²²⁵ Копенхагенски критериуми: 1.Стабилност на институциите кои ја гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето и заштитата на малцинствата. 2.Постојење оперативно пазарно стопанство, како и способност за справување со конкурентните притисоци и пазарните сили во рамките на Унијата. 3. Способност да се преземат обврските од членството, вклучувајќи го и придружувањето кон целите на политичката, економската и монетарна унија.

²²⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm(accessed dt.03.01.2013)

- подобрување на квалитетот на јавната служба преку зајакнување на функцијата за управување на човечки ресурси (УЧР) и развој на целата администрација (вклучително и формирање на институција за обука);
- подобрување на функциите на Генералниот секретаријат при Владата/централната власт за стратешко планирање и координирање на политики;
- зголемување на ефикасноста и ефективноста на системот на јавни финансии преку подобрување на буџетскиот процес, внатрешните и надворешните финансиски контроли, понатамошен развој на програмско ориентирано буџетирање и потранспарентен систем на јавни набавки;
- подобрување на отвореноста и транспарентноста на јавната администрација преку подобрен пристап до информации од јавен карактер.

Министерство за финансии на Република Македонија во Претпристапната економска програма²²⁷ за период 2012–2014 година утврди стратешки приоритети за реформирање на јавната администрација при што се наведува: „Ефикасна, ефективна и професионална јавна администрација е клучен фактор за нивото на услуги за граѓаните и фирмите кое придонесува за економскиот раст и развој на општеството и демократските процеси, како и за интеграција на Република Македонија во ЕУ“.

Така, целта на Владата на Република Македонија во наредниот среднорочен период е спроведување на реформи за зголемување на ефикасноста и ефективноста на јавната администрација, зголемување на транспарентноста и отвореноста на системот, подобрување на квалитетот на услугите и зголемување на задоволството на граѓаните и фирмите кои се корисници на јавни услуги.

Во таа насока се и активностите во делот на реформата на јавната администрација предвидени за периодот 2012–2015 година.

²²⁷ <http://finance.gov.mk/node/2246> (accessed dt.14.12.2012)

Табела 7.5: Проекти за јакнење на капацитетите на јавната администрација:

<p>Зајакнување на капацитетите на јавната администрација</p>	<p>Проект: <i>Граѓанинот пред сè</i> – со кој ќе се обезбеди стриктна примена на роковите за постапување на државните службеници и раководните лица на државните институции, како и санкции за нив доколку барањето на граѓанинот не е решено во предвидениот рок (2011 – континуирано)</p>
	<p>Воведување на ИСО- и ЦАФ-стандарди за квалитет во јавната администрација (2011–2014)</p>
	<p>Побарување и достава на податоци по службена должност меѓу институциите, што значи граѓанинот ќе достави само едно барање до институциите, а тие се должни по службена должност да ги обезбедат податоците и документите со кои располагаат останатите државни институции (2011 – јануари 2014)</p>
	<p>Систем за електронско управување со документи, со кој електронски ќе се следи движењето на документите низ државните институции (2011 – март 2013)</p>
	<p>Отстранување на административниот товар преку зголемено учество на граѓаните и фирмите во процесот на предлагање на нови законски акти (континуирано)</p>
	<p>Проект: <i>Оцени ја администрацијата</i> – непосредно изразување на задоволството на граѓаните од добиените услуги од државните институции преку посебен уред кој ќе биде софтверски поврзан со системот за пресметка на платата, со цел да се подигне одговорноста на државните службеници (декември 2012)</p>
	<p>Проект: <i>Нема погрешна врата</i> – граѓаните ќе треба да бидат задолжително услужени без разлика дали се обратиле на вистинското место и во вистинската канцеларија (континуирано)</p>
	<p><i>Владеење 2.0</i> – вклучување на граѓаните, бизнисите и невладините организации со давање предлози за поедноставување на постапките во администрацијата преку веб-портал (јуни 2013)</p>

	<p><i>Барометар на квалитет</i> – систем за постојано мерење на задоволството на корисниците од административните услуги каде што ќе се оценуваат самите институции во однос на задоволството од граѓаните при издавањето на услугите (јуни 2013)</p>
	<p><i>Влада 2.0</i> – овој проект опфаќа понатамошен развој на системот за интероперабилност каде што сите документи и услуги коишто ги издаваат државните институции за потребите на граѓаните ќе бидат достапни преку интернет (2013 – септември 2015)</p>
	<p><i>Е-потсетник</i> – воведување на систем со ИТ-поддршка за известување на граѓаните преку СМС, или електронска пошта кога им се приближува истекувањето на нивната патна исправа, лична карта, возачка дозвола, регистрација на возилото или останатите документи што ги издаваат државните институции (ноември 2012)</p>
	<p><i>Проект 15-111</i> – воведување на единствен телефонски број за односи со граѓаните во однос со административните постапки во институциите (јуни 2011)</p>
	<p><i>Граѓански дневник</i> – формулари преку кои граѓаните ќе можат да го изразат своето мислење за работењето на државните институции (декември 2012)</p>
	<p>Зајакнување на квалитетот на стратешкото планирање преку воведување на писмени процедури за изготвување на годишна програма за работа во министерствата, задолжителни насоки за учество на јавноста во процесот на креирање политики, обука на вработени во сите сектори при министерствата за стратешко планирање и др. (континуирано)</p>
	<p>Проект: <i>Топ-менаџмент</i> во системот на јавна администрација – обука на највисоките раководни службеници (континуирано)</p>
	<p>Реформа на системот на плати за јавниот сектор – нов закон со прецизно дефинирање на начинот на утврдување и зголемување на платите и зајакнување на принципот на</p>

	кариера и напредување базирано врз компетентност (јуни 2013)
	Завршување на процесот на трансформирање на вработувањата на определено време во вработувања на неопределено време (декември 2012 – континуирано)
	Во функција на зајакнување на кадровските капацитети ќе се воспостави систем за постојана обука и едукација на вршителите на функции и на вработените во јавната администрација.
	Воведување на систем за задолжително трансферирање и примена на стекнатото знаење од учесниците на меѓународни обуки (континуирано)
	<i>European Computer Driving Licence (ECDL)</i> обуки и сертификација за државната администрација (2014)
	Воведување менаџерски тимови од стручни лица во состав на кабинетите на министрите, со однапред дефиниран буџет и ингеренции (јануари 2012)
	Периодично тестирање на знаењето на јавните службеници
	Зајакнување на инспекцијата за државната служба (континуирано)
	Поедноставување на внатрешната мобилност на вработените во рамките на јавната администрација (континуирано).

Извор: <http://vlada.mk/node/81access> (accessed dt.1.12.2013)

Вниманието во следниот среднорочен период е фокусирано кон подобрување на квалитетот на регулативата преку спроведување на регулаторна реформа што е во директна корелација со стратегијата²²⁸ „Европа 2020“. Во таа насока се продолжува со јакнење на административните капацитети за стратешко планирање преку спроведување на обуки за стратешко планирање, што е во иста насока со приоритетите кои произлегуваат од Претпристапното партнерство²²⁹. Исто така, во периодот 2012–2014 година е предвидено натамошно зајакнување на капацитетите за соработка со невладиниот сектор преку спроведување на обуки преку *Инструментот за претпристапна помош (ИПА)*.

²²⁸ European Union,(2012), *A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Europe 2020*, p. 28

²²⁹ Council decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC, p .8

Во тековниот период се посветува уште поголемо внимание на имплементацијата на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Понатаму, во периодот 2012–2014 ќе се продолжи со спроведување на имплементацијата на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор што е во корелација со стратегијата²³⁰ „Европа 2020“. Воедно, во согласност со стратегијата „Европа 2020“, ќе се продолжи со јакнење на капацитетите за соработка со невладини организации преку спроведување на обуки за вработените во одделението за соработка со невладини организации и министерства.

Исто така, предвидено е да се спроведе политиката на спречување на корупција што е во насока на остварување на приоритетите кои произлегуваат од Претпристапното партнерство. Се очекува резултатите од спроведените мерки и активности во наредните три години да бидат во иста корелација со приоритетите, мерките и активностите од Програмата на Владата на Република Македонија 2011–2015 година. Се очекува континуирано спроведување на препораките на ГРЕКО (група земји против корупцијата), како и поактивното спроведување на законодавството за спречување на корупција, што е во иста насока со приоритетите, мерките и активностите од Програмата на Владата на Република Македонија 2011–2015 година.

Како земја кандидат за членство во ЕУ, Македонија има обврска да започне со имплементација на мноштво административни директиви од *Acquis Communautaire*. Овие директиви се составен дел на една од најамбициозните, сеопфатните и практично најзначајните политики за реформа на јавната администрација познати во светската практика. Јасно е дека *Acquis* има за цел да внесе промени во цели системи на стратегиски менаџмент – на човечките ресурси и кадарот, буџетирањето и финансискиот менаџмент, стратешкото планирање и применетата политика, децентрализацијата, приватизацијата на јавни претпријатија и други витални управувачки процеси.

Во сите извештаи од Европската комисија²³¹ во период 2002–2012 година може да се наведе дека има мал напредок во поглед на јавната администрација. Услугите на граѓаните се подобрани и постепено се воведува е-влада. Исто така, во рамките на

²³⁰ Council decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC, p. 16; and, EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, p. 28

²³¹ Европска комисија, *Работен документ на службите на Комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија 2012 година*, Брисел.

препораките се преземени чекори во однос на основните реформи на административна рамка и во јавната и во државната служба.

7.3 ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ПОЛИТИКАТА НА ЕФИКАСНОСТ

Концептот на администрација има многу значења во теоријата и практиката. Според Матеи²³², администрација може да значи: „главна содржина на дејствувањето на извршната власт во државата, систем на јавни власти кои ја остваруваат извршната власт; управување со економските ентитети или општествено-културните институции; сектор во рамките на производните одделенија или општествено-културните институции кој нема производна дејност.“

Понекогаш под ефикасност се подразбира брзо, прецизно и квазимеханистичко применување на волјата на политичарите кои се одговорни во владата и поради тоа одговараат пред парламентот. Ова може да доведе до дефиниција на прецизни хиерархиски линии на одговорност, т.е. брз и јасен пренос на инструкции; едноставен и јасен систем на повратни информации од страна на лицата кои се одговорни за примена на тие инструкции; механизми за желба за носење на одлуки назад на врвот доколку тоа е потребно; и систем на индивидуални награди и дисциплински санкции за да дојде до усогласеност.

Потрагата по ефикасност може исто така да доведе до создавање на различни тела. Во овој случај ефикасноста се сфаќа како чиста менаџерска вредност чие постигнување бара јасна разделба на менаџментот од политиката. Според ОЕЦД²³³, „Разделеноста сплотена со диференцирани управувачки структури дозволува специјализација на функциите и подобар фокус кон потребите на клиентот“.

Политиката на ефикасност, во однос на јавната администрација значи дека со нејзиното работење се овозможува успешно остварување на целите или решавање на проблемите кои и се поставени со закон. Ефикасноста е поврзана со проценката на

²³² Матеи, Л., и Матеи, А., (2010), *Развој на локалната самоуправа во транзиционите држави на југоисточна и централна Европа*, „Специфични прашања поврзани со структурата и односите помеѓу извршната и легислативната власт на локално ниво во Романија“, издавач Фондација Фридрих Еберт, стр.14.

²³³ OECD (2007), *Organizing the Central State Administration: Policies & Instruments*, Sigma Paper No. 43, p. 16

политиката што се спроведуваат и со успешноста на нивното спроведување од страна на администрацијата.

Во многу земји, вклучувајќи и Република Македонија сегментот на политиката е заснован на довербата од страна на јавноста, којашто се изразува на слободни избори и се потврдува по завршување на секој мандат.

Политичарите, исто така, можат да се обидат да ги остварат своите политички агенди преку административните одговори. Многу од крвките држави ја користат јавната администрација како начин да се концентрира власта во центарот. Ова доведе до прекумерно оптоварување на централните организации и честите незадоволства на луѓето кои живеат надвор од центарот. Некои земји ги користат политичките реалности да се оправдаат дискреционите овластувања на јавните организации и функционери.

Сепак, одредени услови ќе мора да бидат исполнети за да се обезбеди одговорност во јавната администрација:

1. Административните процеси мора да бидат експлицитни и транспарентни;
2. Државните службеници мора да ги преземаат одговорностите за саморегулацијата и дисциплинирањето на своите соработници;
3. Поделбата на задачите помеѓу различните институции на државата мора да се почитува скрупулозно;
4. Јавната администрација мора да биде професионализирана со силен и задолжителен код на однесување;
5. Мора да има силен систем за спроведување на одговорност.

Во последните анализи, законите сами по себе, не може да бидат доволни за да се подобри јавната администрација. Тие треба да бидат дополнети со конвенции и етички стандарди и практики, коишто се доделуваат со легитимитет на владините одлуки и акции. Стратешкото управување е критичен фактор за успехот на административните реформи кои се клучни за улогата и квалитетот на услугите.

Според горенаведеното, одговорноста во јавниот сектор:

- се бара низ повеќекратна ревизија, инспекција и транспарентност;
- се среќава во политичката арена каде клучните институции тежнеат кон стекнување предност; и
- е комплицирана, но е неизвесна, и често со контрадикторни критериуми за успех.

Според наведеното, може да се констатира дека политичката ефикасност е релативно ново начело во јавната администрација, коешто својот пробив го остварува со воведување на стратегиски менаџерски пристапи и вредности од приватниот во јавниот сектор.

7.4 СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ

Според Давитковски²³⁴, локалната самоуправа и локалната управа претставуваат политички правни рамки на раководење со една релативно ограничена територија која преставува подредена, во голема или помала мера, единица на националната политичка организација. Локалната самоуправа, според нејзиниот уставен поредок во Република Македонија, се карактеризира со почесното учество на граѓаните во работите на локалната заедница. Според Розенблум²³⁵, јавната администрација е употребата на менаџерски, политички и правни теории и процеси за да се исполнат законодавните, извршните и правосудните овластувања на власта за обезбедување на регулаторни и услужни функции за општеството во целост или за еден негов сегмент. Од друга страна, Пери и Келер²³⁶ укажуваат дека, на локално ниво, јавната администрација е секојдневното испорачување на јавни стоки до најразновидно граѓанство со подеднакво разновидни потреби.

Стратегискиот менаџмент во локалната власт се однесува на обезбедување на сигурност заради ефективност и ефикасност во оперативноста, веродостојноста на финансиските извештаи, придружување кон законите, регулативите, стандардите на однесување и менаџмент на ризици.

Според OECD²³⁷, јавниот менаџмент во локалната власт се карактеризира со следните осум главни цели:

1. Обезбедување флексибилност базирана на владините закони;
2. Брзо добивање на услуги;
3. Подобрување на менаџментот на човечки ресурси;
4. Обезбедување на извршувањето, контролата, одговорноста;

²³⁴ Давитковски, Б., Гризо, Н., Гелевски, С. и Данева-Павловска, А., (2011), *Административно право*, Правен Факултет, стр.75.

²³⁵ Розенблум, Х.Д. (1989), *Јавна администрација: Разбирање на менаџментот, политиката и законите во јавниот сектор*, Второ издание, Randon House, Њујорк, стр.6.

²³⁶ Бингам, Д.Р. и др. (2009), „Менаџирање на локалната власт“, Пери, Ч. Д. и Келер, Ф. Л., *Јавна администрација на локално ниво: дефиниција, теорија и контекст*, Магор Доо, Скопје, стр.6.

²³⁷ OECD, (1995), *Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries*, Paris.

5. Оптимизација на информациската технологија;
6. Подобрување на квалитетот на регулацијата.
7. Развивање на конкуренција и на можност за избор; и
8. Зајакнување на функциите на централниот надзор.

Стратегискиот менаџмент е прагматичен и менаџерски начин на водење на јавните работи во јавниот сектор и локалната самоуправа. Тој е насочен кон економичност, ефикасност и продуктивност, со цел управата и јавниот сектор во целост да се ориентираат пазарно, преку претприемачко однесување и управување со користење на вредностите и техниките на приватниот сектор.

Локална самоуправа / локално е автономен систем на владеење со заедниците / со локалните заедници, основана во тесни делови од територијата на државата – развојот на локалната самоуправа е еден од предусловите на демократијата и владеењето на правото на една држава. Со оглед на фактот дека локалната самоуправа со локалните заедници е право на граѓаните гарантирано со уставот, за државата тоа значи одговорност за создавање услови за функционирање во континуитет на локалните заедници како целина. Локалната самоуправа им овозможува на граѓаните да учествуваат во донесувањето одлуки за прашања кои влијаат на нивните заедници. Ова се постигнува преку изборот на претставници во претставничките тела да дискутираат и да донесуваат одлуки.

Со цел да се создаде нова законска рамка за изградба на конзистентен систем на локалната самоуправа, а со тоа и за операционализација на принципите и целосно на уставните одредби во врска со независноста на заедниците во локалната самоуправа, Собранието на Република Македонија во 2002 година го усвои новиот Закон за локална самоуправа²³⁸. Законот почна да се имплементира по конституирање на новите органи на локалната самоуправа кои беа произлезени по локалните избори кои беа одржани во 2004 година. Главната цел на овој закон, пред сè, беше јасно определување на компетентност на општините, зголемување на учеството на граѓаните во процесот на донесување на одлуки, односно нивното вклучување во јавниот живот, новиот начин на финансирање, контролирање и редифинирање на односите помеѓу авторитетот на централно и локално ниво.

Процесот на децентрализација во Република Македонија, кој формално-правно започна со донесувањето на Законот за локалната самоуправа, значи еден период на

²³⁸ Службен весник на Република Македонија бр.8/2002 година.

значајни акти и новости, особено во делот на трансферот на надлежностите од централно на локално ниво.

Во рамките на Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011–2014²³⁹, спроведувањето на реформата на локалната самоуправа во Република Македонија и процесот на децентрализација, како нејзин суштински сегмент, за цел ја има натамошната демократизација на општеството, како и подобрувањето на јавните услуги за граѓаните.

Имајќи ги предвид досегашните резултати, но и слабости, во оваа фаза на имплементација на процесот на децентрализација, може да се наведе дека во следните години главните предизвици беа фокусирани на демократското управување на локално ниво и интегриран и одржлив развој на единиците на локалната самоуправа.

Владата на Република Македонија и Министерството за локална самоуправа, како надлежен орган, во соработка со Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС), донесоа планови и програми, како стратегиски документи и насоки за реализација на реформата. Трансферот на надлежностите ја наметна потребата од реорганизација на општинската администрација за да биде подготвена за извршување на новите задачи, посебно при решавање на одредени права, обврски и интереси на граѓаните, а особено во делот на водењето на управната постапка.

Стратегискиот менаџмент на локално ниво ги опфаќа следните карактеристики на праведност: несебичност, интегритет, објективност, одговорност, отвореност, чесност и водство.

Советот на општината има улога на одлучувачки орган. Советот на општината ги усвојува актите од областа на администрирање на образованието, културата, даноците предложени од градоначалникот, а подготвени од општинската администрација. Градоначалникот е менаџер (креатор) на организирањето на горенаведените области, заедно со општинската администрација како нејзин раководител. Тој е и извршител, односно реализатор на надлежностите на општината во областа. Градоначалникот е клучен фактор за соработка со советот на општината, должен е да обезбеди транспарентност и достапност со примена на Законот до информации од јавен карактер и сл.

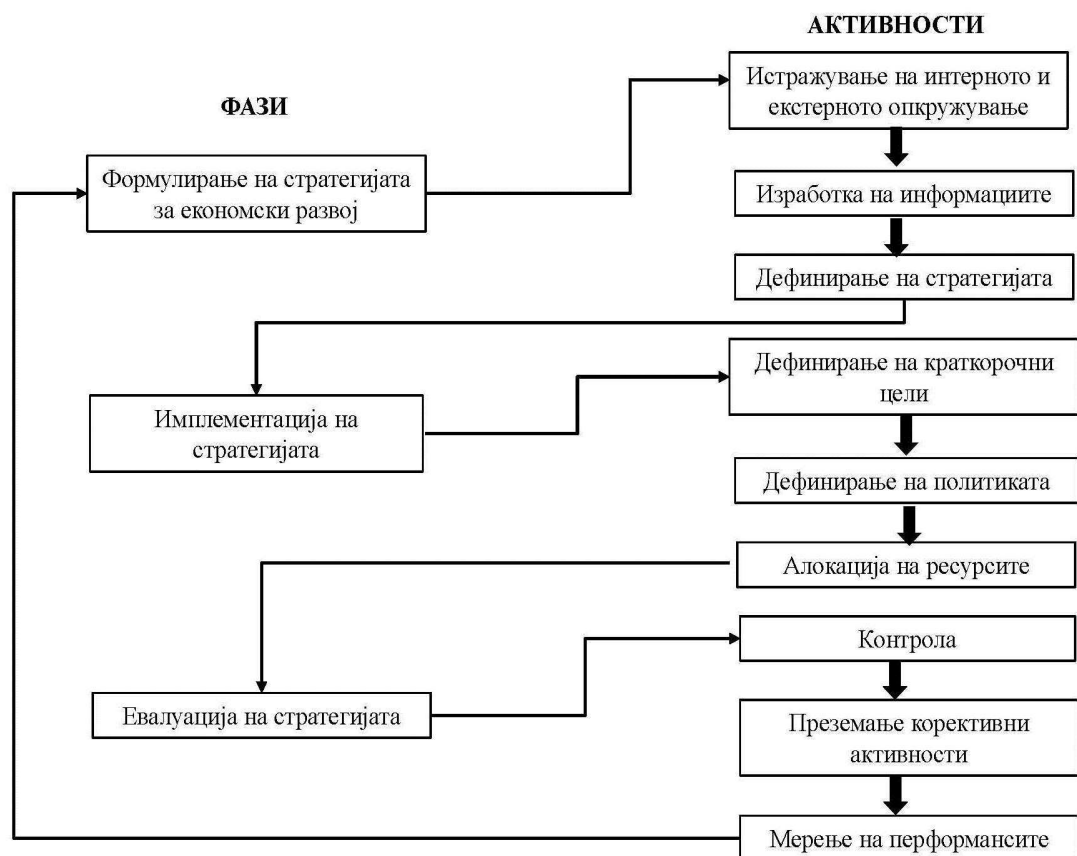
239 Министерство за локална самоуправа, (2011), *Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011–2014*, Скопје, стр.5

Стратегискиот менаџмент на локалната власт им овозможува нови патеки за управување со јавни фондови. Локалната власт има одговорност да дава отчет дека јавните работи се водат во согласност со законот и соодветните стандарди и дека јавните пари се чуваат и трошат соодветно, економично и ефикасно.

Според тоа, може да се заклучи дека вредностите на локалната власт се: праведност и интегритет; обезбедување непосреден контакт со снабдувачите; избегнување конфликт на интереси и личен профит; отворен конкурс при вработување и назначување кадар; избегнување на екстравагантност и преголемо трошење; и демонстрирање грижа при работењето со понуди.

Процесот на стратегискиот менаџмент е еден од важните процеси на планирање на локалниот економски развој.

Слика бр.7.1 Модел на стратегиско планирање за локален економски развој



Извор: Зекири, И. (2003), *Стопански регионален развој*, Зборник на трудови, Економски институт, Скопје, стр.116

Стратегискиот менаџмент го прикажува концептот како средствата можат да се користат ефикасно, каде референтна точка е промената на окружувањето.

Со оглед на фактот дека локалната самоуправа има за цел локален економски развој, преведено во јазикот на организацијата тоа значи градење стратегија за реализација на целите и плановите, која треба да утврди јасна формулација, имплементација и евалуација.

Според Кауфман²⁴⁰, донесувањето одлуки во локалната власт може да се гледа од две точки: првата се фокусира врз тоа како се донесуваат одлуки и како се прават избори од страна на поединците кои ги сочинуваат службите во чии рамки се донесуваат одлуките, слично како што микроекономијата ги проучува изборите на производителите за да се здобие со разбирање за тоа како функционира економијата во целост. Втората точка гледа на службите на власта како на ентитет кои го прават она што се нарекува „одлуки на службите“.

Окружувањето влијае врз одлуките преку природата и количеството на информации што поединците треба да ги обработат за да произведат одлуки, но и преку ограничувањата наметнати од расположливоста на ресурси, надворешните правила на одлучување и односите помеѓу поединците. Природата на окружувањето на администраторите во локалната власт се содржи од неколку слоеви (индивидуална група, организација, политичко окружување, интерно окружување и окружување на настани) со кои одлучувачот се поврзува на различен начин и во различно време во процесот на одлучувањето и до различен степен.

Според тоа, донесувањето одлуки на локалната власт бара повеќе поединци, групи, па дури и неколку оддели на локалната власт и организации од приватниот сектор за да придонесат кон правењето и спроведувањето на изборите.

Појавата на новите улоги и функции е сублимирана во сликата бр. 7.2 прикажана подолу.

²⁴⁰ Бингам, Д. Р. и др.(2009), „Менаџирање на локална власт“, Кауфман, С. *Процесите на донесување одлуки и менаџмент на конфликт во локалната власт*, Магор, Скопје, стр 140–141.

Слика бр 7.2 Субјекти во управувањето со јавните услуги



Извор: Петери, Г. (2010), *Организирање на јавните услуги на локално ниво* : „Реформа во областа на јавните услуги“, Скопје, стр.168.

Ваквата трансформација на функциите и одговорностите во сферата на услугите најдобро може да се окарактеризира со примерот на комуналните претпријатија. Комуналните и јавните претпријатија во поранешниот социјалистички систем беа во сопственост на државата. Тие имаа монополска позиција, но сепак беа релативно слаби во споредба со производствените организации кои ги поседуваше државата. Следствено, приоритетите во развојот на јавните услуги само ги следеа фаворизираните амбициозни политички програми. На тој начин монополите на јавните услуги не беа вистински силни во однос на другите сектори на економијата, туку нивното однесување беше типично монополско во рамките на нивните сектори.

7.5 КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Организациските структури во јавниот сектор се имаат развивано на различни начини од една држава до друга и од еден период во друг, како резултат на порастот на администрацијата во големина – т.е. во вкупниот број лица кои мора да се справат со

административни и владини функции – и на диверсификацијата на јавните административни функции. Од друга страна, голем број организациски структури беа и понекогаш сè уште претставуваат резултат на личните приоритети на оние кои ја имаат власта, како на пример политичари и државни службеници. Вообичаено, европските монархии долго време се потпираа на владите кај кои специјализацијата најчесто беше базирана на географски интереси и во помала мера врз база на функционалните интереси – каде што финансиите беа првата област на функционална специјализација. Во некои земји некои организациски единици (оддели во министерствата или слично) сè уште се базираат на географски наместо на функционален опсег на работење. Овие околности, во отсуството на заеднички јазик на владата и на јавната администрација, го отежнуваат процесот на обезбедување на едноставен и сеопфатен преглед на организациските структури во централната влада, без да ги споменуваме локалната и регионалната самоуправа.

Франција, Германија и Словенија беа разгледани во однос на реформите и функционирањето на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор. Сепак, поради спецификата на јавниот сектор, Франција и Германија нема да бидат користени при компаративната анализа.

Поради заедничките корени и трансформационските процеси кои не се премногу различни е земена Словенија. Врската помеѓу Република Македонија и Словенија е повеќекратна – имено, и двете земји се поранешни членки на Југославија, режимот на управување бил ист, поделбата на трудот и на економијата во минатото била иста, бројот на население е ист и сл.

Реформата на јавната администрација во Словенија, според Плоштајнер²⁴¹, започна веднаш по стекнувањето на независноста. Процесите на реформите беа поделени на три фази, првата фаза беше воспоставувањето на новата држава и администрација; втората фаза вклучуваше реформи поради процесот на пристапување на Словенија во ЕУ, а третата фаза беше фокусирана на зајакнување на капацитетите на јавната администрација, која стапи во 2003 година.

Главниот фокус на напорите на реформите во овие области беше да се изработи нова законска рамка за дејствување на јавната администрација која ќе биде во согласност со барањата на ЕУ и стандардите на таканаречениот „Европски административен простор“. Реформите беа фокусирани на подобрување на

²⁴¹ Ploštajner, Z., (2012), *Slovenian Public Administration: Continuation of Reform*, Friedrich Ebert Stiftung, Croatia, p.50-52.

постоечкиот систем. Иако имплементацијата на дејствијата на реформата не го следеше подредениот распоред сепак најголем дел од целите беа исполнети. Законодавниот дел од реформата на јавната администрација беше заклучен во 2002 година со донесување на фундаментални правни акти. Административните капацитети на индивидуалните сектори не ги исполнија барањата и поради тоа нивното зајакнување доби највисок приоритет.

Овој дел од реформите беше успешно заклучен и позитивно оценет во извештаите на Европската комисија за прогресот на Словенија во својата интеграција во Европската Унија. Извештаите даваат позитивни евалуации на административниот капацитет, како на министерско, така и на хоризонтално ниво. За време на целиот период, една од главните цели што требаше да биде придонес на новото системско законодавство, обезбедувајќи ги условите за новите периоди, беше подобрување на квалитетот на дејствување на јавната администрација. Беа применети разни мерки и на ниво на примена на прописите и на оперативное ниво за да се подобри квалитетот на дејствување на јавната администрација, нејзините услуги и информации, за да се зголеми задоволувањето на клиентите и да се подобри квалификацијата на вработените (особено во областа на европските работи).

Третата фаза се заснова на една нова натамошна стратегија на развој на јавниот сектор во Словенија. Стратегијата се заснова на општите европски принципи за јавната администрација, законитост, правна заштита и предвидливост, политичка неутралност, отвореност и транспарентност, квалитет, ефективност и ефикасност. Поставената цел на словенечката јавна администрација е да се добијат резултати компаративни со резултатот на јавните администрации во земјите на ЕУ согласно на показателите за воведените мерки и задоволство на граѓаните, трговците и другите опфатени лица како и јавно-финансиските ефекти.

Во однос на реформите на јавната администрација на локално ниво, Словенија најпрвин вовеле систем на едно ниво на локалната самоуправа. Организацијата и структурата на општинската администрација е оставена на самите општини. Според законот, градоначалникот ја одредува структурата на општинската администрација. Големината и организацијата на администрацијата многу зависат од големината на општината.

Словенечките општини беа дел од процесот на адаптација на промените кои настапија во областа на законодавството и другите области во доменот на јавната администрација од самиот почеток, бидејќи локалната администрација претставува

дел од јавната администрација која е најблиску до луѓето и ги обезбедува услугите кои им се најмногу потребни.

Општините исто така учествуваат во општата информатизација за функционирањето на јавната администрација. Многу од нив имаат основано е-сервиси, иако постојат големи разлики од една до друга општина. Тие исто така се обидуваат да ги направат процедурите униформни, да ги каталогизираат задачите, надлежностите и административните процедури, да развијат показатели за буџетот и други методи за надминување на административните пречки. Од најголемо значење за подобрување на локалната администрација беа унапредувањето и ширењето на добрите практики низ општините и нивното вклучување во воведувањето на адекватни стандарди за квалитет.

И покрај напорите за горенаведените реформи и веќе покажаните одредени резултати, словенечката администрација има бројни недостатоци на кои мора да се укаже во идниот тек на административните реформи.

Во овој контекст недостатокот на критериуми за елементите на ефикасност и мотивација треба да се споменат заедно со сè уште постоечките проблеми во системот на вработување и раководење со човечките ресурси кои се однесуваат на поделбата на политиката и администрацијата и на критериумите за вработување и унапредување. Кон овие тешкотии со организацијата, вреднувањето на работните процеси и координацијата на активностите, треба да се додаде и незадоволителната отвореност кон граѓанското учество. Од особена важност е натамошното градење на инфраструктурата на податоци, асоцијација на базите на податоци и нивното отворање кон корисниците во и надвор од администрацијата. Граѓанското учество, отвореноста и транспарентноста на јавната администрација се исто така далеку од задоволувачки. Во иднина треба да се развие урамнотеженост на конкурентните демократски и административни вредности во словенечкиот контекст, а сопствените одговори внимателно да се развијат и да се темелат на јавен дијалог.

Идејната позадина која го раководи организирањето и функционирањето на централната државна администрација во Република Македонија најчесто претставува ех post-реконструкција – во однос на моделите, идеалните видови на парадигми – не однапред замислен концепт. Во одредени случаи структурите и процедурите може да се сметаат како резултат на специфичен план за реформирање – слично на словенечкиот систем на реформи.

Сите реформи во јавната администрација во Република Македонија, било да е тоа на државно или на локално ниво, се спроведуваат за да се достигне една ефективна, ефикасна и отчетна администрација којашто ќе обезбедува услуги ориентирани кон граѓаните, при што ќе функционира на транспарентен и отворен начин, а воедно ќе ги исполнува сите вредности и стандарди на таканареченото „добро владеење“ во рамките на „европскиот административен простор“.

Досегашните оценки на комисијата на ЕУ се позитивни и треба да служат како поттик за достигнување на целта, а тоа е ефикасна примена на стратегискиот менаџмент во јавната администрација.

Словенија и Македонија во основа направиле слични, а на места и исти, потези на реформи на стратешки менаџмент во јавниот сектор и на државно и на локално ниво. Иако во Словенија сè уште претстојат одредени активности за да се доврши процесот на реформите, таа успеа да стане членка на ЕУ. По мое мислење тоа не се должи само на спроведените реформи туку и на самата геоположба на Словенија. Имено, таа граничи со Италија и Австрија и е под директно нивно влијание, како на економски, така и на политички план.

Може да се рече дека Република Македонија со направените измени и применети стратешки реформи на јавната администрација е на добар пат да ја достигне целта, што се гледа од извештаите на комисиите од ЕУ. Но сепак, на Република Македонија ѝ претстојат сè уште промени и трансформации бидејќи сè уште е присутна крутост кон прифаќање на новите реформи и целосна имплементација на методите и стратегиите кои ги нуди стратегискиот менаџмент.

Во моделот на реформата на јавната администрација во Словенија, како дел од него, стои примена на стратегиски менаџмент за ефикасност на управувањето кај јавните услуги; додека во Република Македонија овој термин сè уште не е променет, односно наместо стратегиски менаџмент стои стратешко планирање, што не е соодветно на процесите на реформите во јавната администрација кои се во тек.

7.6 ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА СОСТОЈБИТЕ НА СТРАТЕГИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Целта на ова истражување е да се направи анализа на актуелната состојба во организациите на јавната администрација и на ставовите на испитаните државни службеници во организациите во однос на неколку суштински елементи поврзани со јавниот сектор во Република Македонија.

7.6.1 Општо за истражувањето

Истражувањето е поврзано со научен увид на степенот на застапеноста на стратегискиот менаџмент и иновациите кои ги нуди, а кои треба да резултираат од досегашните реформи во јавниот сектор во Република Македонија. Оваа истражување дава јасна слика за не-застапеноста и успореноста на реформските процеси во јавниот сектор кои следствено понатаму стануваат пречка во натамошниот развој на ефикасна и ефективна јавна администрација.

Истражувањето беше спроведено во период јули-август 2013 врз 610 испитаника. Целна група во оваа истражување беа вработените во министерства, државни агенции и општини и се состоеше од раководители, стручни и стручно-административни службеници, на кои им беа дадени прашалници во пишана форма. Добиените показатели се прикажани во табели и слики користејќи дескриптивна статистичка анализа, даден е коментар за секое од прашањата и секој од сегментите е проследен со заклучок.

Истражувањето е базирано на прашалник во кој се содржат следниве седум главни сегменти за кои беа предвидени соодветни прашања како што следи:

1. Социо-демографска слика на испитаниците;
2. Познавање на поимите раководење и стратегиски менаџмент;
3. Одлучување и партиципација на вработените во јавниот сектор;
4. Извршување на работата од страна на вработените во јавниот сектор;
5. Планирање на работното место и систем на обуки;
6. Ефекти врз услугите кои Институцијата ги нуди на граѓаните;
7. Фактори во работата, предизвици и ситуации на одговорност во работењето;

7.6.2. Социо-демографска слика на испитаниците

Овој сегмент се состои од следниве шест прашања:

1. Структура на примерокот по пол
2. Структура на примерокот по возраст
3. Структура на примерокот по припадност на етничка заедница
4. Место на живеење
5. Степен на образование
6. Звање на работното место

Од обработените податоци се добиени следниве резултати:

Табела бр. 7.1 Структура на примерокот по пол

Пол	Број на испитаници	Процент
машки	348	57,05%
женски	262	42,95%
Вкупно	610	100,00%

По однос на полова структура 57,05% од испитаниците се од машки пол, а 42,95% од нив се од женски пол.

Табела бр.7.2 Структура на примерокот по возраст

Возраст	Број на испитаници	Процент
18-28 год	117	19,18%
29- 39 год	287	47,05%
40-49 год	17	2,79%
50-59 год	131	21,48%
60 или повеќе години	58	9,51%
Вкупно	610	100,00%

Во однос на структурата на примерокот по возраст најповеќе е застапена старосната категорија од 29-39 години со 47,05%, со 21,48% е застапена старосната категорија од 50-59 години, најмладата старосна категорија од 18-28 години е застапена со 19,18%, средната старосна категорија од 40-49 години е застапена со

2,79% и највозрасната старосна категорија со 60 години старост и повеќе е застапена со 9,51%.

Табела бр.7. 3 Структура на примерокот по припадност на етничка заедница

Припадност на етничка заедница	Број на испитаници	Процент
Македонска	414	67,87%
Албанска	113	18,52%
Турска	15	2,46%
Српска	18	2,95%
Ромска	19	3,11%
Влашка	5	0,82%
Бошњачка	9	1,48%
Друга	13	2,13%
Не се изјасниле	4	0,66%
Вкупно	610	100,00%

Во оваа истражување во најголем процент од 67,87% се опфатени припадниците на македонскиот етникум, потоа следи албанскиот со 18,52% потоа ромскиот етникум со 3,11%, српскиот со 2,95% турскиот со 2,46%, припадниците на бошњачкиот етникум се опфатени со 1,48%, влашкиот со 0,82% од друг национален етникум 2,13% но имаше такви кои и не се изјаснија а тие се застапени со 0,66%.

Табела бр.7.4 Место на живеење

	Број на испитаници	Процент
Урбана средина	412	67,54%
Рурална средина	117	19,18%
Мешовита средина	81	13,28%
Вкупно	610	100,00%

Според место на живеење 67,54% од испитаниците се од урбана средина, 19,18% се од рурална средина а 13,28% се од мешовита средина.

Табела бр.7.5 Степен на образование

	Број на испитаници	Процент
Средно	135	22,13%
Вишо	38	6,23%
Високо	437	71,64%
Вкупно	610	100,00%

Во однос на степенот на образование застапеноста на испитаниците со средно образование е 22,13%, со вишо образование е 6,23%, а со високо образование е 71,64%.

Табела бр.7.6 Звање на работното место

	Број на испитаници	Процент
Раководител Д.С.	101	16,56%
Стручен Д.С.	351	57,54%
Стручно админ. Д.С.	158	25,90%
Вкупно	610	100,00%

Структурата на испитаниците од раководен кадар е застапена со 16,56%, стручни државни службеници се застапени со 57,54% а стручно административен кадар е застапен со 25,90%.

Првиот сегмент од ова истражување ја дава застапеноста на машки и женски пол на првата табела од која се гледа дека процентуално е водена сметка да нема големо отстапување помеѓу двата пола. Втората табела ја дава возраста на испитаниците. Најбројната застапеност на возраст од 29-39 години од 47,05 % се должи на фактот дека пред оваа популација стои најдолг период на работна способност и унапредувањето на знаењата на оваа популација во однос на успешно стратегиско менаџирање може во иднина да донесе одлични резултати. Од табелата според припадност на етничка заедница се гледа дека има застапеност од скоро сите етникуми во окружението. Највисоката застапеност на испитаници кои живеат во урбана средина е поради последиците од долгогодишното мигрирање на население од село во град кое е присутно и до ден денес. Во ова истражување стручните лица од јавната државна администрација се застапени со највисок степен, после нив е стручно- административен кадар а со најниска застапеност е раководниот кадар.

Поради тоа што стручните лица и раководниот кадар според законите треба да се со високо односно со више образование е фактот што највисок процент на испитаниците се со високо образование.

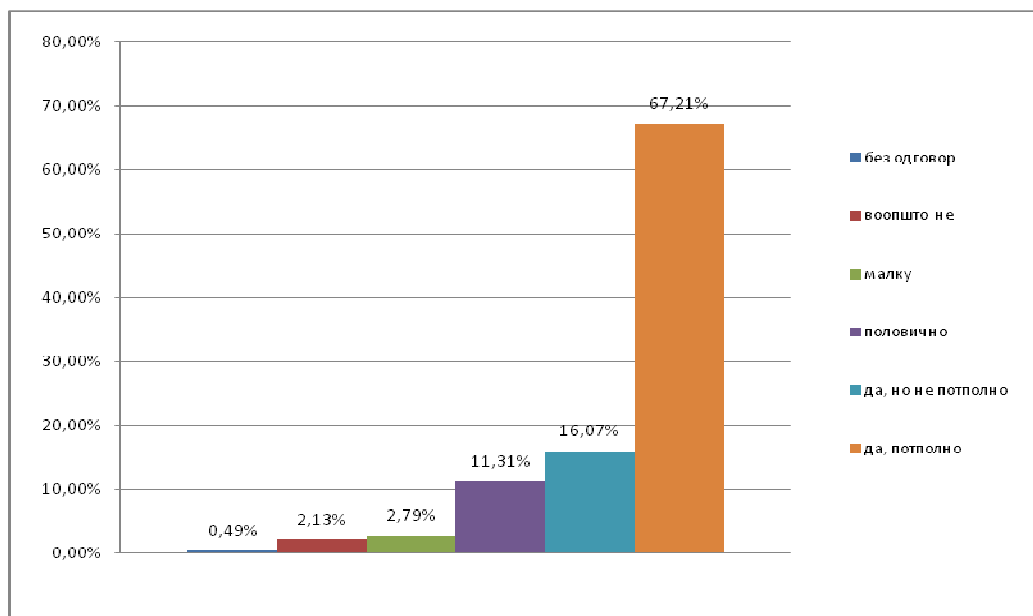
7.6.3. Познавање на поимите раководење и стратегиски менаџмент

Ова е втор сегмент од истражувањето и се состои од три прашања:

1. Дали правите разлика помеѓу јавна и приватна цел?
2. Дали го разбирате поимот раководење?
3. Дали сте слушнале за поимот стратегиски менаџмент?

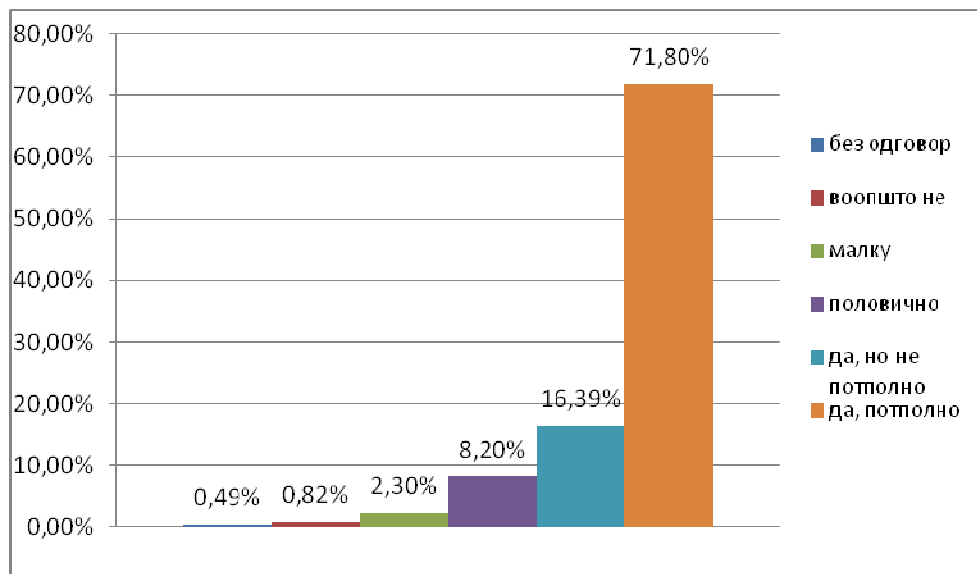
Од обработените податоци се добиени следниве резултати:

Слика бр.7.1 Дали правите разлика помеѓу јавна и приватна цел?



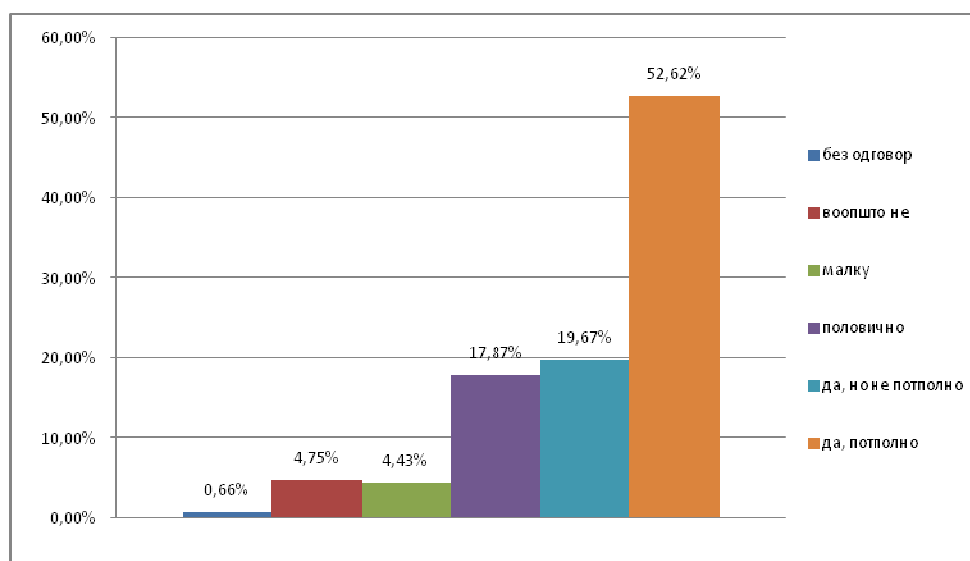
Во однос на правење на разлика помеѓу јавна и приватна цел се доби индикатор од 67,21% од испитаниците кои целосно прават разлика и 16,07% кои прават разлика, но не потполно што вкупно значи 83,28% испитаници се способни да направат ваква разлика. Многу мал број од 5,41% сè уште не умеа да ја прави оваа разлика.

Слика бр.7.2 Дали го разбирате поимот раководење?



Поимот раководење го разбираат многу висок процент од 71,80%, што е доста позитивно, додека занемарлив е процентот, исказан со индикатор 3,61%, на оние испитаници на кои овој поим не им е препознатлив.

Слика бр.7.3 Дали сте слушнале за поимот стратегиски менаџмент?



Иако доста висок процент од 52,62% одговорија дека имаат слушнато за поимот стратегиски менаџмент, а 19,67% одговориле дека имаат слушнато, но не потполно сепак неможеме да бидеме задоволни од показателот од 72,30% бидејќи целта е сите државни службеници да имаат познавање од стратегиски менаџмент и се додека не се надмине бројката од 27,70% и не се добие показател од 100% познавање на стратегиски менаџмент неможеме да размислуваме во насоки на позитивни реформи во јавниот сектор.

Вториот сегмент од истражувањето дава показател дека испитаниците во најголем дел можат да направат разлика помеѓу јавна и приватна цел, што може да се рече дека е добро поради фактот што овие два сектори иако имаат допирни точки сепак кај нив постојат различни интереси. Добиениот висок индикатор дека испитаниците знаат што е тоа раководење не е изненадувачки, бидејќи според степенот на образование голем дел од испитаниците се со високо образование и се на одговорни и раководни места и овој поим нормално е да им е познат. Треба и понатаму да се работи на запознавање на кадарот со стратегискиот менаџмент и со иновациите кои ги нуди ако сакаме да зачекориме напред со имплементирање на позитивните насоки за развото на јавната државна администрација.

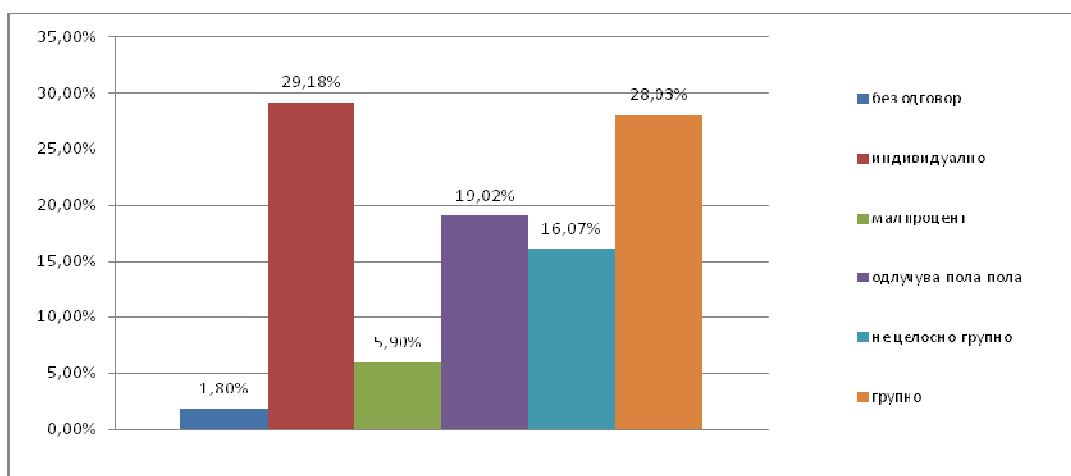
7.6.3 Одлучување и партиципација на вработените во јавниот сектор

Овој сегмент од истражувањето се состои од шест прашања,

1. Како одлучува вашиот раководител?
2. Дали имате доверба во вашиот раководител?
3. Дали имате слобода на одлучување од вашиот раководител?
4. Дали вашиот претпоставен е отворен за вашите идеи?
5. Дали организирате често состаноци со вашите претпоставени?
6. Дали разговарате редовно како да се подобрува работењето во вашиот сектор/одделение?

Од обработените податоци се добиени следниве резултати:

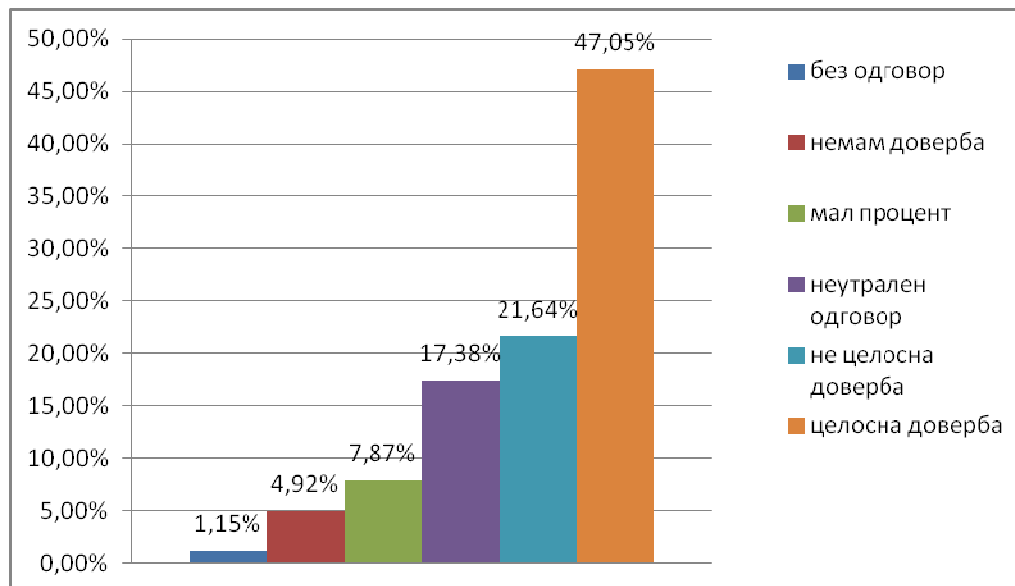
Слика бр.7.4 Како одлучува вашиот раководител?



Од извршената анализа може да се согледа дека дури 29,18% од испитаниците сметаат дека нивниот раководител одлучува индивидуално што значи дека во 1/3 од

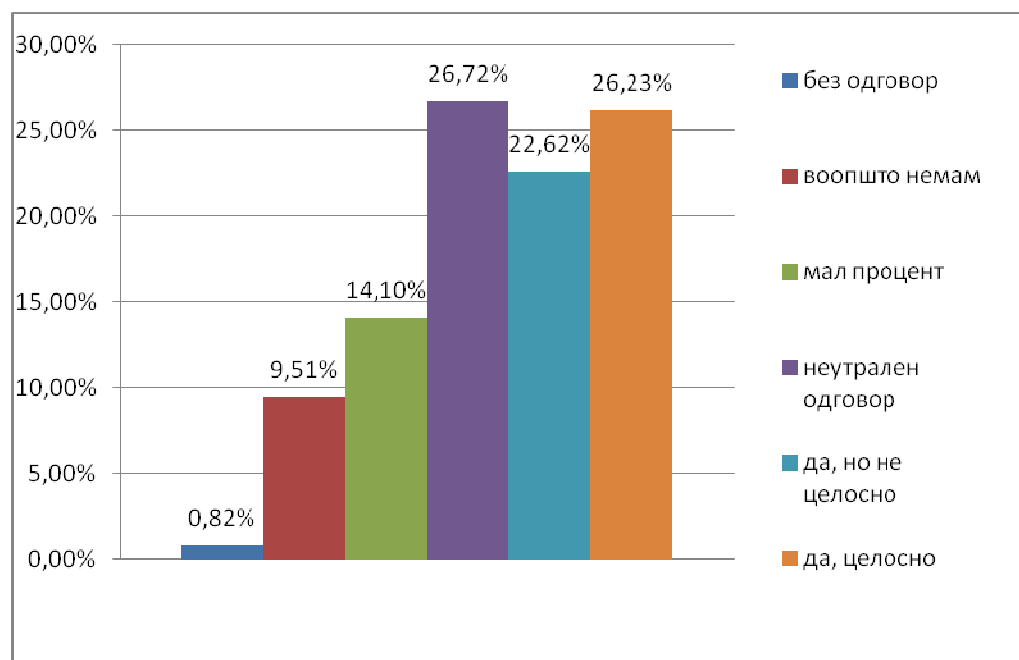
институциите каде што е спроведено истражувањето сè уште владее авторитарски начин на раководење. Ова е поразителен факт ако се спореди со 28,03% од испитаниците кои одговориле дека нивниот раководител ги донесува одлуките тимски.

Слика бр.7.5 Дали имате доверба во вашиот раководител?



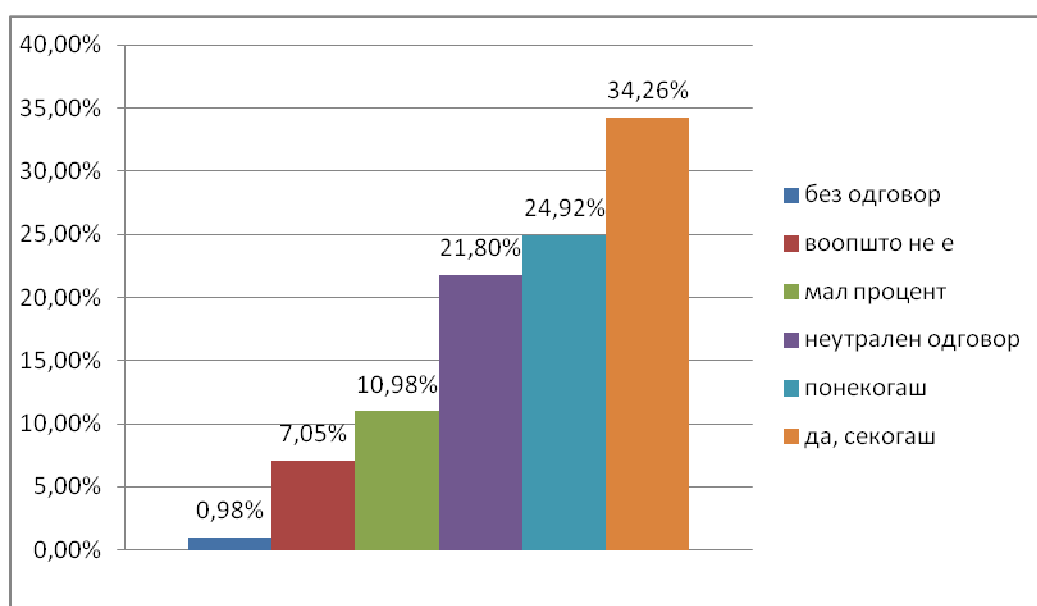
Во однос на доверба во раководителите висок процент од испитаниците или 47,05% искажале дека имаат целосна доверба, 21,64% дека немаат целосна доверба, а ако се собере процентот на оние кои не дале одговор, немаат доверба или се двоумат да искажат доверба доаѓаме до 31,31% што е доста висок процент и во тие организации треба да се изврши дополнително подлабоко истражување во однос на довербата кон раководителите.

Слика бр.7.6 Дали имате слобода на одлучување од вашиот раководител?



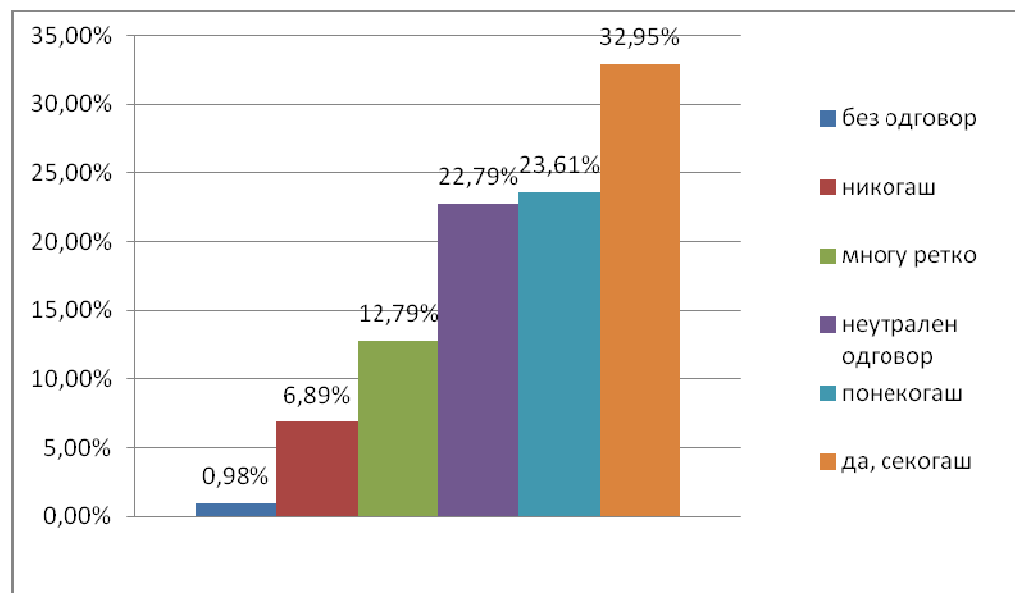
Целосна слобода на одлучување од нивниот раководител имаат 26,23% што не е задоволувачки процент особено ако станува збор за испитаници од кои се бара понекогаш да донесат одлуки и во отсуство на нивниот раководител. Загрижувачки е податокот дека дури 51,15% (ако се соберат неутралните одговори, малиот процент на слобода на одлучување и оние кои што воопшто немаат слобода на одлучување) се скоро без слобода на одлучување – ваквиот податок укажува на висок степен на автократизам во тие организации.

Слика бр.7.7 Дали вашиот претпоставен е отворен за вашите идеи?



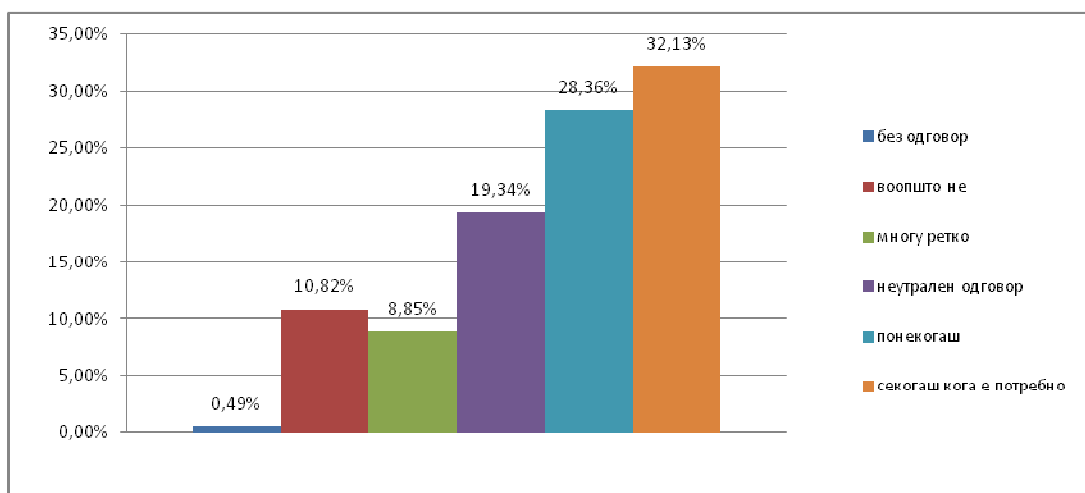
Во однос на отвореност за идеи 34,26% и 24,92% или вкупно 59,18% од раководителите се отворени за идеите на вработените скоро секогаш, но сепак останува висок процент од 40,82% кај оние раководители кои не дозволуваат вработените да искажат креативност и да ги искажат своите идеи.

Слика бр.7.8 Дали организирате често состаноци со вашите претпоставени?



Ако ги собереме оговорите од првите четири показатели доаѓаме до процент од 43,44% што значи дека во овие организации постои затвореност и изолација на вработените од нивните претпоставени. Но сепак повеќе од половина од испитаниците или 56,56% искажале дека скоро секогаш се состануваат со своите претпоставени.

Слика бр.7.9 Дали разговарате редовно како да се подобрува работењето во вашиот сектор/одделение?



Искуствата докажале дека онаму каде што се редовно дискутира како да се подобри работењето во одделенијата или секторите постои подобрување во работата на самата организација а оваа истражување покажува дека тоа е случај во 32,13% секогаш и во 28,36% понекогаш или вкупно во 60,49% од истражувањето на случајов. Сепак остануваат висок процент од 39,51% каде не постои таква пракса.

Одлучување и партиципација на вработените во јавниот сектор е третиот сегмент од ова истражување. Во однос на одлучувањето на раководителите може да се рече дека сè уште не сме се ослободиле од автократскиот начин на донесување на одлуки кој е една негативна појава и треба да се работи на целосно исклучување на овој начин на одлучување и воведување на тимскиот начин на донесување одлуки.

Довербата во раководниот кадар е многу важен елемент бидејќи ако не постои доверба во тимот кој раководи неможе да дискутираме за позитивни движечки насоки. Присутноста на автократизам во некои средини нормално доведува и до немање слобода на одлучување што исто така доведува до успорување на извршување на поедини функции и услуги кои треба да ги обезбеди јавната администрација што резултира во незадоволство кај крајните корисници т.е. граѓаните. Да се биде отворен за идеи на вработените би значело и да се прифати фактот дека некои од нив можат да бидат многу успешни во решавање на поедини прашања а самата нивна успешност ги прави несигурни помалку успешните раководители и тие може да се почувствуваат загрозени од тоа, па затоа во некои средини сеуште постои инхибиција на вработените да се искажат со свои идеи.

Следствено на ова е и мал процент на организирање состаноци со претпоставените на кои понатаму би се дискутирало за подобрување на работењето на поедините сектори или одделенија сè со цел понеспособите раководители да опстојат на нивните раководни места.

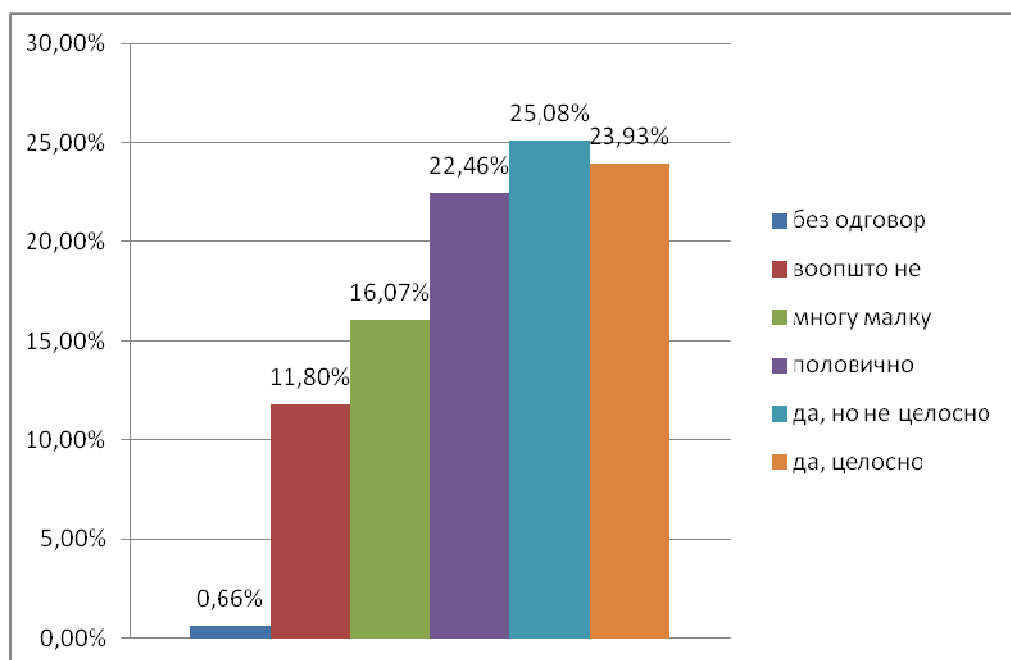
7.6.4. Извршување на работата од страна на вработените во јавниот сектор

Десет прашања го сочинуваат овој сегмент од истражувањето, а тие се:

1. Дали мислите дека доволно се цени вашата работа?
2. Дали ви се мери времето на решавање на предметите?
3. Дали ви се укажува на неквалитетното решавање на работните задачи?
4. Дали ви се укажува како да ги решавате проблемите?
5. Дали ги имате сите потребни алатки при работата?
6. Дали ви се укажува на тековните цели на вашиот оддел?
7. Дали редовно добивате информации како ја извршувате работата?
8. Дали е распоредена работата рамномерно кај сите вработени?
9. Дали се менува начинот на извршување на задачите често?
10. Дали добивате информации и новости во врска со работата?

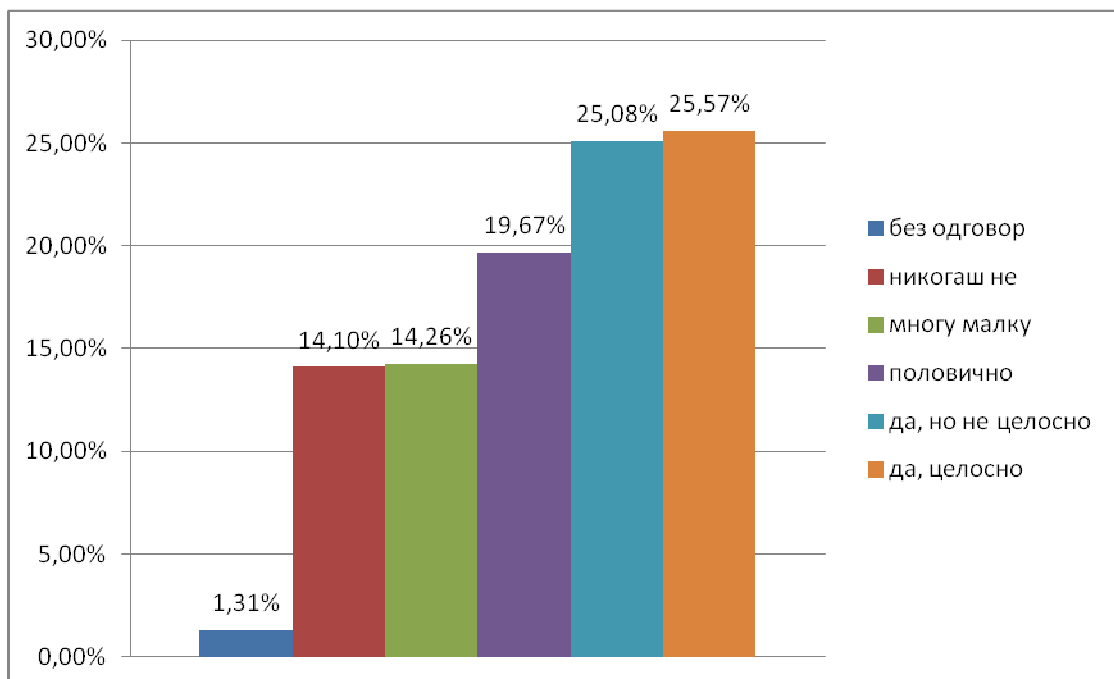
Од обработените податоци се добиени следниве резултати:

Слика бр.7.10 Дали мислите дека доволно се цени вашата работа?



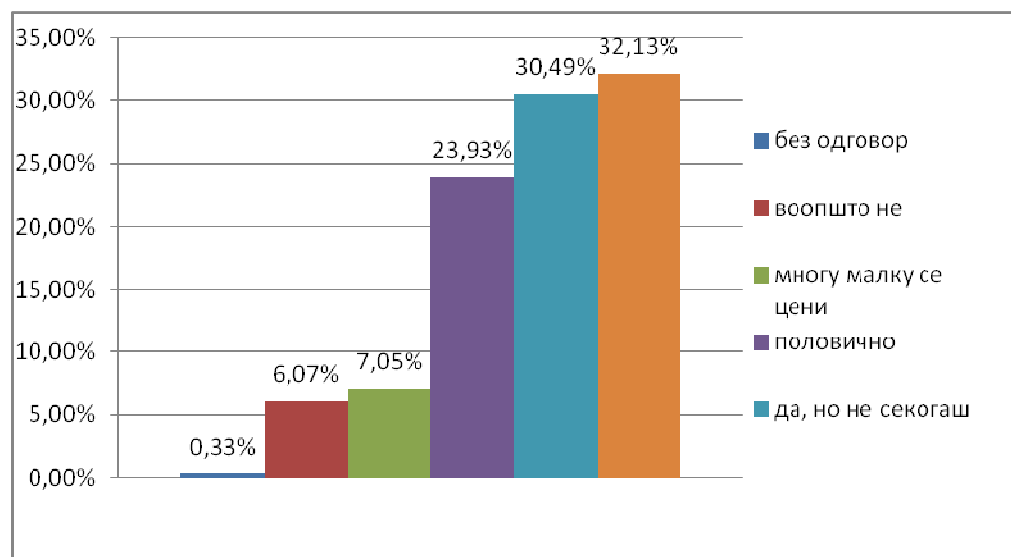
23,93% од испитаниците сметаат дека нивната работа целосно се цени, а 25,08% дека се цени нивната работа но не целосно. Ова не доведува до показател од 49,02% од оние вработени кои почувствувале или им е укажано дека нивната работа се цени од страна на претпоставените. Ако споредиме со останатите показатели добиваме висок процент од 50,98% кој е загрижувачки.

Слика бр.7.11 Дали ви се мери времето на решавање на предметите?



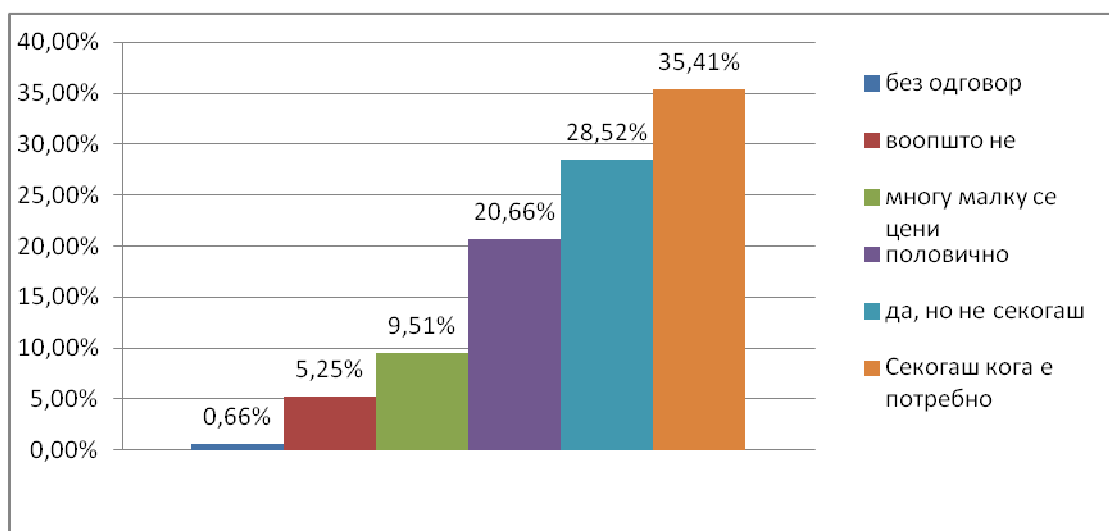
Ова прашање може да се разгледува двонасочно односно мерењето на времето за извршување на задачите може да биде позитивно ако е стимулирано со соодветна награда а може да биде и фрустрирачко ако се создава притисок врз вработените да решаваат некои обемни предмети или задачи во многу краток рок. Дури 50,65% од испитаниците одговориле дека времето за извршување на задачите им се мери, а 49,35% (вклучувајќи ги овдека и неутралните одговори) дека во основа не им се мери. Дали станува збор за висок процент на присутна релаксираност во работата или не водење сметка за извршените задачи би покажала анализа на самите менаџери во овие јавни организации.

Слика бр.7.12 Дали ви се укажува на неквалитетното решавање на работните задачи?



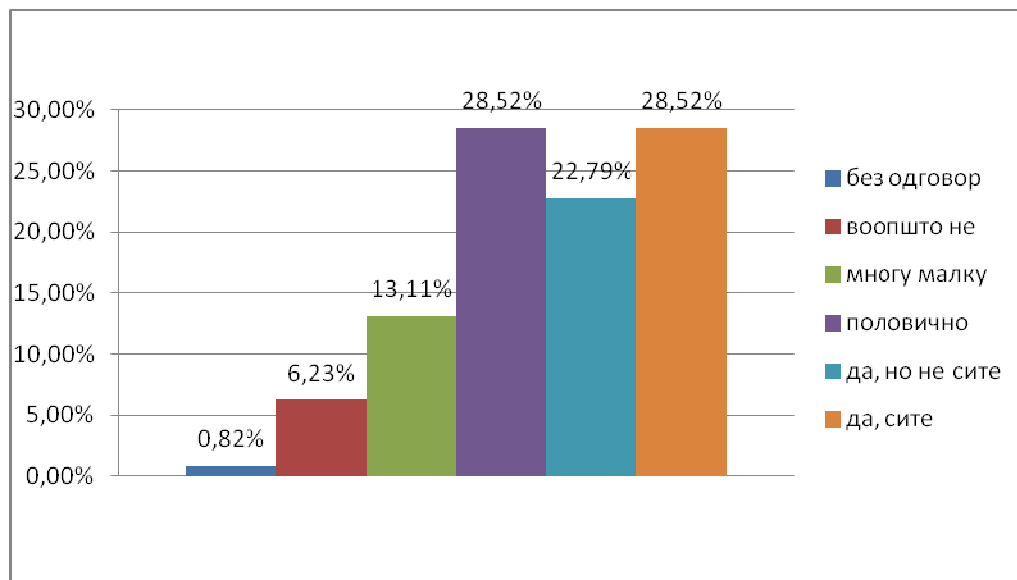
Искуствата покажале дека критиката за извршување на задачите може да влијае позитивно во најголем број случаи, а дека тоа е така покажале 32,13% и 30,49% т.е. 62,62% од испитаниците кај кои постои таква пракса и отворено го искажуваат фактот дека им е укажано за неквалитетно решавање на работните задачи. Сепак постои индикатор од 37,38% од оние кои велат дека во нивните организации не постои таква пракса.

Слика бр.7.13 Дали ви се укажува како да ги решавате проблемите?



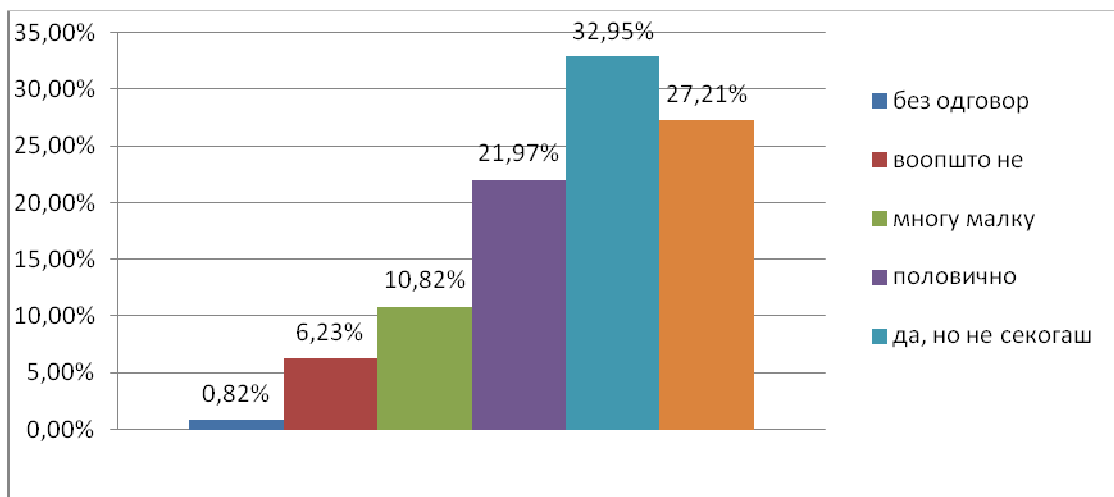
На 35,41% и 28,52% односно вкупно на 63,93% од испитаниците им се укажува како да ги решаваат проблемите што е особено важно ако сакаме да имаме ефикасна и ефективна државна јавна служба. Сепак останува дел од 36,07% кај кои тоа не се практикува.

Слика бр.7.14 Дали ги имате сите потребни алатки при работата?



За успешно и ефикасно извршување на работата потреба е соодветна опременост со алатки а ова истражување покажува дека 28,52% и 22,79% или вкупно 51,31% во основа ги имаат потребните алатки за извршување на работата. Но фактот дека останатите 48,69% ги немаат потребните алатки не е позитивен бидејќи во тие случаи неможе да стане збор за ефикасно извршување на задачите.

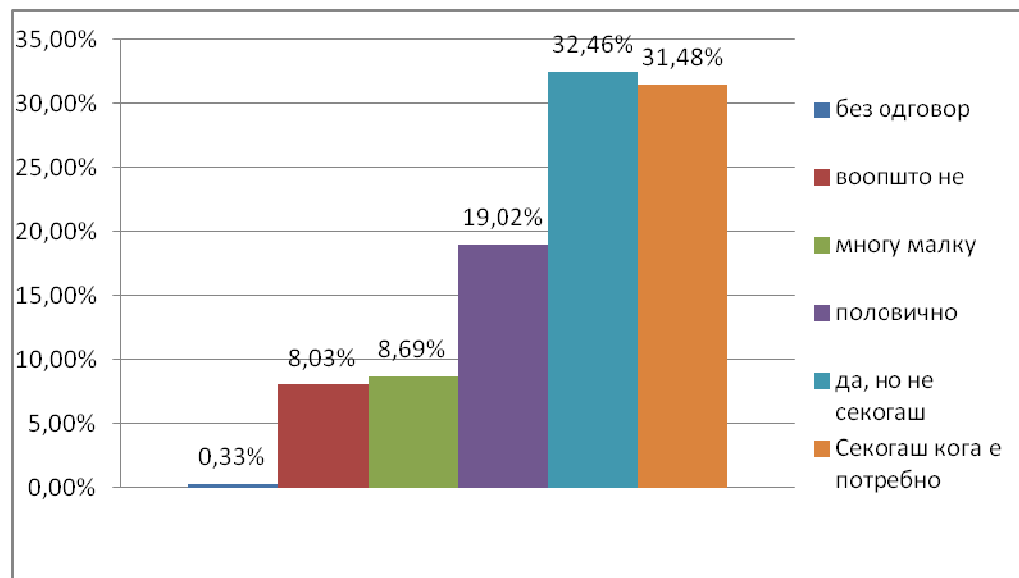
Слика бр.7.15 Дали ви се укажува на тековните цели на вашиот оддел?



27,21% од испитаниците одговориле дека секогаш им се укажува на тековните цели на нивните одделенија, а 32,95% дека тоа е случај понекогаш што доведува до индикатор од 60,16% на испитаници кои се запознаени со тековните цели и самото тоа ги прави подготвени да ги постигнат истите. Сепак е висок процент од 39,84% од

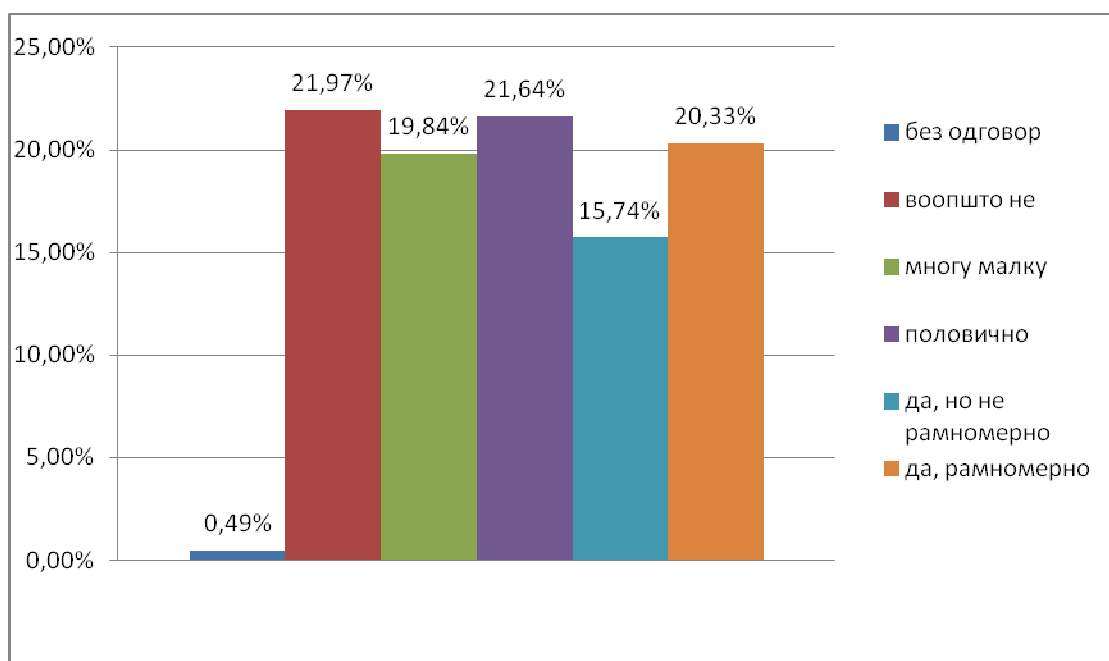
оние испитаници на кои не им се укажува на тековните цели на нивните одделенија и во тие одделенија неможе да стане збор за подготвеност за достигнување на тие цели.

Слика бр.7.16 Дали редовно добивате информации како ја извршувате работата?



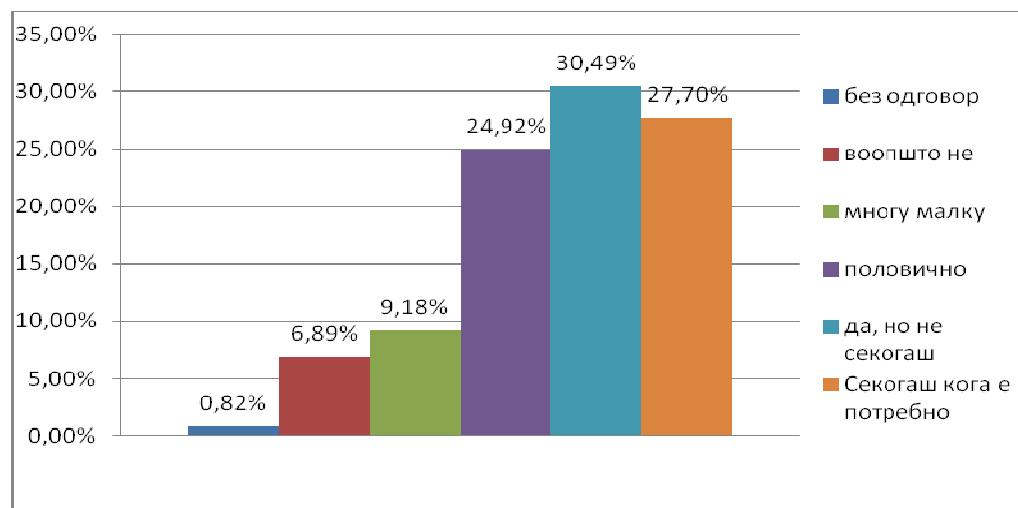
Информации за извршување на работата целосно добиваат 31,48% а понекогаш 32,46%; овој индикатор укажува дека во тие одделенија постои транспарентност помеѓу менаџментот и вработените и можат да се надминат било какви недостатоци ако дојде до нив. Кај 36,07% од испитаниците сепак не постои таков фидбек и може слободно да се рече дека во тие одделенија не постои комуникација.

Слика бр.7.17 Дали е распоредена работата рамномерно кај сите вработени?



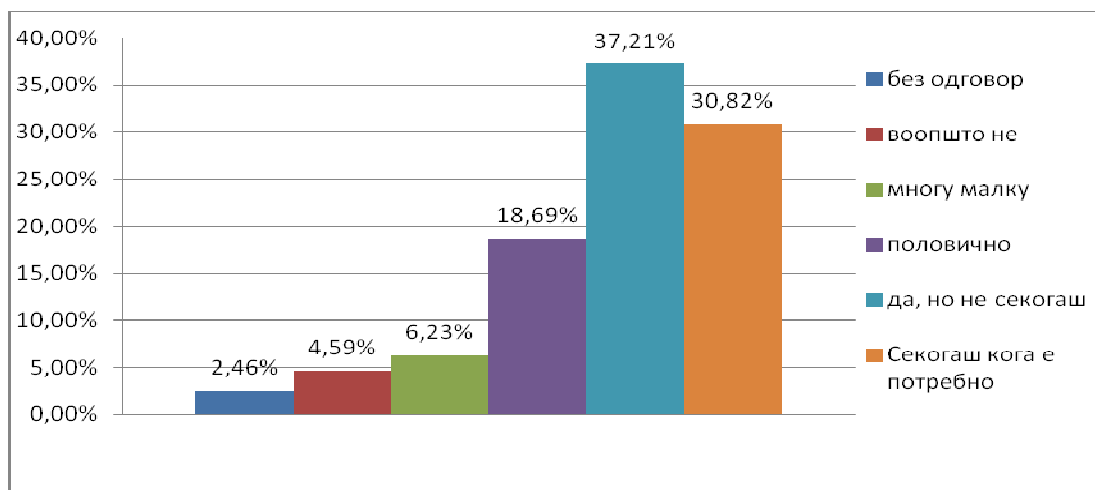
Во одделенијата на многу мал процент на испитаници само 20,33% постои рамномерна распределеност на работата. Поразителен е фактот што во дури 79,67% (ако се соберат сите останати индикатори) тоа не е случај. Не може да стане збор за ефикасен и ефективен стратегиски менаџмент ако не постои рамномерна распределеност на работата помеѓу вработените.

Слика бр.7.18 Дали се менува начинот на извршување на задачите често?



Менување на начинот на извршување на задачи би значело различен пристап и различна стратегија во решавање на задачите што е присутно секогаш кога е потребно во 27,70% од испитаниците, а понекогаш кај 30,49%. Од овде може да се заклучи дека овие менаџери ги насочуваат вработените да применуваат различни стратегии при работата. Кај 41,80% од испитаниците случајот не е таков и овдека неможе да стане збор за ефективна и ефикасна примена на стратегиски менаџмент.

Слика бр.7.19 Дали добивате информации и новости во врска со работата?



Информираноста и новините во однос на работата се многу битни во денешно време во кое постојано се вршат промени во различните сегменти од работењето на државната јавна администрација. Во овој контекст имаме показатели од 30,82% на постојана информираност и 37,21% на повремена информираност или вкупно 68,03% од испитаниците се главно информирани и во тек со промените. Но сепак останува висок процент од 31,97% кај кои тоа не е случај.

Четвртиот сегмент од ова истражувања дава една слика и индикатор во однос на самата работа во јавните институции. Во однос на ценењето на работата на вработените во средината во која се наоѓаат многу испитаници одговориле дека нивната работа не се цени. Недостаток на такво нешто може да резултира со намалена мотивација кај вработените, па затоа треба да се направат напори оваа појава да се елиминира. Решавањето на предметите е битно бидејќи од тоа зависи дали граѓаните ќе бидат задоволни од дадената услуга па оттука и фактот што тоа би требало да се мери или да има определен рок за извршување на задачите во сите одделенија во јавната администрација. Дobar показател е отсликан за критиката кон вработените ако тие некавалитетно ја извршат својата задача, кај добар дел од одделенијата тоа постои и може слободно да се рече дека тие одделенија одат по нагорна линија и ќе бидат успешни во извршување на нивните задачи. Насоки за успешно решавање на проблемите како и присутност на потребните алатки за вршење на работите се две многу важни работи кои треба да се присутни и кои исто така ќе придонесат за поголема успешност во работењето. Укажување на тековните цели на одделенијата е важен фактор кој би служел како мотивација на вработените и стремеж кон нивно постигнување – не постоење на вакво нешто може да придонесе во забавување на процесите во тие работни средини. Вработените треба да бидат информирани како ја извршуваат својата работа бидејќи на таков начин би ги корегирале своите негативности и би станале по продуктивни. Избалансираност на работата кај вработените е нешто на кое и понатаму треба да се работи поради тоа што колку и некој да е способен сепак неможе сета работа да ја земе на себе или пак сета работа на одделението да се сведе на двајца или тројца вработени. Применување на различни пристапи во решавање на задачите, и информираноста за новините во врска со работата поттикнуваат креативност кај вработените а менаџерите кои тоа го поттикнуваат ги карактеризира како лица кои се стремат за имплементација на новите начини на стратегиско менаџирање – за жал според добиените резултати овој начин

на работа и информираност на вработените за новините во врска со работата не се присутни во доста висок процент на одделенија.

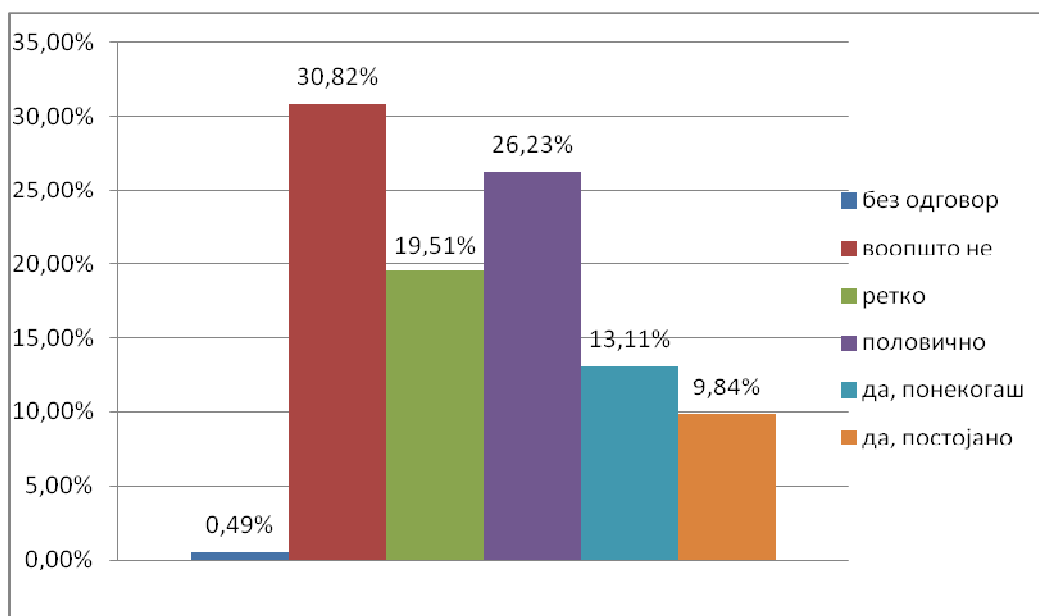
7.6.5. Планирање на работното место и систем на обуки

Овој петти сегмент од истражувањето го сочинуваат седум прашања.

1. Дали чувствувате дека ви е загрозено работното место?
2. Дали мислите дека имате преголема одговорност?
3. Дали мислите дека ги поседувате вештините за извршување на работата?
4. Дали мислите дека сте адекватно планирани за вашето работно место?
5. Дали вашата институција има усвоена годишна програма за обука на вработените?
6. Дали сте посетувале обуки од соодветна област каде работите?
7. Дали имате потреба од дополнителна обука?

Од обработените податоци се добиени следниве резултати:

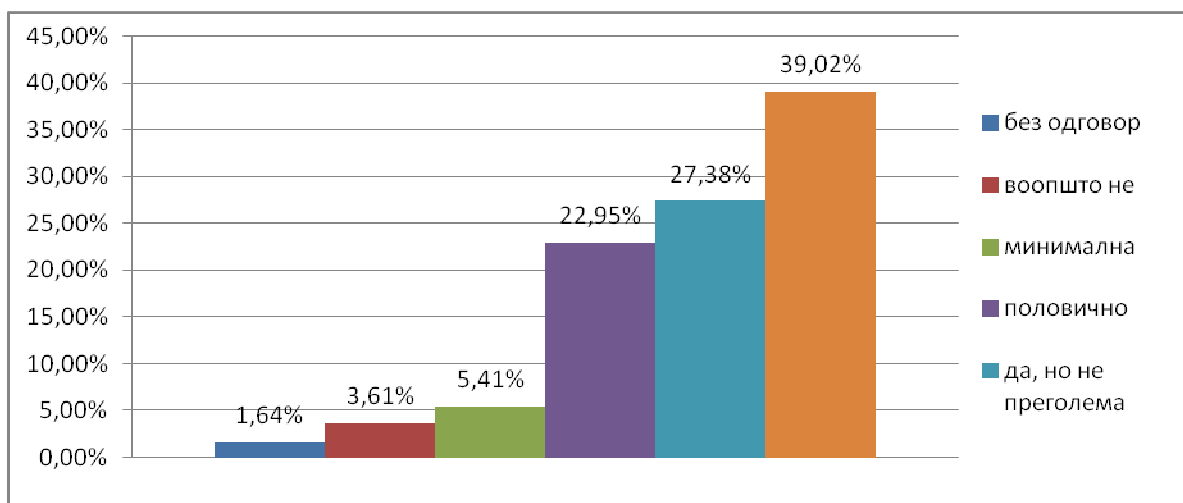
Слика бр.7.20 Дали чувствувате дека ви е загрозено работното место?



Во однос на загрозеност на своето работното место 30,82% од испитаниците одговориле дека не се чувствуваат така, а на овој показател може да се додадат и 19,51% па и 26,23% што вкупно би дало еден показател од 77,05%; што укажува на голема релаксираност која е присутна кај државните службеници во однос на зачувување на своето работно место што може да биде и позитивно и негативно во

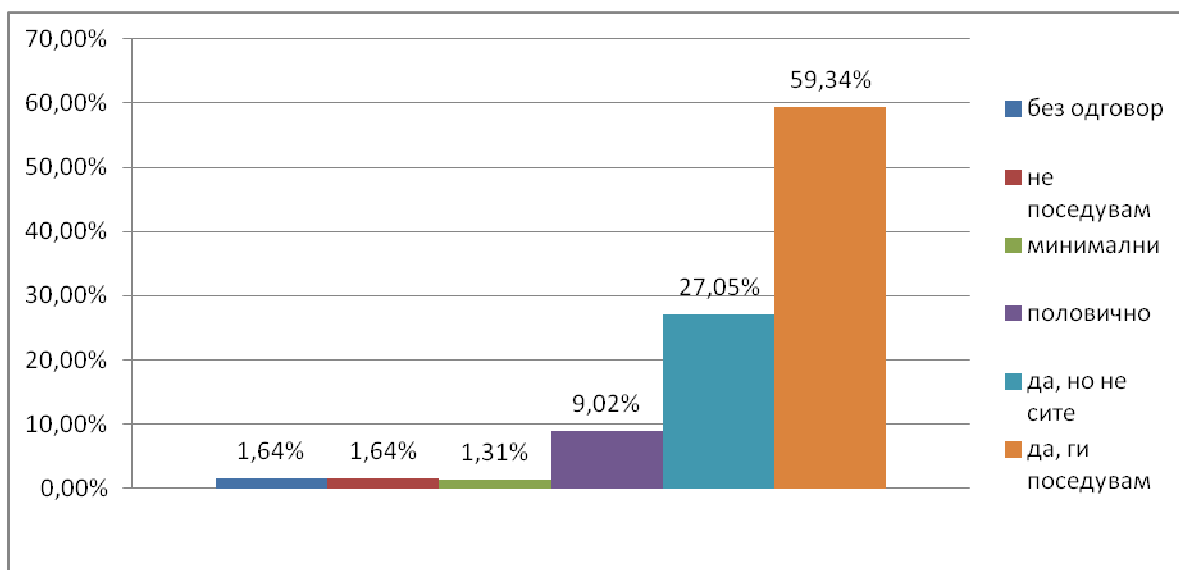
однос на ефикасното и ефективното извршување на работните задачи. Многу мал процент од 22,95% искажале загриженост по основ на оваа прашање.

Слика бр.7.21 Дали мислите дека имате преголема одговорност?



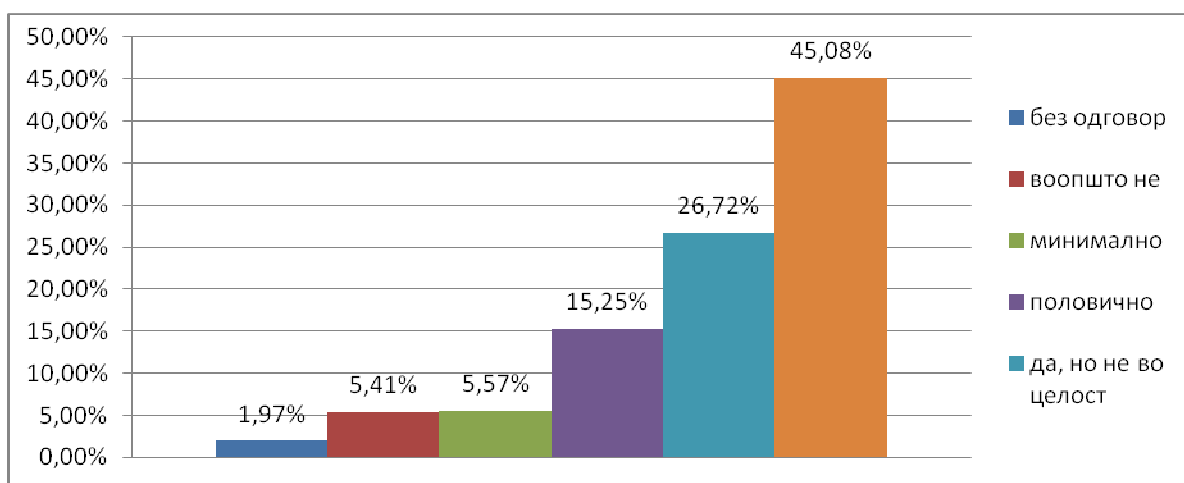
Одговорноста е многу битна во извршувањето на работните задачи бидејќи директно влијае врз задоволството или незадоволството на засегнатите страни т.е. во најголем случај – граѓаните. Показателот од 39,02% укажува дека голем број од испитаниците сметаат дека имаат преголема одговорност, а 33,61% сметаат дека во основа и немаат некоја одговорност – ова може кај првите да доведе до преоптоварување и неуспех бидејќи постоењето на преголема одговорност може да ги попречи да бидат ефикасни и ефективни во својата работа, а кај другите до потполна незаинтересираност дали она што го прават е изработено како што треба. Може да се рече дека 27,38% кај кои постои одговорност во извршување на задачите но не преголема би биле најефикасни и најефективни во својата работа.

Слика бр.7.22 Дали мислите дека ги поседувате вештините за извршување на работата?



Високиот индикатор од 59,34% од испитаниците кои сметаат дека ги поседуваат вештините за извршување на работите е позитивен, но сепак треба да се поработи на останатите 27,05% кои сметаат дека не ги поседуваат сите а особено да се обрне внимание на 13,61% од вработените кои сметаат дека ги немаат потребните вештини. Ова е битно оти само со соодветни кадри може да се дискутира за успешни реформи во јавната државна администрација.

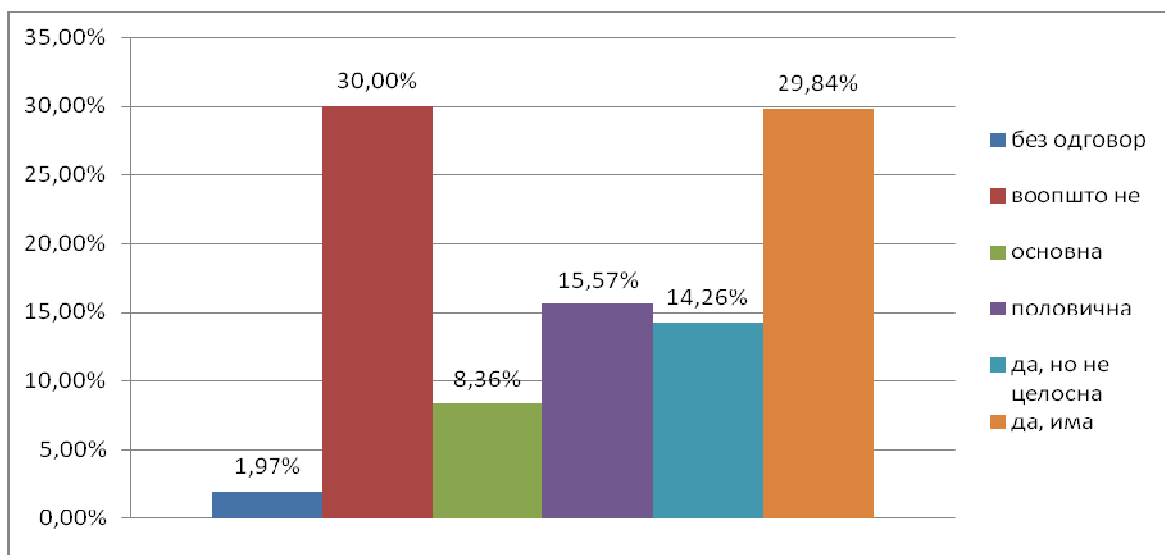
Слика бр.7.23 Дали мислите дека сте адекватно планирани за вашето работно место?



Систематизацијата на работните места е од круцијална важност за ефективно и ефикасно работење на една организација. Во оваа смисла 45,08% од испитаниците

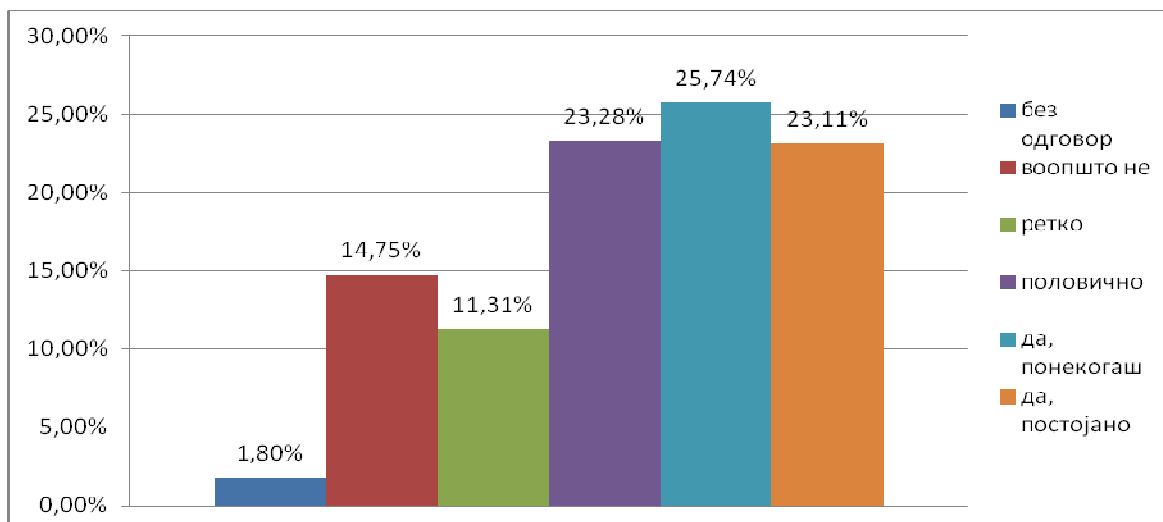
сметаат дека се соодветно распоредени а 26,72% дека не соодветствуваат во целост со работното место на кое се распоредени. Овие две групи во основа можат да одговорат на задачите што не е случај со останатите 28,20% (првите четири индикатори) кои поради несоодветната распореденост нема да се во можност да одговорат на поставените задачи.

Слика бр.7.24 Дали вашата институција има усвоена годишна програма за обука на вработените?



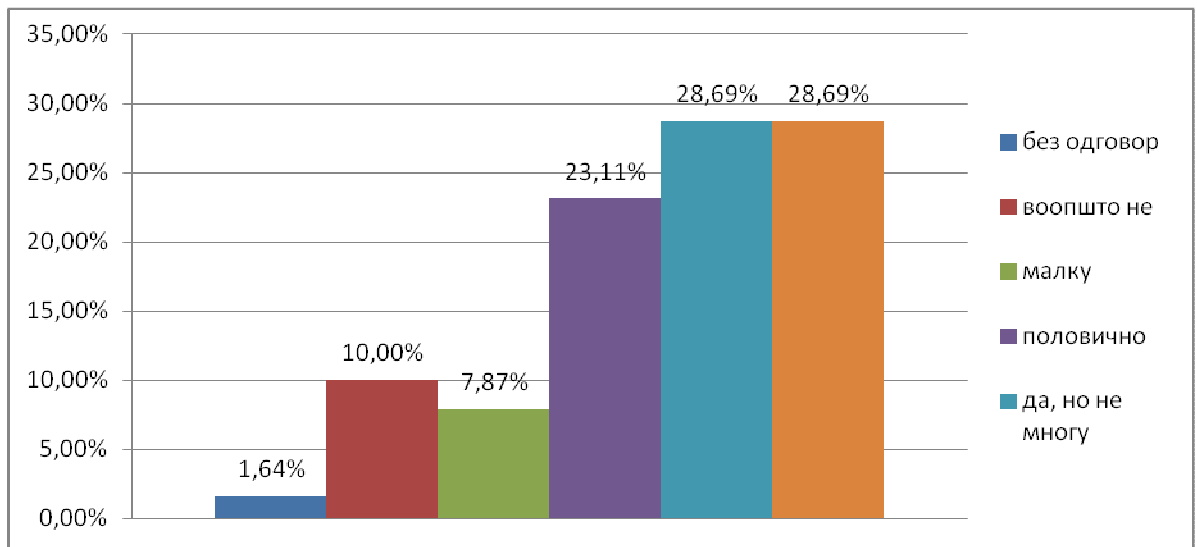
Дури кај 30,00% нема усвоена годишна програма за обука на вработените, а овдека можеме слободно да ги додадеме и индикаторите 8,36% кои направила базична програма, 15,57% половична 15,57% и не целосна 14,26% односно вкупен индикатор од 70,16% кој е без преседан – без планирање на соодветни обуки на вработените неможе да стане збор за било каков позитивен тренд во организациите.

Слика бр.7.25 Дали сте посетувале обуки од соодветна област каде работите?



Посетеност на обуки од 23,11% и 25,74% т.е. вкупно 48,85% неможе да биде позитивна насока на движење бидејќи останува голем дел од 51,15% на испитаници кои се изјасниле дека или воопшто не посетувале или ретко биле на обуки од областа каде што работат. Глобалните промени влијаат на националните промени кои не ги прават имуни организациите од државна јавна администрација и следствено тие мора да посветат внимание на соодветна обученост на своите вработени.

Слика бр.7.26 Дали имате потреба од дополнителна обука?



Оваа прашање се надоврзува на претходното и природно дава индикатор од 28,69% и 28,69% односно вкупно 57,38% од испитаниците кои чувствуваат дека имаат потреба од дополнителна обука од областа во која работат што е нужно ако сакаме да бидеме во тек со постојаните промени во опкружувањето.

Петтиот сегмент од истражувањето не води кон работното место, одговорноста и обучувањето на вработените. Доста висок процент од испитаниците не се чувствуваат загорозени на своето работно место. Се поставува прашање дали тие се чувствуваат така поради фактот што се доста стручни и обучени за извршување на нивните задачи? Одговорот можеби се наоѓа во сеуште присутниот бирокраатизам и успореност на јавните институции па оттука и успореното елиминирање на работниот кадар кој иако смета дека е доволно стручен сепак се јавува со намалена способност за успешно извршување на задачите. Преголемата одговорност во работата е присутна кај голем број испитаници, но исто така е висок процентот на оние кои и немаат некоја одговорност – па оттука и заклучокот дека сеуште постои неизбалансираност и рамномерна распределеност на одговорност во одделенијата на

јавната администрација. Позитивно е дека голем број од испитаниците сметаат дека ги поседуваат вештините за извршувањето на нивните работни задачи и дека се соодветно распоредени на своите работни места, во спротивно би било погрешно да се смета дека јавната администрација ќе има потенцијал да оди напред во успешната имплементација на стратегискиот менаџмент и успешно извршување на своите задачи. Соодветната обука на вработениот кадар е од круцијално значење за унапредувањето на услугите на јавниот сектор па така е нужно потребно планирање и спроведување на обуки на вработените, ова е особено поткрепено со индикаторот дека голем број на вработените имаат потреба од дополнителна обука.

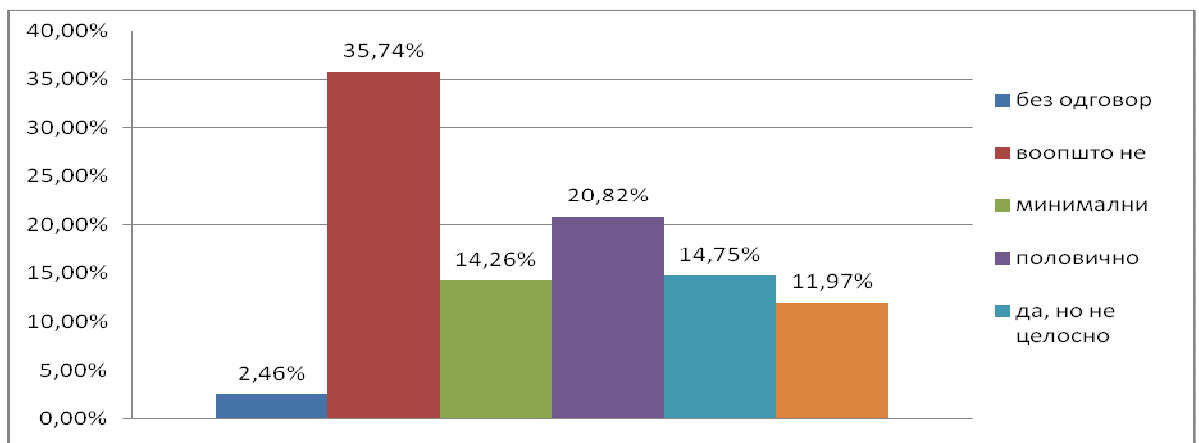
7.6.6 Ефекти врз услугите кои Институцијата ги нуди на граѓаните

Овој сегмент од истражувањето се состои од четири прашања

1. Дали во вашата институција се воспоставени интерни процедури за мерење на индивидуалните резултати од вашето работење?
2. Дали граѓаните имаат можности да се произнесат за квалитетот на услуги добиени од вашето работење?
3. Дали граѓаните се јавуваат често да се жалат на работењето на вашата служба или институција?
4. Дали вашата институција на граѓаните им обезбедува соодветни услови каде тие би ги доставувале своите претставки?

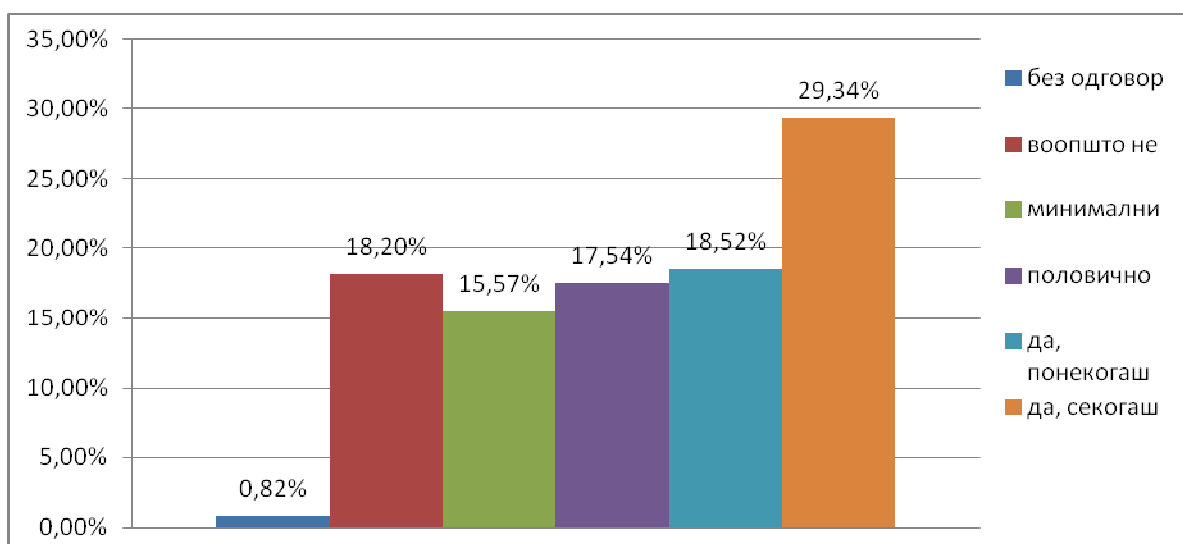
Од обработените податоци се добиени следниве резултати:

Слика бр.7.27 Дали во вашата институција се воспоставени интерни процедури за мерење на индивидуалните резултати од вашето работење?



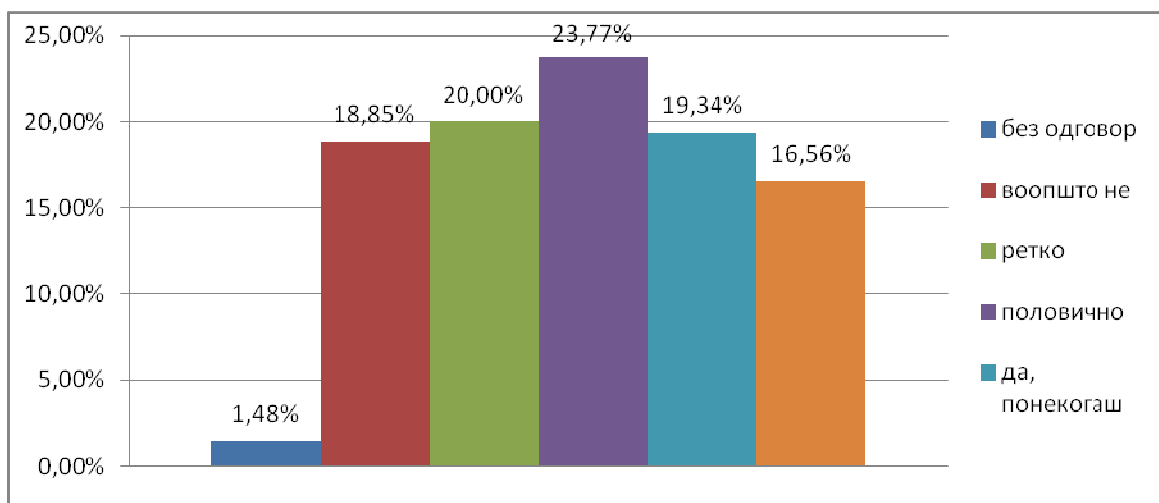
Постоење на интерни процедури за мерење на индивидуални резултати во работата на работниците е од голема важност за подобрување на работењето на организацијата. Резултатите кои се добиени од ова истражување покажуваат дека во 35,74% случаи воопшто нема такви процедури, во 14,26% тие се минимални, половични се во 20,82% и во 14,75% тие се минимални. Ова нешто не доведува до еден многу висок индикатор од 73,28% кај кои нема таква пракса или 14,75% кај кои постои минимална пракса што укажува на висок степен на незаинтересираност во квалитетот на услугите кој тие организации го нудат на граѓаните.

Слика бр.7.28 Дали граѓаните имаат можности да се произнесат за квалитетот на услуги добиени од вашето работење?



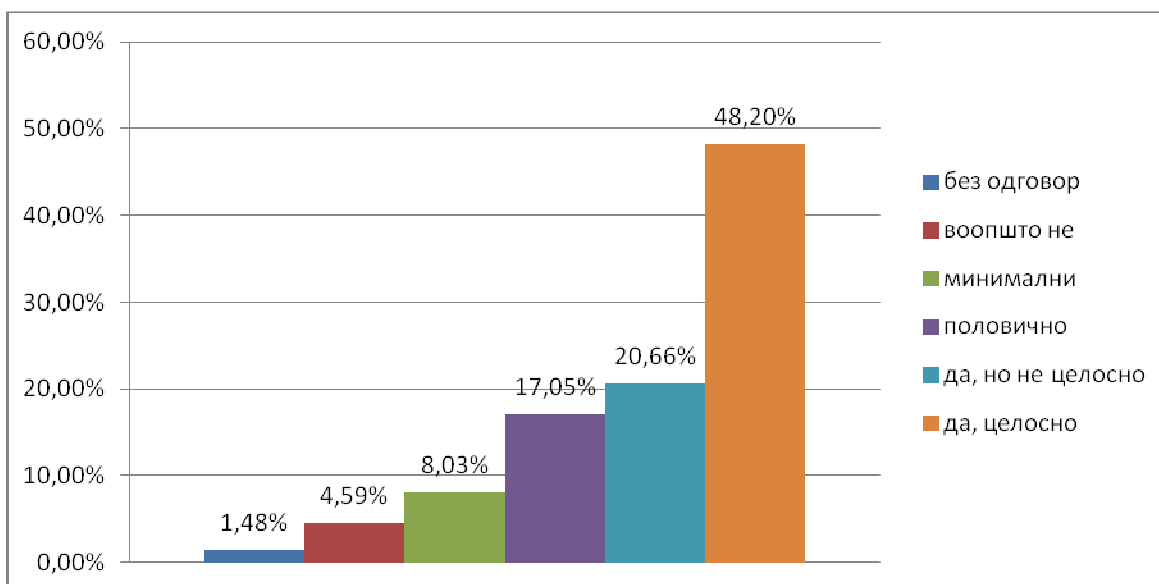
Граѓаните како крајни корисници на услугите на државните јавни организации би требало да имаат можност да се произнесат за квалитетот на услугите што го добиваат во јавните државни институции. 29,34% од испитаниците одговориле дека тоа е развиена пракса во нивните организации, а 18,52% дека понекогаш се прави тоа. Ова би требало да биде пракса во сите државни организации ако сакаме да постигнеме транспарентност и отчетност во работењето на државните службеници.

Слика бр.7.29 Дали граѓаните се јавуваат често да се жалат на работењето на вашата служба или институција?



Само 18,85% од испитаниците искажале дека граѓаните не се жалат на работењето на нивната организација. Овој индикатор е исто така загрижувачки бидејќи укажува дека граѓаните како најзасегната страна се многу малку задоволни од работењето на државната јавна администрација.

Слика бр.7.30 Дали вашата институција на граѓаните им обезбедува соодветни услови каде тие би ги доставувале своите претставки?



48,20% од испитаниците се произнеле дека нивната институција им обезбедува соодветни услови каде тие би ги доставиле своите претставки. Ова значи дека менаџментот на тие организации е отворен за сугестии, предлози и критики, а со самото тоа и се стреми кон подобрување на работењето на тие организации. Добро е

што има и индикатор 20,66% кој може да се рече е позитивен тренд кај тие организации, но треба да се стреми кон обезбедување на 100% можност на граѓаните да ги искажуваат своите претставки.

Воспоставени интерни процедури за мерење на индивидуалните резултати од работењето на вработените е многу битен сегмент кој директно го отсликува и задоволството на граѓаните од услугите кои ги нуди секое индивидуално одделение во јавната државна администрација. Од овој сегмент директно зависи и колку граѓаните се жалат на работењето на одделенијата. За да се воведат овие процедури потребно е да им се овозможи на граѓаните да дадат критика за работењето на одделенијата, било позитивни или негативни кои понатаму би допринеле за воведување на индикатори кои би го следеле работењето на одделенијата. За жал оваа пракса сè уште не е застапена на високо ниво а во некои случаи и воопшто ја нема. Граѓаните не се задоволни од работењето на голем дел од државните служби а само во мал процент на работни средини во државните служби, им е овозможено тоа нешто и да го искажат. Во иднина мора да се превземаат чекори за надминување на оваа состојба која во ова истражување даде најниски индикатори.

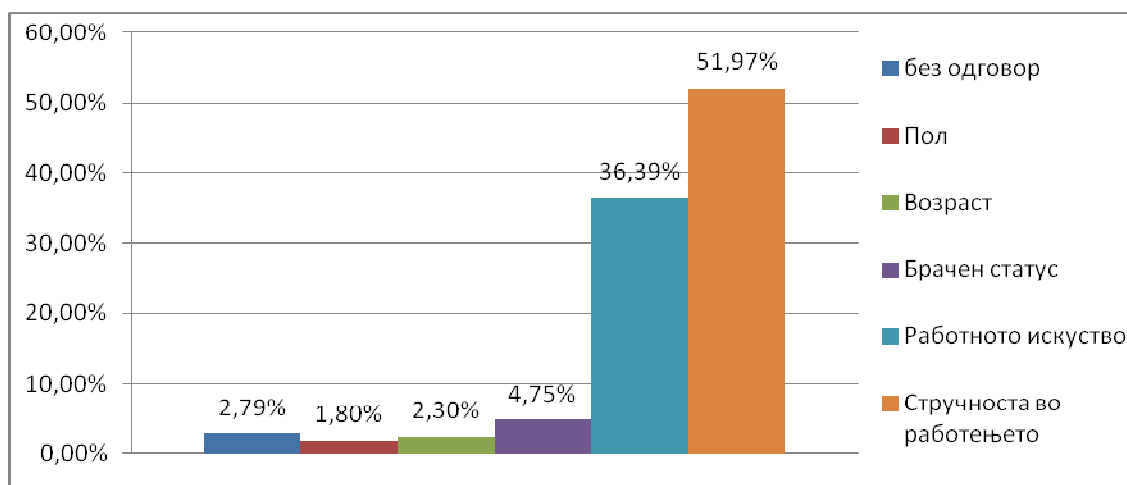
7.6.7 Фактори во работата, предизвици и ситуации на одговорност во работењето

Последниот сегмент во истражувањето се состои од следниве три прашања:

1. Кој фактор мислите дека има поголемо влијание на продуктивноста на работата?
2. Во кои ситуации би преземале поголема одговорност во извршување на работите?
3. Кој е вашиот предизвик на вашето работно место?

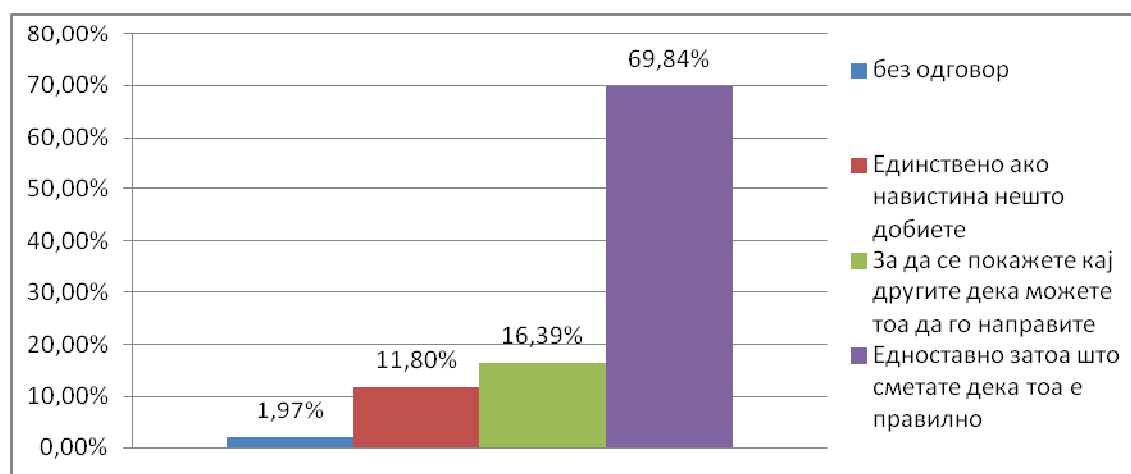
Од обработените податоци се добиени следниве резултати:

Слика бр.7.31 Кој фактор мислите дека има поголемо влијание на продуктивноста на работата?



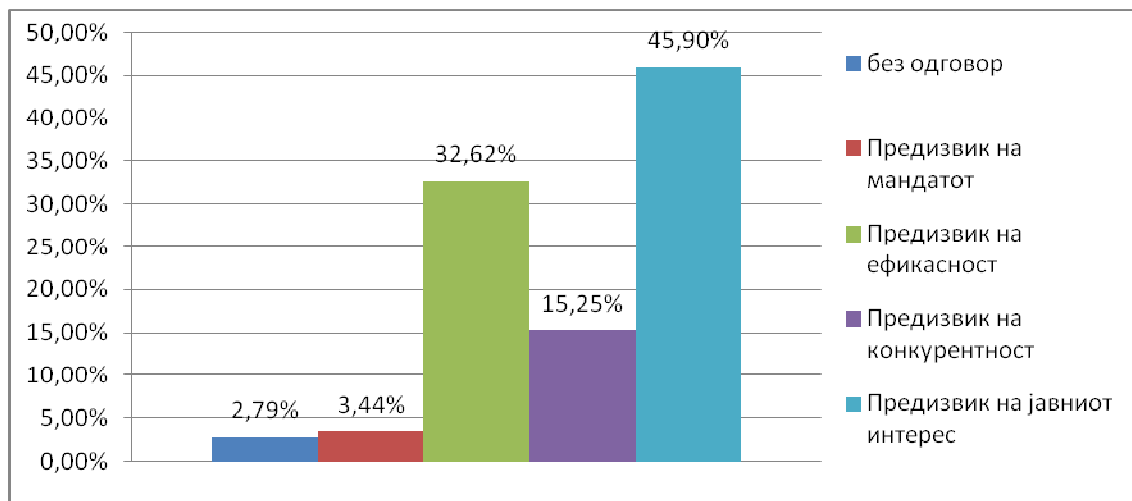
Како фактор кој има поголемо влијание на продуктивноста испитаниците, односно 51,97% од нив, ја истакнале стручноста во работењето а 36,39% го навеле работното искуство. Од ова може да се заклучи дека комбинација од овие два фактори најповеќе влијае на продуктивноста на работата. Другите индикатори се незначителни поради фактот што многу мал процент од испитаниците ги навел како битни.

Слика бр.7.32 Во кои ситуации би преземале поголема одговорност во извршување на работите?



Чувството за правилност при преземање на поголема одговорност во извршување на работите кое е присутно кај 69,84% од испитаниците е индикатор кој е многу позитивен и сите вработени во државните јавни институции би требало да ја следат оваа насока кога станува збор за одговорност во работењето.

Слика бр.7.33 Кој е вашиот предизвик на вашето работно место?



Од ова истражување се доби уште еден позитивен резултат во однос на предизвикот на работното место. Овдека 45,90% од испитаниците се изјасниле дека тоа е предизвик на јавен интерес – значи се стремат кон задоволување на интересот на граѓаните. Како предизвик на ефикасност е присутен кај 32,62% а како предизвик на конкурентност е присутен кај 15,25%. Овие индикатори укажуваат дека постои тенденција кај вработените во државните јавни организации да бидат ефикасни, ефективни и да ги задоволуваат потребите на засегнатите страни т.е. граѓаните.

Последниот сегмент во истражувањето ги анализира факторите на продуктивноста на работата, преземање поголема одговорност во извршување на работата, и предизвиците на работното место. Како фактор кој најповеќе влијае на продуктивноста во работењето испитаниците ја истакнале стручноста во работењето, а на второ место е работното искуство. Сепак праксата е многу биден сегмент и е надополнување на стручноста на секој вработен. Многу позитивно е искажувањето на голем број од испитаниците е дека тие би преземале поголема одговорност во извршување на работите бидејќи тоа е правилна постапка а предизвик на нивното работно место им е јавниот интерес, па оттука може да се рече дека во тие средини ќе се сретнеме со висок процент на задоволни граѓани од дадените услуги.

ЗАКЛУЧОК

ЗАКЛУЧОК

Во овој труд се анализираше стратегискиот менаџмент во јавниот сектор, неговиот концепт, иновациите кои ги нуди, насоките за подобра примена, како и неговата улога во развитокот на јавната администрација, како на државно, така и на локално ниво во Република Македонија.

Во рамките на обработените глави можеме да извлечеме неколку поважни заклучоци:

1. Стратегискиот менаџмент, како нова дисциплина во делот на нејзиното имплементирање во сите области воопшто, најголемата примена ја наоѓа во областа на управувањето во јавниот сектор. Неговата примена повеќе се фокусира на интеграцијата на сите функции на менаџментот. За овозможување поефикасен и поефективен одговор на јавниот сектор кон поновите барања на денешницата, тој мора да ги содржи сите понови системи на информатичко управување. Ваквата поставеност на стратегискиот менаџмент дава можност за подобро информирање, навремено одлучување и сеопфатна опсервација на целиот процес на управување, одлучување и организирање. Зависно од потребите на граѓаните како последни корисници, стратегискиот менаџмент дава можност со одлуките во јавниот сектор да се дојде до поквалитетни јавни услуги. Од друга страна, државните институции, преку имплементацијата на стратегискиот менаџмент, можат порано да ги препознаат ваквите побарувања, а крајната цел е приближување на реалните потреби на граѓаните и поголема флексибилност и адаптација на јавниот систем кон крајниот корисник.
2. Општо е познато дека јавниот сектор во Република Македонија е сè уште неефективен и не толку ефикасен. Неефикасноста се должи на зголеменото влијание на политиката, што, од своја страна, придонесува за фокусираност на потесен круг интереси на една партија или на една политичка елита. Одлуките за вработување во овој систем не се фокусираат на реалните вредности на вработените, а тоа ја прави јавната администација трома и, истовремено, неефикасна.

3. Предизвиците секогаш произлегуваат од зголемениот обем на побарувања од страна на граѓаните кои се дел од динамичниот тек на живеење. Ваквите предизвици го очекуваат и јавниот сектор во Република Македонија. Најголемите предизвици остануваат: креирањето политики за адаптација на јавниот сектор кон потребите на граѓаните, подобрувањето на правната легислатива и овозможувањето подобро работење на приватниот сектор.
4. Одлучувањето во јавниот сектор во Република Македонија многу малку се базира на емпириските податоци за грешките направени во минатиот период, а тоа ги прави одлуките да не бидат вредувани според успехот или неуспехот што го имале. Поставувањето критични точки на одлучување и нивната евалуација би придонеле лошите одлуки да не се повторуваат, додека на добрите и успешните одлуки на тој начин им се додаваат вредности. Поставувањето на вработените според техничките вредности на користење и познавање на стратегискиот менаџмент во системот ќе придонесе тој да стане покорисен за граѓаните.
5. Истражувањето покажа дека во организациите од јавниот сектор сè уште превладува индивидуалното одлучување на раководниот кадар. Раководниот кадар би требало да биде пофлексибилен и со поголемо партиципирање на вработените во процесот на одлучувањето. Зголемувањето на флексибилноста на менаџментот би значело вклучување на вработените во процесот, давање можност на вработените да ги истакнуваат своите идеи и сл.
6. Јавниот сектор треба да работи на т.н. системи за е-одлучување и е-партиципација. На граѓаните преку ваквите системи ќе им се овозможи подобрување и зголемување на комуникацијата со системот, а истовремено администрацијата ќе ги препознае барањата и навремено ќе одговори на нив.
7. Реализацијата на барањата кои граѓаните и институциите ги поставуваат кон јавниот систем се доста комплексни и бараат значително познавање на нивната природа. Јавниот сектор треба да овозможи разрешување на ваквите проблеми на тој начин што би ангажирал кадар со широки познавања на природата на барањата кои се поставени кон јавниот сектор. Системот на внатрешно раководење треба да постави временски и

квалитетни критични точки за вреднување на одлуките, а тоа ќе придонесе за побрзо и подобро одлучување воопшто.

8. Образовниот систем во Република Македонија треба секогаш да биде поткрепен со информации за тесните грла и проблемите што се јавуваат во јавниот сектор. Во таа смисла, тој би одговорил со обука и образование на таков кадар кој ќе овозможи модернизирање на јавниот сектор. Паралелно со тоа, и образовниот процес би се адаптирал и би се реформирал за да ги следи поновите барања и трендови за развој.
9. Сегашниот персонал во јавниот сектор сè уште не е доволно технички опремен, а исто така недостасуваат и адекватни технолошки софтверски решенија кои ги нуди информатичката технологија. Користењето на ваквите иновации го подобрува одлучувањето и му дава квалитетна димензија, а овозможува и навремено и брзо одлучување. Министерството за информатичко општество треба понатаму да го надгради и развие системот за пристап кон информации на засегнатите страни и да обезбеди развој на е-системите со што ќе се осигури постојан пристап кон потребните информации по електронски пат.
10. Вработените во јавниот сектор, според спроведеното истражување, во основа и немаат некоја доверба во раководството, не им се дава можност да ги искажат своите идеи, сè уште постои затвореност на менаџментот во запознавањето на целите кои сака да ги постигне организацијата, што е спротивно на позитивните насоки кои се даваат во упатствата за тоа како да се развие една ефикасна и ефективна јавна администрација. Владата би требало да даде насоки за да се зајакне довербата во раководните тела – потранспарентни раководни тела е позитивна насока во која би требало да се оди за да се подигне степенот на довербата кај вработените во нив, но и кај крајните корисници. Исто така, и раководителите, од друга страна, треба да имаат доверба кон своите вработени.
11. Обуките во јавната администрација треба да се планираат по строго определени критериуми за постојните проблеми и области. Ваквите обуки треба да овозможат унапредување и овозможување на подобра работа на јавната администрација и нејзино модернизирање. Аналитичкиот приод на целата процедура за секоја задача и истовременото собирање податоци од граѓаните би придонело за појаснување на потребата и видот на обуките.

12. Мотивираноста на вработените во јавниот сектор е на многу ниско ниво. Согласно со спроведеното истражување, во некои од јавните институции скоро и да не е присутна. Во натамошниот тек на трансформација, во смисла на ефективност и ефикасност во спроведување на реформите, би требало да му се даде поголемо значење на вреднувањето на работата на вработените со давање позитивна или негативна критика, бидејќи правилно насочениот кадар е успешен двигател кон позитивните насоки на институцијата.
13. Вработените би требало да се запознаени со целите кон кои се стреми една организација. Краткорочните планирања се многу битни да се постигнат бидејќи имаат големо влијание на среднорочен и долгорочен план. Еден успешен стратегиски менаџер би требало редовно да ги информира своите вработени за планираните цели за тој период за да се избегнат негативни резултати, кои како крајна цел би произвеле неуспех во реализација на планираното.
14. Транспарентноста и отвореноста кон критики од граѓаните во Република Македонија не е на високо ниво. Постојат одделенија и министерства на кои им се упатени доста критики по оваа прашање. Истражувањето покажа дека ваквите критики не се земаат предвид, а тоа одредени делови на јавниот систем ги прави затворени и не лесно приспособливи кон барањата на граѓаните. Раководните органи на ваквите делови од системот би требало да се занимаваат со овозможување на отвореност, транспарентност и достапност кон критики од крајните корисници.
15. Владата треба понатаму да го приспособи стручниот образовен систем кон потребите на пазарот на трудот со што би се задоволиле потребите на државата. Ваквиот пристап ќе придонесе за создавање соодветен нов кадар кој би донел поинвентивни идеи во јавниот сектор. Образовниот систем треба да го напушти форматот „копирај - залепи“ и да пристапи кон внимателна анализа на деловите кои сака да ги примени во насока на реформите. Ова произлегува од различната културна и геоположба на секој ентитет, посебно и од специфичната национална структура во Република Македонија.
16. Процесот на имплементација на Стратегијата за реформи на јавната администрација би требало да се институционализира на таков начин што

актерите во процесот би презеле одговорност за степенот на успешност на спроведување на процесот. Воспоставувањето независен експертски тим би овозможило евалуација на резултатите на ефикасноста и ефикасноста во спроведувањето на стратегијата за реформи.

17. Во пренесувањето светски искуства од областа на стратегискиот менаџмент во јавниот сектор во оваа истражување се разгледани три земји: Франција, Германија и Словенија. Карактеристична кај сите три држави е етапната имплементација на реформите во јавната администрација со примена на стратегиски менаџмент. Во фазите на развиток најпрвин е трансформирана јавната администрација на државно ниво со донесување на соодветни закони и нормативи. Потоа се пристапило кон децентрализација и реформи на јавната администрација на локално ниво. Република Македонија би требало да го следи моделот на трансформација на јавниот сектор кој го применила Република Словенија.
18. Треба да се работи на еднакво толкување на донесените прописи и закони од страна на сите јавни институции, а тоа би се постигнало со формирање ново национално тело за координација, чија задача ќе биде да набљудува и да интервенира во случај на непридржување кон еднаквоста во толкувањето на законите и прописите. Истото тело, зависно од настанатите проблеми, би било задолжено за давање нови решенија и за предложување нова законска регулатива со што ќе придонесе за модернизација и напредок во раководењето со институциите кои секогаш за цел ќе го имаат јавниот интерес.
19. Треба да се надмине политичката пречка во комуникацијата меѓу единиците на локално ниво и повисоките инстанци независно од добиениот политички мандат. Сите единици треба да бидат еднакво третирани од страна на носителот на мандатот во Владата. Во таа насока, Владата би требало да ги вклучи сите засегнати страни (политичките организации, синдикатите, организациите на работодавачите, локалната администрација и невладиниот сектор) пред да донесе одлуки со цел да создаде тим кој ќе донесе позитивни и напредни одлуки за трансформација на единиците на локално ниво кои ќе бидат прифатливи на државно ниво.

20. Владата треба да пристапи кон ревидирање на постоечките закони за назначување раководен кадар во јавната администрација на национално и локално ниво бидејќи сè уште постојат објективни пречки за примена на стратегиските насоки и чекори во нив – поконкретно, сè уште се селектираат несоодветни менаџери во јавните институции кои немаат капацитет да го применат модерниот начин на стратегиски менаџмент.
21. Треба да се надмине конфликтот на интереси и да се има објективност во вршењето услуги на крајните корисници, што е клучен фактор кон кој би требало да се придржуваат вработените во јавната администрација. Работење во согласност со законите, објективност при донесувањето одлуки, непостоење предрасуди од преференции или верска припадност, воздржување од лични интереси, незлоупотребување на позицијата и владините средства за лична добивка се само некои од сегментите кои треба да ја карактеризираат работата на службениците во јавниот сектор. Воведувањето механизми кои навремено би ги детектирале ваквите појави во голема мера би придонело за елиминирање на спротивностите во однос на позитивните насоки на оваа практика.
22. Треба да се напушти терминот „стратегиско планирање“ во стручната терминологија во јавните институции при планирање на стратегиски документи, бидејќи „стратегиското планирање“ е недоволен опфат на сите активности кои се спроведуваат, и да се замени со „стратегиски менаџмент“. Динамичниот тек на настаните недвосмислено бара поголем опфат и апликација на сите функции на менаџментот, а не само функцијата на планирање. Ваквите брзи промени бараат одлуки кои се во чекор со времето.

ЛИТЕРАТУРА

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Afonso, A.,Schuknecht, L. Tanzi, V.(2003), “Public sector efficiency: An international comparison”, Eurpean Central Bank Working Papers, nr.242, Julio
- 2 Ahmed, P and Sheherd, C (2010), *Innovation management: context, strategies, systems and processes*, FT- Printice Hall.
- 3 Allison,G.(1992),“Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respect?”,In Shafritz, J. and Hyde, A.(Eds), *Classics of Public Administration*, Belmont, Wadsworth,
- 4 Andrews R., George,B., Jennifer, L. and Richard W, R.(2012), *Strategic Management and public services Performance*, New York, Palgrave Macmillan
- 5 Andrews, .K R, (1971) *The concept of corporate strategy*, Irwin NY: Dow-Jones
- 6 Ansoff, H. I (1965), *Corporate Strategy – an analytic approach to business policy for growth and expansion Boston*: McGraw-Hill
- 7 Ansoff, H.I and Edward J. McDonnell,J. E.(1999), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall
- 8 Ansoff, I.H. (1990), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall International, Ltd.London
- 9 Asnoff, I.H.(2007), *Strategic management*, New York ,Clasic Edition, Published by Palgrave Macmillan
- 10 Auby, J.F.(1996), *Management Public. Introduction Général*, Sirey
- 11 Baron, J(2004), *Normative models of judgment and decision making*, In D.J.Koehler
- 12 Barrett, R(1998), *Liberating the Corporate soul*, Butterworth-Heinemann publications, USA
- 13 Behn, R. (2008), *Efficiency is a Ratio*, Harvard, MA: Kennedy School of Government
- 14 Berry, F.S and Wechsler, (1995), “State experience with strategic planing: findings from a national”, *Public Administration*,Review,nr.55
- 15 Bertelli, M, A and Lynn, E, L Jr. (2001) “A Precept of Managerial Responsibility: Securing Collective Justice in Institutional Reform Litigation”, *Fordham Urban Law Journal*, 29 (forthcoming)
- 16 Blau, P. M. (1987), *Bureaucracy in Modern Society*. New York: McGraw Hill Companies
- 17 Bovard, T and Loffler, E., (2009), *Public Management and Governance*, Published in the Taylor and Francis, e-library, New York
- 18 Bozeman, B. and Rainey H.G, (2000),“Comparing Public and private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10, No.2, 2000
- 19 Brinkmann, C.,(1999), “Контрола и проценка на унапредувањето на службата за вработување на Германија”, *Истражување на пазарот на трудот тема No.36*, Институт за истражување на вработување на Нирнберг
- 20 Brown, K., Waterhouse, J., Flynn C. (2003) “Change management practices: Is a hybrid model a better alternative for public sector agencies?” *International Journal of Public Sector Management*,16 (3)
- 21 Brudney, J.L. & England, R.E. (1983), "Toward a definition of the coproduction concept", *Public Administration Review*, vol. 43, no. 1
- 22 Bryson,M.J, (2011), *Strategic planins for public and nonprofit organizations*, Published by Jossey-Bass, San Francisco.
- 23 Cambell J, McDonald.C and Tsholofelo, S (2009), “Public and Private Sector IT Goverence: Identifying Contextual Differences”, *Australian Journal of Information Systems*, Vol 16, No 2
- 24 Certo, S and Peter, J.(1991),*Strategic managmentConcepts an Applications*, Mc Graw Hill
- 25 Chapman, J (2006), *Management decision*, Published by bookboon.com
- 26 Chevallier, J.(1999), *Administrative Science in France*, in W. Kickert and R. Stillman: *The Modern State and Its Study*, Edward Elgar, Cheltenham
- 27 Child,J (1972), “Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations And environment: retrospect and prospect”.*Organization Studies*, 18 (1)
- 28 Christensen T,Leagreid P, Roness G.P and Rovik K.A (2007), *Organization Theory and the Public Sector*, Oxford, Routledge
- 29 COE Parliamentary Assembly, (2007), *Parliamentary Assembly, Conflict of interest, Report Committee on Rules of Procedure and Immunities*, Doc. 11259
- 30 Collins, J.(2001), *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't*, New York: Harper Collins
- 31 Corte.R.I (2003), “Тековни и идни активности во иницијативите за квалитет во Португалската јавна администрација”, *Одговорна власт Иницијативи за квалитет на услугите*, Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД)

- 32 Council decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC
- 33 Daft, R. (1998), *Organizational Theory and Design*. New York: West Publishing
- 34 David H. Rosenbloom, H.D, and Kravchuk,R,(2005), *Public Administration-Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, Sixth edition, Mc Graw Hill, New York
- 35 Drucker, P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship*. New York: Harper & Row
- 36 Dunca,R (1979), "What Is the Right Organizational Design", Winter,, McGraw-Hill/Irwin, NY
- 37 Eadie, D. C., (1983) , *Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector*, Public Administration Review 43
- 38 EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth
- 39 Fan,T.,Hansen,E. and Prajs, D.(2000), *The public employment service in a changing labour market*, Geneva, ILO
- 40 Foundation open society institute Macedonia, (2007), "Good governance", Skopje
- 41 George A. S. and Miner,J. and Gray,R.E (1986) , *Management, Policy and Strategy*, New York, Macmillan Inc
- 42 Gibert, P.: (1986), *Management public, management de la puissance publique*, Revue Politiques et Management Public
- 43 Gluck, F.W., Kaufman, S.P. and Walleck, A.S. (1980), "Strategic management for competitive advantage", *Harvard Business Review*, July-August 1980
- 44 Harrison S.J and John,St,H. (2009), *Foundations in Strategic management*, Publishd by Cengage Laarning, Ins. USA
- 45 Haut Conseil Du Secteur Public (2002), L'État actionnaire, rapport annuel en vertu de l'article 42 de la loi sur les nouvelles régulations économiques
- 46 Heady, F. (1995), *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York: Marcel Dekker Inc
- 47 Heper, M. (ed), (1987), *The State and Public Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York: Greenwood Press
- 48 Hickson, D.J., Miller, S.J. and Wilson, D.C. (2003), *Planned or prioritized? Two options in managing the implementation of strategic decision*, *Journal of Management Studies*, 40, pp. 1803–3
- 49 Hitt,A.M, Keats,W.B, and DeMarie,S.(1998), Navigating in the competitive landscape: Building competitive advantage and strategic flexibility in the 21st century,*Academy of Management Executive*,XI(4), 22-24.Quinn,B.J, Anderson and Finkelstein.S, 1996, Managing professional intellect: Making yhe most of the best,*Harvard Business Reveiw* 74(2):71-80
- 50 Horn, V, Baumer, D.C. & Gromley, W.T. (2001), *Politics and public policy*, 3rd edn, Congressional Quarterly Press, Washington, DC
- 51 Huber, G. P. (1980). *Managerial decision making*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co
- 52 Hughes, (2003), *Public Management and Administration*, Third Edition, Palgrave Macmillan, New York
- 53 Hughs, R., Ginnet, R., and Curphy,G., (1999), *Leadership: Enhancing the Lessons of Experience*, McGraw-Hill, Singapore
- 54 IFC(2007), Прирачник за Корпоративно управување во Македонските акционерски друштва, печатено од International Finance Corporation,USA
- 55 Ireland, R.D and A. Hitt,A,M (1999),Achieving and maintaining strategic competitiveness in the 21st century: The role of strategic leadership, Vol. 19, No. 4 Reprinted from Academy of Management Executive 1999, Vol. 13, No. 1
- 56 James, A.S , (1978), *Menagment*, Prentice-Hall,Inc,Englewood Cliffs, New Jersey
- 57 Joyce, P. (2000), *Strategy in the public sector*, 1st edn, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex
- 58 Kang,Ch,Y,(2005), *Public performance & Management Review*, Vol.29,No.1 Major Publications
- 59 Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996), *The Balance Scorecard*. Boston, MA: Harvard Business School Press
- 60 Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2006), *Alignment*. Boston, MA: Harvard Business School Press
- 61 Kearns, K. (2000), *Private Sector Strategies for Social Sector Success*, San Francisco: Jossey-Bass, Inc
- 62 Kehlmann, D. (2003), "Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics.", *The American Economic Review.*, vol. 93, no. 5
- 63 Kerns,P.K,(2010), (2009), "Градење капацитет за стратешко лидерство во Македонскиот јавен сектор", Евродијалог
- 64 Kicker, M., (2002),"Public governance in the Netherlands.An alternative to Anglo-American managarilism", Public Administration, Volume, Issue 4, 2002
- 65 King W. R., (1987), "Issue Management, u Strategic Planning and Management", Handbook, ed., by King W.R. and Cleland D.J., New York, prema: M. Milisavljević, J. Todorović, *Strategijsko upravljanje*, Univerzitet u Beogradu-Ekonomski fakultet, Beograd, 1991
- 66 Klages H. and Haubner, O. (1994) Strategies of public sector modernization: three alternative perspectives. In

- Bouckaert, G. and Halachmi, A. (eds), *Challenge of Management in a Changing World*, Jossey Bass, San Francisco
- 67 Klitgaard, R and Light, M. (2005), *High-Performance Government*, CA: RAND Corporation, Santa Monica
- 68 Knox, C. (2002), "Public service reform. Northern Ireland Executive", Review of Public Administration, Briefing Paper, nr.26, Septembre
- 69 Kume, V. (2003), *Strategic Management*, Pegi, Tirana
- 70 Lamb, R.B. (1984), *Competitive strategic management*, Englewood Cliffs, New York, NJ: Prentice-Hall
- 71 Lane, J. E. (1995) *The Public Sector*. Thousand Oaks, etc.: Sage, N.Y
- 72 Lane, J.E. (2000), *The public sector, Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications Ltd ECCIZ ISP, London
- 73 Lane, E.J., (2000), *New public management*, Routledge, London
- 74 Leadbeater, C. (1999), *Survival: New economy*, London, Viking
- 75 Lindblom, C.E. 1959, "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2
- 76 March, J.G. & Olson, J.P. (1996), *Democratic governance*, Free Press, New York
- 77 Mašić, B., (2009), *Strategijski menadžment*, Fakultet za ekonomiju i političke nauke, Beograd, R.Srbija
- 78 Mc Bride, D., (2008), "Strategic Management, Model for Public Organizations: Looking for Effective, Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations", Syracuse University Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, New York
- 79 McBain, L and Jonathan .S. (2010), *Strategic management in the public sector*, E-Leader Singapore
- 80 McCaffery, J. L. (1989) 'Making the Most of Strategic Planning and Management', in Robert E. Cleary, Nicholas Henry and Associates *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs*, San Francisco: Jossey-Bass
- 81 Michael, A.H. And Duane, R.I. (2008), *Стратегиски менаџмент : Конкуренција и глобализација, концепти и случаи*, Скопје, Магор
- 82 Miller, D and Whitney, O.J (1999), Beyond strategy: Configuration as a pillar of competitive advantage, *Business Horizons*, 42(3): 5-17; Euske, J.K and Riccaboni, A., (1999), Stability profitability Managing interdependencies to meet a new environment, *Accounting, Organizations & Society*; 24:463-481
- 83 Mintzberg H (1994), *The Rise and Fall Of Strategic Planning* Hemel Hempstead: Prentice Hall
- 84 Mintzberg, H, Ahlstrand, B and Lampel, J (2009), *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, Published by Advice of Simon and Schuster, INC, New York, USA
- 85 Mises, L. V. (1996), *Bureaucracy*, Grove City, PA: Libertarian Press Inc
- 86 Moe, R. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2
- 87 Montanari, J. R., Daneke, G. A. and Bracker, J. S. (1989), 'Strategic Management for the Public Sector: Lessons from the Evolution of Private-Sector Planning', in Jack Rabin, Gerald J. Miller and W. Bartley Hildreth (eds) *Handbook of Strategic Management*, New York and Basel: Marcel Dekker
- 88 Moore, M.H. (1995), *Creating public value: strategic management in government*, Massachusetts: Harvard University press, USA
- 89 Muller, P. (1992), Le modèle français d'administration, in P. Muller (ed): *Administration Française. Est. elle en Crise ?*, L'Harmattan, Paris
- 90 Nutt, P. C. and Backoff, R. W. (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, San Francisco: Jossey-Bass
- 91 OECD (2007), "Organizing the Central State Administration: Policies & Instruments", Sigma Paper No. 43
- 92 OECD (2004), Reviews of regulatory reform Regulatory reform in France Government capacity to assure High quality regulation
- 93 OECD, (1995), Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries, Paris
- 94 OECD, (2003), Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences
- 95 OECD, April 1999
- 96 Organisation for Economic Co-operation and Development, (1998), "Preparing public administrations for the European administrative space, Metcalfe, L "Meeting the Challenges of Accession", Copyright OECD, 1998, France
- 97 Page, E., (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power*, New York: Harvester Wheatsheaf
- 98 Pandey, S.K. (2006). Connecting the Dots in Public Management: Political Environment Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4)
- 99 Pascale, R. (1990) *Managing on the Edge*, Simon and Schuster, New York
- 100 Penger, S and Tekavčić, M. (2008), Slovenian case of strategic change management in the public sector: Towards the Lisbon Strategy, *Zb. rad. Ekon. fak. Rij.* • 2008 • vol. 26 • sv. 2 • 321.

- 101 Peters, G. and Savoie, D. (1998), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management
Development and McGill-Queen's University Press. Montreal
- 102 Pollit, C. And Bouckaert, G. (2004), *Public management reform: A Comparative analysis*, Oxford University Press,
Oxford
- 103 Porter, M.E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press
- 104 Pownal, I. (2012), *Effective management decision making*, Published by bookboon.com
- 105 Quinn, J.B. (1980), *Strategies for change*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Ill
- 106 Quinn, S.(2010), *Management basics*, Published by bookboon.com
- 107 Rainey, H.G., Backoff, R.W. & Levine, C.H. (1976), "Comparing public and private organizations", *Public
Administration Review*, March/April
- 108 Riston, N (2011), *Strategic management*, Ventus Publishing, Aps, bookbon.com
- 109 Rouban, L.(1997), The Administrative Modernisation Policy in France, in W. Kickert (ed): *Public Management and
Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham
- 110 Schedler, K. (2007), *Public Management und Public Governance*, Handbook Governance, eds. A. Benz, S. Lütz
- 111 Shand, D and Morten, A., (2003), "Responsive Government, Service Quality Initiative", Organisation for Economic
Co-operation and Development (OECD), Paris Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),
Paris
- 112 Shleifer, A and Vishny, W.R. *Survey of Corporate Governance*, The Journal of Finance, Juni 1997
- 113 Snow, C. (1986). Reflections on European strategic management research. In J. McGee & H. Thomas (Eds.),
Strategic management research: A European perspective. Chichester: Wiley.
- 114 Stacey, R. (1996). Complexity and Creativity in Organizations, Berrett-Koehler, San Francisco
- 115 Stewart, J. and Ranson, R, (2001), "Managment in the Public domain", McKevitt, I.D. and Lawton, A, *Public sector
managment: Theory, Critique and practice*, Sage Publications Ltd, London
- 116 Stoner, A.F.J, (1978), *Menagment*, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, New Jersey
- 117 Styhre, A.(2011), *Knowledge sharing in proffesions: roles and identity in expert communities*, MPF Bookss group,
UK, London
- 118 Tannenbaun, R and Schmidt, W,(1973), How to Choose a Leadership Pattern, Harvarrd Business School Publising
Coorporation
- 119 Teece, D.J (1992), "Competition, cooperation, an innovation: Organization for regimes af rapid technoligal
progress", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 18(1)
- 120 The Federal Ministry of the Interior Secretariat(1999), *Modern State – Modern Administration*, The programme
launched by the Federal Government, Published by Druck Center Meckenheim GmbH
- 121 The OECD also carries out specific projects on e-government, with numerous conferences organised in 2002, a
summary report published in 2003 (Reference), and specific country studies on the subject (Finland)
- 122 The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, Paris, 1997
- 123 Thoenig, J.-C.: Serviteur de l'état ou manager public: le débat en France, *Revue Politiques et Management Public*, 6
(1988) 2
- 124 Thom, N. & Ritz, A. (2008), *Public Management*, 4th edn, Betriebswirtschaftlicher Verlag, Wiesbaden
- 125 Trpin, G. (2003), *Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov* [New Possibilities for
the Organization of Public Administration and Efficiency of Administrative Systems]. *Uprava* [Administration]
1(2): 53-64
- 126 Vinzant, D. H., and Vinzant, J. (1996a). Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity and
Management Review* 20(2): 139–57
- 127 Weber, M. (1976), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5th edn, Mohr Siebeck, Tübingen
- 128 Wright, V.(1990), The Administrative Machine: Old Problems and New Dilemmas, in P.A. Hall, J. Hayward and H.
Machin (eds): *Developments in French Politics*, MacMillan, Houndmills
- 129 Бингам, Д.Р и др.(2009), "Менаџирање на локалната власт", Пери, Ч.Д и Келер Ф.Л, *Јавна администрација
на локално ниво: дефиниција, теорија и контекст*, Магор Доо, Скопје
- 130 Бингам, Д.Р и др.(2009), "Менаџирање на локална власт", Кауфман, С. *Процесите на донесување одлуки и
менаџмент на конфликт во локалната власт*, Магор, Скопје
- 131 Давитковски, Б, Гризо, Н, Гелевски, С и Данева-Павловска, А,(2011), *Административно право*, Правен
Факултет
- 132 Давитковски, Б, Гризо, Н (2010), *Проблеми на управување*, Правен Факултет
- 133 Европска Комисија, Работен документ на службите на Комисијата, Извештај за напредокот на Република
Македонија 2012 година, Брисел
- 134 *Корпоративно управување во Македонските акционерски друштва*, (2007)

- 135 М, Рама,(1999) “Вовед: Намалување на јавниот сектор”, Економски преглед на Светска банка, Том 13
- 136 Матеи Л, и Матеи А, (2010), Развој на локалната самоуправа во транзиционите држави на југоисточна и
централна Европа, “Специфични прашања поврзани со структурата и односите помеѓу ивршната и
легислативната власт на локално ниво во Романија“, издавач Фондацијата Фридрих стр.14
- 137 Петери,Г(2010), *Организирање на јавните услуги на локално ниво* :“Реформа во областа на јавните услуги” ,
Скопје
- 138 Петери,Г(2010), Развој на локалната самоуправа во транзиционите држави на југоисточна и Централна
Европа,*Организирање на јавните услуги на локално ниво* :“Реформа во областа на јавните услуги” , Скопје,
Фрдрик Еберт
- 139 Розенблум, Х.Д (1989), *Јавна администрација: Разбирање на менаџментот, политиката и законите во
јавниот сектор*, Второ издание, Randon House, Њујорк
- 140 Службен весник на Република Македонија бр.8/2002 година
- 141 Тиц, Б. М, (1967), "Кон една теорија за локациите на урбаните установи", Труд на регионално научно
здружение 11, цитат од Роберт Л. Линбери, *Еднаквоста и јавната политика: Распределување на
општинските јавни услуги*, Беверли Хилс, Калифорнија, Sage
- 142 Џонс,Р.Г и Џорџ.М.Џ(2008), *Современ Менаџмент*, Глобал Комуникации,Скопје
- 143 Шуклев, Б и Дракулевски Љ (2001), *Стратегиски менаџмент*, Економски факултет, Скопје
- 144 Шуклев,Б (2004), *Менаџмент*, Економски факултет, Скопје
- 145 Шуклев,Б (2013), *Менаџмент*, Економски факултет, Скопје
- 146 http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/sl_en.pdf
- 147 http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management
- 148 http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management
- 149 http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management#cite_note-25
- 150 http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_management-Historical_development_of_strategic_management
- 151 <http://finance.gov.mk/node/2246>
- 152 http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=23:-vs--&Itemid=38
- 153 http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=39
- 154 <http://vlada.mk/node/81access>
- 155 <http://www.arhiv.mju.gov.si/en/index.html>
- 156 http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf,pp-17
- 157 <http://www.corpgov.net/library/definitions.html>
- 158 http://www.dobroupravuvanje.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=60
- 159 <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/06.pdf>
- 160 <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.htm>
- 161 <http://www.gtz.de/en/themen/882.htm>
- 162 http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf
- 163 http://www.mju.gov.si/en/areas_of_work/, Ministry of Public Administration
- 164 http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/reports_on_slo_progress/Progress_Report_2003.pdf
- 165 [http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance,What_is_good_governance?UN
Economic and Social Commission for Asia and Pacific](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance,What_is_good_governance?UN_Economic_and_Social_Commission_for_Asia_and_Pacific)
- 166 <http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/mfr/managebk.pdf>
- 167 <http://www.hailienene.com/resources/strategicmanagement.pdf>
- 168 <http://bookboon.com/en/management-organisation-ebooks>
<http://bookboon.com/en/effective-management-decision-making-ebook#download>

ПРИЛОЗИ

Прашалникот се однесува за вработените во јавниот сектор во Република Македонија.

- 1. Пол:**
а) Машко
б) Женско
- 2. Возраст**
а) 18-28 год
б) 29- 39 год
в) 40-49 год
г) 50-59 год
д) 60 или повеќе години
- 3. Припадност на етничка заедница**
а) Македонска
б) Албанска
в) Турска
г) Српска
д) Ромска
е) Влашка
ж) Бошњачка
з) Друга

- 4. Место на живеење**
а) Урбана средина
б) Рурална средина
в) Мешовита средина
- 5. Степен на образование**
а) Средно
б) Вишо
в) Високо

6. Звање на работното место

- а) Раководител државен службеник (државен советник, раководител на сектор, помошник раководител на сектор, раководител на одделение);
б) Стручен државен службеник (советник, виш соработник, соработник, помлад соработник);
в) Стручно-административен државен службеник (самостоен референт, виш референт, референт, помлад референт).

7. Дали правите разлика помеѓу јавна и приватна цел?

- Воопшто не правам разлика 1 2 3 4 5 Потполно ми е позната разликата

8. Дали го разбирате поимот раководење?

- Воопшто не го разбираам поимот 1 2 3 4 5 Потполно го разбираам поимот

9. Дали сте слушнале за поимот стратегиски менаџмент?

- Воопшто не сум слушал 1 2 3 4 5 Потполно сум запознаен

10. Како одлучува вашиот раководител?

Индивидуално 1 2 3 4 5 Групно

11. Дали имате доверба во вашиот раководител?

Воопшто немам доверба 1 2 3 4 5 Имам целосна доверба

12. Дали имате слобода на одлучување од вашиот раководител?

Воопшто немам слобода на одлучување 1 2 3 4 5 Имам целосна слобода на одлучување

13. Дали вашиот претпоставен е отворен за вашите идеи?

Воопшто не е заинтересиран 1 2 3 4 5 Секогаш кога е потребно разговараме

14. Дали организирате често состаноци со вашите претпоставени?

Никогаш не ме повикуваат на состаноците 1 2 3 4 5 Присуствувам на сите состаноци

15. Дали разговарате редовно како да се подобрува работењето во вашиот сектор/одделение?

Воопшто не постои таква практика 1 2 3 4 5 Секогаш кога е потребно

16. Дали мислите дека доволно се цени вашата работа?

Воопшто не се цени 1 2 3 4 5 Целосно се цени

17. Дали ви се мери времето на решавање на предметите?

Никогаш не се мери 1 2 3 4 5 Постои целосен систем за мерење на времето

18. Дали ви се укажува на неквалитетното решавање на работните задачи?

Воопшто не постои таква практика 1 2 3 4 5 Секогаш кога е потребно

19. Дали ви се укажува како да ги решавате проблемите?

Воопшто не постои
таква практика 1 2 3 4 5 Секогаш кога е
потребно

20. Дали ги имате сите потребни алатки при работата?

Воопшто не
располагам со
соодветни алатки 1 2 3 4 5 Моето работно
за извршување на место е современо
работата опремено со сите
потребни алатки

21. Дали ви се укажува на тековните цели на вашиот оддел?

Воопшто не постои
таква практика 1 2 3 4 5 Секогаш кога е
потребно

22. Дали редовно добивате информации како ја извршувате работата?

Воопшто не постои
таква практика 1 2 3 4 5 Секогаш кога е
потребно

23. Дали е распоредена работата рамномерно кај сите вработените?

Воопшто не постои
рамномерна 1 2 3 4 5 Целосно постои
распределба рамномерна
распределба

24. Дали се менува начинот на извршување на задачите често?

Воопшто не постои
таква практика 1 2 3 4 5 Секогаш кога е
потребно

25. Дали чувствувате дека ви е загрошено работното место?

Воопшто не се
чувствувам така 1 2 3 4 5 Постојано се
чувствувам
загрозен

26. Дали мислите дека имате преголема одговорност?

Воопшто немам
одговорност 1 2 3 4 5 Имам преголема
одговорност

27. Дали добивате информации и новости во врска со работата?

Воопшто не постои
таква практика 1 2 3 4 5 Секогаш кога е
потребно

28. Дали мислите дека ги поседувате вештините за извршување на работата?

Мислам дека не поседувам соодветен вештини	1	2	3	4	5	Ги поседувам сите потребни вештини
--	---	---	---	---	---	------------------------------------

29. Дали мислите дека сте адекватно планиран за вашето работно место?

Воопшто не сум поставен на соодветното работно место	1	2	3	4	5	Поставен сум на соодветното работно место
--	---	---	---	---	---	---

30. Дали вашата институција има усвоена годишна програма за обука на вработените?

Воопшто не постои таква практика	1	2	3	4	5	Да секоја година се изработува програма за обука на вработените
----------------------------------	---	---	---	---	---	---

31. Дали сте посетувале обуки од соодветна област каде работите?

Воопшто не сум посетувал обуки	1	2	3	4	5	Постојано посетувам обуки од областа каде што работам
--------------------------------	---	---	---	---	---	---

32. Дали имате потреба од дополнителна обука?

Воопшто нема таква потреба	1	2	3	4	5	Имам голем потреба за дополнителни обуки
----------------------------	---	---	---	---	---	--

33. Дали во вашата институција се воспоставени интерни процедури за мерење на индивидуалните резултати од вашето работење?

Воопшто не постои таква практика	1	2	3	4	5	Постои целосно обезбедени услови
----------------------------------	---	---	---	---	---	----------------------------------

34. Дали граѓаните имаат можности да се произнесат за квалитетот на услуги добиени од вашето работење?

Воопшто не постои таква практика	1	2	3	4	5	Секогаш им е дадена таква можност
----------------------------------	---	---	---	---	---	-----------------------------------

