

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ – СКОПЈЕ

Постдипломски студии по
Менаџмент на човечки ресурси во општествените дејности

Тема:

**Современ пристап во менаџирањето со човечките ресурси во јавната
администрација**

Магистерски труд

Ментор:

проф. д-р Трајан Гоцевски

Кандидат:

Боркица Груевска

Скопје

октомври 2015 година

СОДРЖИНА

| | |
|--|-----|
| ВОВЕД..... | 4 |
| I. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО | 8 |
| 1. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО..... | 8 |
| 2. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО..... | 8 |
| 3. ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО..... | 9 |
| 4. ХИПОТЕЗИ..... | 11 |
| 5. ВАРИЈАБЛИ..... | 12 |
| 6. МЕТОДИ, ТЕХНИКИ И ИНСТРУМЕНТИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ..... | 13 |
| 7. ОРГАНИЗАЦИЈА И ТЕК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО, ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ | 13 |
| II. ТЕОРИСКИ ПРИСТАП КОН ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО И КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА | 16 |
| 1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ И ОСНОВНИ ПОИМИ..... | 16 |
| 2. СОВРЕМЕНИ КОНЦЕПТИ, НИВНО РАЗБИРАЊЕ И РЕЛЕВАНТНИ ЕМПИРИСКИ ИСТРАЖУВАЊА..... | 19 |
| 2.1 ВОВЕД..... | 19 |
| 2.2 ЈАВЕН СЕКТОР И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА..... | 20 |
| 2.3 ЈАВНО УПРАВУВАЊЕ..... | 27 |
| 2.4 ПРИНЦИПИ НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА..... | 34 |
| 2.5 УПРАВУВАЊЕ И МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ..... | 39 |
| 2.6 УПРАВУВАЊЕ ТЕМЕЛЕНО ВРЗ КОМПЕТЕНЦИИ..... | 46 |
| 2.7 РАКОВОДЕЊЕ И ЛИДЕРСТВО..... | 52 |
| III. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА | 60 |
| 1. АНАЛИЗА НА АКТИВНОСТИТЕ НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА..... | 60 |
| 2. АНАЛИЗА НА НОВАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА..... | 67 |
| 2.1 ЗАКОН ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР..... | 67 |
| 2.2 ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ..... | 76 |
| 2.3 СЕКТОРСКИ И ДРУГИ МАТЕРИЈАЛНИ ЗАКОНИ..... | 88 |
| 3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СОВРЕМЕНИТЕ КОНЦЕПТИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ВО ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ..... | 95 |
| 3.1 УПРАВУВАЊЕ БАЗИРАНО ВРЗ КОМПЕТЕНЦИИТЕ ВО ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ И ВО ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ..... | 95 |
| 3.2 УПРАВУВАЊЕТО СО ПЕРФОРМАНСИ ВО ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ И ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ..... | 97 |
| 3.3 РАКОВОДЕЊЕ И ЛИДЕРСТВО ВО НОВАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА..... | 102 |
| 4. АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ЕМПИРИСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ | 105 |
| ОПШТО ЗА ПРАШАЛНИКОТ..... | 105 |
| K1. СТРАТЕШКА СВЕСТ..... | 106 |
| K2. ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ..... | 109 |
| K3. РАКОВОДЕЊЕ..... | 111 |
| K4. ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ..... | 113 |
| K5. РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ..... | 116 |
| K6. РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА..... | 118 |
| K7. КОМУНИКАЦИЈА..... | 120 |
| K8. УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ..... | 122 |
| K9. ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ..... | 124 |
| СПОРЕДБЕНИ АНАЛИЗИ..... | 126 |
| ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНКА ЗА РАМКАТА НА ОПШТИ КОМПЕТЕНЦИИ..... | 128 |
| IV. НАОДИ, ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ | 130 |
| ЛИТЕРАТУРА | 138 |

ВОВЕД

Концептот за улогата на владите кон граѓаните, а со тоа и на јавната администрација како огледало на владините политики, во изминатите години е значително променет.

Ефикасноста на постапките за добивање лични документи, дозволи, уверенија, решенија, потврди, плаќањето даноци и други давачки кон државата, брзите и квалитетни здравствени услуги, пристапот до пензиското и здравственото осигурување, квалитетното образование, ефикасната социјална и детска заштита, непреченото остварување на правото на сопственост, како и брзата и ефикасна судска заштита, обезбедува непречено реализирање на правата и правните интереси на граѓаните.

Од друга страна, брзината и ефикасноста во водењето на постапките, како што се регистрација на фирми, добивање градежни дозволи, дозволи за увоз и извоз на стока, концесии, одобренија и дозволи за работа, функционалното судство, ефикасните инспекциски служби што ја спречуваат на терен сивата економија и нелојалната конкуренција, обезбедува побрзо и поефикасно остварување на правата и интересите на компаниите. Подобро регулираниот пазар, поголемата поддршка на иновативноста и на конкурентноста на бизнис-секторот го подигнуваат квалитетот на јавното управување од страна на централните и локалните власти.

Разликите во начинот на кои земјите се „јавно управувани“, можат да објаснат зошто економиите на некои од земјите во развој побрзо се приспособуваат и ги искористуваат новите можности, побрзо растат или се постабилни, додека другите заостануваат зад нив. Успехот на економскиот развој на една земја зависи и од квалитетот на нејзината администрација.

Како земја-кандидат за членство, Република Македонија во процесот на пристапување кон ЕУ потребно е да ги исполни т.н. копенхагенски критериуми за

членство¹, но и да изгради административен капацитет што ќе овозможи непречено спроведување на европското законодавство и политики (критериум од Мадрид², 1995).

Реформата на јавната администрација е одредница и приоритетна област на Владата на Република Македонија за напредокот во процесот на пристапување во ЕУ. Министерството за информатичко општество и администрација е надлежно да ја координира имплементацијата на стратегијата за реформи во јавната администрација, 2010 – 2015 година. Еден од седумте приоритети во Стратегијата за реформа на јавната администрација³ е унапредување на процесите за управување со човечките ресурси во јавната администрација.

Во таа насока во текот на 2014 година беа донесени два системски закона и изменети и дополнети повеќе секторски закони, кои се однесуваат на управувањето со човековите ресурси во јавната администрација во Република Македонија. Овие нови закони го унифицираат и заокружуваат целокупниот процес и имаат цел надминување на пречките за изградба на единствена администрација во Република Македонија според најдобрите практики што се применети во одделни држави-членки на ЕУ. Истите тие имаа одложена примена од една година од денот на нивното донесување, односно се применуваат од месец февруари 2015 година.

Основа и инспирација за оваа теза е новопоставената законска регулатива за македонската јавна администрација. Ако квалитетот, ефикасноста и ефективностa на јавната администрација е клучен фактор за нивото на задоволство од услугите што ги добиваат граѓаните и компаниите, за владеењето на правото, за развојот на општеството и демократските процеси во целина, но и услов за интеграцијата на земјата во Европската унија, тогаш колку ќе успее Република Македонија да го модернизира пристапот во управувањето со човечките ресурси? Оттука, тезата обединува повеќе научни дисциплини како политичките и

¹ http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

² http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm

³ http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zaRJA.pdf

социјалните теории, теориите на менаџментот, развојните и психолошките теории.

Тезата е оформена во четири дела, и тоа: Методологија на истражувањето, Теориски пристап кон проблемот на истражувањето, Анализа на резултатите од истражувањето, како и Наоди, заклучоци и препораки, кои ќе бидат содржински опширно обработени.

Во првиот дел, *Методологија на истражувањето*, ќе бидат дефинирани предметот на истражувањето, целите на истражувањето, задачите на истражувањето, ќе бидат поставени хипотезите, дефинирани варијаблите, методите, техниките и инструментите на истражувањето, а дадена ќе биде и организацијата и текот на истражувањето, по што ќе се појаснува начинот на кој ќе бидат интерпретирани резултатите од истражувањето.

Во вториот дел, *Теориски пристап кон проблемот на истражувањето*, ќе бидат дефинирани проблемот на истражување и основните поими што ќе се користат во тезата. Ќе бидат прикажани и основите столбови на реформските процеси во овој домен во светот, преку политиките на Обединетите нации и ОЕЦД (СИГМА). Преку разработка на поимите јавен сектор, јавна администрација, јавно управување, управување и мерење на перформансите, управување темелено врз компетенциите, како и раководење и лидерство, ќе се направи обид да им се даде преглед на современите трендови во управувањето со човековите ресурси во јавната администрација.

Во третиот дел, *Анализа на состојбите во Република Македонија*, ќе биде направена анализа на реформските активности и предложените регулаторни решенија за надминување на таквите состојби, по што ќе биде извршена детална анализа на новата законска регулатива за управување со човечките ресурси во јавниот сектор, имено Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административните службеници и секторските и материјалните закони. Потоа, ќе се направи процена на степенот на имплементација на современите концепти во иновираниот законска регулатива и тоа на: управувањето и мерењето на перформансите, управувањето темелено врз компетенциите и раководењето и лидерството.

Во последниот дел *Наоди, заклучоци и препораки*, ќе се направи обид да се сумираат наодите од истражувањето во заклучоци и да се дадат препораки до засегнатите страни.

I. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Предмет на ова истражување се трендовите во реформските процеси на јавните администрации низ светот во однос на пристапот во управувањето со човечките ресурси, при што посебен осврт ќе биде даден на истражување на состојбата во Република Македонија. Ќе бидат анализирани Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници и секторските закони, како и соодветните подзаконски акти, како последни законски решенија во насока на подетално дефинирање и прецизирање на положбата на јавната администрација во Република Македонија и ќе биде направена анализа како тие би влијаеле врз подигнување на квалитетот на македонската јавна администрација.

2. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Со оглед дека овој магистерски труд ги истражува релевантните аспекти на современото менаџирање со човековиот потенцијал во јавната администрација на Република Македонија, од аспект на нејзината ефикасност, современост и компатибилност со јавната администрација на земјите-членки на ЕУ, може да се каже дека тој има научна и практична цел.

Научната цел на истражувањето е да се согледа дали новите законски решенија од доменот на управување со човечките ресурси во јавната администрација на Република Македонија ги следат модерните светски трендови во управувањето со човечките ресурси и дали истите тие ќе успеат да обезбедат подигнување на квалитетот и обезбедување ефикасна, ефективна и силно сервисно-ориентирана администрација, во која задоволувањето на потребите на граѓанинот има приоритетно

значење. Фактот што овие две законски решенија се применуваат од февруари 2015 година, значи дека сè уште не можат да се согледаат ефектите од нивната имплементација. Од тие причини, научната цел на ова истражување ќе биде теоретско оценување на квалитетот на решенијата преку компаративни анализи на сличните решенија карактеристични за европските и другите модерни јавни администрации, како и на современите методи на управување со човечки ресурси.

Практичната цел на истражувањето ќе биде да се обезбедат препораки за унапредување на начинот на управување со човечките ресурси во македонската јавна администрација, како и да се даде придонес во процената на релевантноста на воспоставената „Рамка на општи компетенции за административните службеници“ применета за дел од врвното раководство, поточно за раководителите на сектори.

3. ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Пред да се дефинираат задачите на истражувањето во овој магистерски труд, потребно е да се констатира фактичката состојба во однос на реформата на јавната администрација:

- Реформата на јавната администрација е еден од основните принципи на јавната администрација насекаде во светот, чија природна состојба не е стоење во место, туку континуирана промена и подобрување;
- Реформата на јавна администрација е одредница и приоритетна област и на Владата на Република Македонија за напредокот во процесот на пристапување во Европската унија;
- Во Република Македонија се посветува големо внимание кон ваквиот реформски процес заради обезбедување услови за ефикасна и ефективна јавна администрација што ќе ѝ помогне да ги реализира зацртаните реформски политики во областа на економијата, здравството, образованието, науката,

земјоделството, социјалните дејности, културата, информатичкото општество, внатрешните и надворешните работи, правдата и владеењето на правото.

- Од осамостојувањето на Република Македонија до денес реализирани се помали, т.н. „козметички” реформски активности, па оценките за квалитетот на јавната служба не се многу поволни;
- Направена е анализа и детектирани се слабости на постојниот систем на организација и управување со јавната администрација;
- Донесени се нови законски решенија што би требало да обезбедат унапредување на организацијата и на управувањето со јавната администрација;
- Законските решенија се темелат врз најдобрите практики во управувањето со човечките ресурси во јавните институции на земјите-членки на Европската унија и модерните светски администрации.
- Дел од овие практики се однесуваат на темелено управување на компетенциите, особено за највисоките раководни структури, како и управување и мерење на перформансите на вработените.

Оттука, *задачи на истражувањето* во овој труд се:

- Да се истражат современите трендови во управувањето со човечките ресурси во современите европски и светски јавни администрации;
- Да се истражи состојбата на управувањето со човечките ресурси во јавната администрација во Република Македонија, преку анализа на законската и институционалната рамка;
- Да се анализира примената на современите трендови во управувањето со човечките ресурси во нововоспоставената законска рамка;
- Да се детектираат евентуалните слабости на новиот систем и да се дадат препораки за нивно надминување;

- Да се даде придонес во процената на релевантноста на воспоставената „Рамка на општи компетенции за административните службеници“ за раководителите на сектори, како дел од врвното раководство.

4. ХИПОТЕЗИ

Главната хипотеза на истражувањето е: Примената на современи практики и методи во управувањето со човечките ресурси ќе ја унапреди ефикасноста, ефективноста и сервисната ориентација на јавната администрација во Република Македонија, со што ќе бидат позадоволни и граѓаните и вработените.

Посебни хипотези се:

- Обезбедувањето на јавниот сектор со унифицирани правила и принципи за управување со човечките ресурси (концептот на сеопфатност и единственост) би требало да ја олесни организацијата, финансирањето и раководењето со јавната администрација;
- Со воведување на т.н. „Рамки на компетенции“, применети во постапките на вработување и другите одлуки во врска со кариерите на вработените, би се зајакнал принципот на заслуги („merit“), со што би се подигнало нивото на професионализам на јавната администрација и би се минимизирала можноста вработувањата, унапредувањата и отпуштањата од работа да се носат врз основа на политички или приватни мотиви;
- Со воведувањето на системи за управување со перформансите на вработените, би се поттикнал потенцијал што би влијаел врз зголемување на мотивацијата, посветеноста и ефикасноста на вработените, а со тоа и на резултатите од работењето;

- Со воведување на јавни, транспарентни и конкурентни постапки при избор на највисоките (политички) раководства на институциите на јавниот сектор, и тоа: директори, претседатели и членови на комисији, на управни и надзорни одбори, би се унапредиле резултатите и успешноста на самите институции, а со тоа и на јавниот сектор во целина.

5. ВАРИЈАБЛИ

Од посебните хипотези наведени погоре, произлегуваат и варијаблите на истражувањето. *Така, независни варијабли* би биле:

- Унифицирањето на процесите за управување со човечките ресурси низ целата јавна администрацијач
- Воспоставување на единствени принципи за професионална етика, личен интегритет и грижа за јавниот интерес;
- Воспоставување и примена на рамките на компетенции во сите фази на работниот циклус – од вработување до престанок на работниот однос;
- Воспоставување и примена на системи за управување и мерење на перформансите на вработените;
- Инвестирањето во развојот на човечкиот потенцијал;
- Воспоставување процедури за избор на врвен менаџерски кадар.

Во тој случај, *зависни варијабли* на истражувањето би биле:

- Воспоставен целосен „мерит“ систем и избран високопрофесионален административен кадар;
- Ниво на ефикасност и ефективност на јавните институции, оптимизирани трошоци;

- Степен на задоволство на граѓаните и администрацијата

6. МЕТОДИ, ТЕХНИКИ И ИНСТРУМЕНТИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Овој истражувачки проект се темели врз теоретско, аналитичко и емпириско истражување, за што се користени концепциски, компаративни и емпириски истражувања. Во однос на концепцискиот и компаративниот пристап, ќе се истражуваат концептите на јавно управување, јавен сектор, јавна администрација, управување темелено врз компетенции, раководство и лидерство, како и управувањето и мерењето на перформансите. Притоа истражувањето се потпира на меѓународните искуства во објаснувањето и опишувањето на овие концепти.

Емпирискиот дел од истражувањето се спроведе преку анкетен прашалник што ги опфати општите работни компетенции на раководните административни службеници во државните институции во Република Македонија, а кои произлегуваат од „Рамката на општи компетенции за административните службеници“, (Службен весник на РМ, бр. 142 од 26.9.2014 година).

7. ОРГАНИЗАЦИЈА И ТЕК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО, ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Истражувањето се одвиваше според следниот редослед:

1. Идентификација на проблемот и негова дефиниција;
2. Изработка на проект за истражување;
3. Собирање податоци;
4. Обработка на податоците и тестирање на хипотезите;
5. Анализа, интерпретација на резултатите;

6. Донесување заклучоци врз основа на резултатите.

Во однос на теоретското и аналитичко истражување, ќе бидат констатирани трендовите и состојбата со управувањето со човечките ресурси во јавната администрација, со посебен осврт на Република Македонија. Ќе бидат анализирани Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници и секторските закони, како и соодветните подзаконски акти, како последни законски решенија во насока на подетално дефинирање и прецизирање на положбата на јавната администрација во Република Македонија и ќе биде направена и анализа како истите тие би влијаеле врз подигнување на квалитетот на македонската јавна администрација.

Во однос на емпириското истражување ќе биде направена првична процена на релевантноста на нововоставената Рамка на општи работни компетенции, во случај кога би била применета за раководителите на сектори, релевантноста на секоја од компетенциите во рамката, како и релевантноста на индикаторите за секоја од компетенциите.

Емпириското истражување се спроведе преку анонимни анкетни прашалници, кои ќе бидат доставени до осум државни институции во Република Македонија. До секоја од институциите беше доставен електронски анкетен прашалник, кој треба да биде пополнет од функционерот што раководи со институцијата (министер, заменик-министер, директор или друг функционер), како и од државни службеници од институцијата од категорија А, категорија Б, категорија В и категорија Г (државниот/генералниот секретар, стручни, раководни и помошно-стручни државни службеници). Со тоа, фокус-групата опфати вкупно 40 испитаници.

Подготовката на анкетниот прашалник како и непосредната реализација на целото емпириско истражување беше спроведено и координирано од авторот на овој магистерски труд.

Анализата и интерпретацијата на резултатите се прикажани во продолжение на овој магистерски труд, во Главата III, Анализа на состојбите во Република

Македонија, во точката 4. Анализа и интерпретација на резултатите од емпириското истражување.

II. ТЕОРИСКИ ПРИСТАП КОН ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО И КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА

1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ И ОСНОВНИ ПОИМИ

Светот стана глобално село, граѓаните и компаниите се добро информирани и поврзани, нивните очекувања од владите се зголемени. Јавноста веќе не го толерира незадоволството од работата на институциите, без разлика дали се работи за индивидуален случај на ненавремена или непрофесионална услуга или, пак, станува збор за неквалитетна политика. Времето денес е пари, секоја минута доцнење на услугата и секое препраќање од шалтер до шалтер ја менува сликата за ефикасноста на администрацијата, а со тоа и за ефикасноста на владата.

Личното искуство на секој граѓанин со администрацијата е неговата перцепција за работата на владата. Ако административецот е љубезен, владата е блиска и услужлива за граѓанинот. Ако административецот е професионален, тоа говори и за професионализмот на владата ако административецот е отчетен и транспарентен во своите постапки, таков е и впечатокот за владата. Ако административецот е неефикасен нестручен и бавен, за жал, тоа ќе биде и сликата за владата.

Ако „човечките ресурси“, односно вработените и нивните знаења, вештини, способности, креативни можности, мотивација и лојалност се најважното средство („asset“) со кое располага една институција, а истовремено и најзначајни во остварувањето на целите и политиката на државата, тогаш неминовно се наметнува потребата од постојано унапредување на квалитетот на човечките ресурси.

Ваквото унапредување е можно единствено преку воспоставување на добро осмислени системи за управување со човечките ресурси. Денес, управувањето со човечките ресурси е една од основните функции на организациите и ги обединува функциите и задачите поврзани со вработените, нивното планирање, регрутирање и

селекција, развој, унапредување, стимулирање, зголемување на нивниот капацитет, развој на талентите, мотивирање, управување со нивните перформанси и наградување.

Современото управување со човечките ресурси подразбира низа меѓусебно поврзани активности и задачи на раководството и организацијата насочени кон обезбедување адекватен број и структура на вработените, кои од друга страна поседуваат работни компетенции потребни за остварување на моменталните, развојните и стратегиските цели на организацијата.

Со оглед на тоа дека јавните администрации многу често се посочувани како неорганизирани, неефикасни, нестручни или предимензионирани, владите низ светот се притиснати од потребата да се направат општествени промени. Овие промени, односно реформи се неопходни за да можат граѓаните да ја видат администрацијата како одговорен и отчетен давател на услуги, чии перформанси се континуирано следени и мерени, слично на услугите што ги дава приватниот сектор.

Во овој магистерски труд ќе биде анализирана потребата за реформирање на јавните администрации низ светот заради обезбедување услови за поефикасно јавно управување од страна на нивните влади. Понатаму, ќе бидат разгледани современите трендови во управувањето со човечките ресурси во јавните администрации на земјите лидери во оваа област. Ќе биде разгледана и потребата од унапредувањето на политиките за управување со човечките ресурси во јавната администрација во Република Македонија, преку констатирање на состојбата, законската и институционална рамка до 2014 година, по што ќе биде анализиран реформираниот пристап на Република Македонија од 2014 година наваму преку детално разгледување на новата законска регулатива од овој домен.

Како клучни термини во однос на предметот на овој магистерски труд може да се наведат следниве:

- „Јавен сектор“ е дел од економијата на секоја земја и има примарна цел да обезбеди различни јавни услуги од кои имаат корист сите во општеството.
- „Јавна администрација“ е множеството од вработени во јавниот сектор.

- „Управување“ е процес на користење на ресурсите (технолошки, финансиски, природни и човечки) и на организацијата во насока на ефикасно постигнување на нејзините цели.
- „Јавно управување“ е управувањето со јавните институции во насока на имплементација на зацртаните јавни политики и институционални цели.
- „Перформанси“ се резултатите, работните достигнувања, односно ефектот на вработениот и неговиот придонес во унапредувањето на работата на институцијата.
- „Системи за управување и мерење перформанси“ се механизми што обезбедуваат постигнување на договорените цели и резултати на ефикасен и ефективен начин.
- „360° евалуација“ е механизам за оценување на перформансите на вработениот во вид на добивање повратни информации за неговото работење од кругот во кој тој работи.
- „Работни компетенции“ се збир од знаења, вештини и способност на вработениот да ги извршува работите и работните задачи на работното место и тие можат да бидат општи и посебни.
- „Општи компетенции“ се т.н. „soft skills“ или меки вештини што ги поседуваат вработените, кои често се поврзуваат со т.н. „EQ“ или емоционалната интелигенција на една личност, цртите на личноста, социјалните карактеристики, личните навика и стилови, начинот на однесување и управување со луѓето итн., што се карактеризираат во односите со другите луѓе.
- „Посебни компетенции“ се специфичните познавања на вработените од областа на работата што ја вршат и за која имаат завршено соодветно формално образование и/или работно искуство.
- „Рамка на општи компетенции“ е рамка што ги пропишува минималните општи компетенции на определена група на вработени.

Сите клучни термини наведени и објаснети погоре се различно дефинирани од различни автори. Од тие причини, дефинициите што се дадени погоре се земени како

најопшти и најупотребливи, но истите тие заради нивната комплексност и потребата од поширока концептиска елаборација се доработени понатаму во тезата.

2. СОВРЕМЕНИ КОНЦЕПТИ, НИВНО РАЗБИРАЊЕ И РЕЛЕВАНТНИ ЕМПИРИСКИ ИСТРАЖУВАЊА

2.1 ВОВЕД

За да може да се разбере потребата од воведување современи методи и техники за управување со човечките ресурси во јавниот сектор, прво треба да се дефинираат поимите „јавен сектор“, „јавна администрација“ и „јавно управување“. Откако ќе се разгледа историскиот и политичкиот контекст на овие поими, ќе се разбере и потребата од унапредување на положбата на јавната администрација како еден од најважните ресурси со кои располагаат институциите за да можат да ги имплементираат зацртаните јавни политики. Токму таквата потреба од промени е, всушност, предмет на реформирање на јавните администрации низ светот, па од тие причини ќе бидат анализирани и основните принципи на реформата според Обединетите нации и Европската унија.

Понатаму, ќе се направи анализа на современите трендови во управувањето со човечките ресурси каде што ќе се констатира дека „темеленото управување на компетенциите на вработените“, особено кај „раководството и лидерството“, како и „управувањето и мерењето на перформансите на вработените“, значително го подигнуваат нивото на задоволство на корисниците на јавните услуги и на тој начин ја унапредуваат ефикасноста, ефективноста и сервисната ориентација на јавните институции. Овие три тренда покрај системските и функционалните реорганизирања и кретења, во кои спаѓаат и намалувањата на бројот на вработени во институциите на

јавниот сектор, всушност, претставуваат основа за реформските процеси на сите јавни администрации низ светот.

2.2 ЈАВЕН СЕКТОР И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Во делот Дефинирање на основните поими, дадовме една општа дефиниција за поимот „јавен сектор“, како дел од економијата на секоја земја што има примарна цел да обезбеди различни јавни услуги од кои корист имаат сите во општеството. За потребите на оваа магистерска работа, сепак, ќе го дефинираме поимот од институционален аспект, како „множеството на јавни организации (што ќе ги нарекуваме институции) што се воспоставени и функционираат во земјата“. Според институционалната дефиниција на ОЕЦД⁴, „јавниот сектор ги опфаќа институциите на општиот владин сектор (извршната, законодавната и судската власт) плус сите јавни претпријатија, вклучувајќи ја и централната банка“.

Јавниот сектор од институционален аспект, може да се дефинира и врз основа на идентитетот на основачот и видот на дејноста. Така јавниот сектор се „институциите што се основани од државата или од единиците на локалната самоуправа, а заради извршување на некоја од гранките на власта или заради вршење дејност од јавен интерес“. Друг пристап во дефинирањето на јавниот сектор може да биде преку статусот на вработените, односно дали нивната положба и статус се предмет на регулација на општ закон за работни односи или, пак, посебни закони што се однесуваат на определени групи вработени (приватно наспроти јавно право).

Во секој случај, опфатот на јавниот сектор варира од земја до земја, но во повеќето земји ги вклучува војската, полицијата, јавното здравство, јавното образование, социјалните работи, комуналните услуги, јавните патишта, јавниот превоз и сличните услуги.

⁴ <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2199>

Од друга страна, поимот „јавна администрација“ опфаќа комплексен збир на меѓусебно поврзани концепти, па може да се каже дека не постои едноставна дефиниција за јавната администрација. Таа се базира врз многу различни академски дисциплини, вклучува голем број јавни институции и е тесно поврзана со повеќе различни професии. Сепак, може да се разгледаат четири различни контексти за дефинирање на поимот „јавна администрација“.

- 1) Политички контекст – јавната администрација се програмите, активностите и мерките што ги спроведува владата во врска со спроведувањето на јавниот интерес.
- 2) Правен контекст – јавната администрација се сите форми на регулација (закони, прописи, правилници, уредби, кодекси итн.) со чија помош се спроведуваат политиките на владата.
- 3) Менаџерски контекст – јавната администрација е извршната функција на владата (извршната природата на јавната администрација овозможува луѓето одговорни за водење на јавните институции да го преведат јавниот интерес во акција).
- 4) Професионален контекст – јавната администрација е професија што вклучува многу повеќе области, како право, економија, образование, социјална заштита, итн. Во рамките на секоја од овие области, политичките, правните и менаџерските аспекти на јавната администрација се трансформираат во работа на владата.

Јавната администрација е, исто така, и академска област: иако практикувањето на јавната администрација датира уште од најраните цивилизации, во теоријата оваа област е релативно млада. Трудот „Проучување на администрацијата“ на Вудроу Вилсон од 1887 г. се смета за зачеток на јавната администрација како научна дисциплина. Денес таа се смета за академска интердисциплинарна област што ги опфаќа, главно, политичките, правните науки и менаџментот, но, исто така, ги вклучува и економијата, социологијата, антропологијата, криминологијата,

психологијата итн. Во срцето на јавната администрација лежи нејзината основна содржина: административните теории, јавните финансии и буџетирањето, анализата на политики, програмите за евалуација, како и административната етика.

Сепак, постојат и автори што даваат прецизни дефиниции за поимот јавна администрација. Така, според дефиницијата на Вајт⁵, „јавната администрација се состои од сите операции што имаат цел исполнување или спроведување јавна политика“. Оваа дефиниција опфаќа голем број операции на многу полиња: од доставување писмо, продажба на јавно земјиште, преговори за постигнување меѓународни договори, доделување надомест на повреден работник, програми за превенција на болести, отстранување отпадоци од парк, до лиценцирање за користење нуклеарна енергија. Ја вклучува војската, но и граѓанските работи, голем дел од работата на судовите, како и сите овластувања на власта, полицијата, образованието, здравството, социјално осигурување и многу други. Меквин⁶ дефинира дека „јавна администрација се сите операции на властите, независно дали се централни или локални“. Валдо⁷, пак, вели „јавната администрација е уметноста и науката на управувањето применета на работите на државата“. Според Димок⁸, „јавната администрација се однесува на тоа 'што' и 'како' работи владата. Притоа, 'што' е предметот, односно техничката експертиза на вработениот што му овозможува да ја заврши својата работа, додека 'како' е техничката на управување и принципите согласно со кои успешно се реализираат програмите. Заедно одговорите на овие две прашања формираат синтеза што се нарекува јавна администрација“. Нигро и Нигро⁹, од друга страна ја дефинираат јавната администрација како „кооперативен групен напор во јавен контекст; што ги покрива сите три гранки на власт – извршна, законодавна и судска, како и нивните меѓусебни односи; што има важна улога во креирањето на јавната политика и со тоа е дел од политичкиот процес; што е

⁵ White, L.D. - Introduction to the Study of Public Administration (1926)

⁶ Mc Queen, P. - http://aura.edu.in/read/ignou/new/mpa012_administrative_theory/0015.html

⁷ Waldo, D. - The study of public administration (New York : Random House, 1955)

⁸ Dimock, M.E. - Public Administration, Holt McDougal; 5th edition (January 1983)

⁹ Nigro, F.A., Nigro L.G. - The new public personnel administration

значително различен од напорот на приватниот сектор; и е тесно поврзан со голем број интересни групи и поединци при обезбедување услуги за заедницата“.

Некои македонски автори¹⁰ го дефинираат функционалниот и организацискиот поим на јавната администрација, по што заклучуваат дека „јавната администрација ги опфаќа дејностите на извршните органи што се јавуваат на различните нивоа на нивната политичка и правна организација, без оглед дали се работи за национално, државно или локално ниво“.

Во контекст на оваа магистерска теза, јавната администрација ќе биде разгледувана од аспект на управување и од аспект на професија. Поимот „јавна администрација“, како што е, всушност, и широко прифатено, ќе го користиме за „множеството на вработени во јавниот сектор (човечките ресурси) со сите атрибути што се однесуваат на ’управувањето со‘ и ’односите во‘ таквото множество“. Овие атрибути се разликуваат од атрибутите на множеството вработени во приватните организации од следниве причини:

- Јавната администрација ги креира правните и нормативните стандарди за граѓаните;
- Јавната администрација има значителна моќ и одговорности, таа врши јавни овластувања во име на државата;
- Јавната администрација може да интервенира директно во основните права на граѓаните (на пример, полицијата);
- Јавната администрација е финансирана и платена од јавните средства, со цел да извршува работи за јавноста;
- Јавната администрација има различни вредности, етика и мотивација (легалност, чесност, еднаквост, недискриминација, објективност, лојалност и неутралност).

¹⁰ Давитковски Б., Павловска-Данева А. и Гризо Н, Јавна администрација, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје (2008) стр. 11-36

Ако се разгледува од аспект на структурата на вработени и нивниот статус, може да се каже дека јавната администрација е составена од службеници и вработени што немаат „службенички“ статус. Таквиот „службенички статус“¹¹ се темели врз постоењето „службенички систем“ и посебна законска регулатива што ги уредува работните односи на овие вработени, а која е поразлична од вообичаената регулатива за вработување наречена трудово право. Ваквиот критериум важи за најголемиот број земји, додека некои, како, на пример, Нов Зеланд и Шведска, практикуваат единствен закон за работни односи, а потоа со интерни акти или добри практики ги регулираат спецификите на вработените во јавниот сектор.

Посебната правна положба на службениците е периодично повторлива тема на политичките и на општествените агенди на многу земји-членки на Европската унија (во Холандија со почеток во 50-тите години, во Велика Британија во 60-тите години, во Германија во 70-тите години, во Шведска во 80-тите години, во Италија, Данска и во Австрија во 90-тите години и во последно време од 2008 година во Португалија).

Притоа постојат големи разлики во опфатот на таквиот службенички систем. Но она што е заеднички именител во математиката, тоа е за сите службенички системи државната служба (што се нарекува и „централна јавна администрација“ или „државна администрација“), а која ги опфаќа министерствата, органите на државна, регионална и/или локална власт и другите државни органи што ги спроведуваат своите извршни функции на централно/федерално ниво (Германија) или на регионално и локално ниво. Државната администрација се занимава со извршната власт (и дел од услугите на владата) и со зависните владини агенции на централно или деконцентрирано владино ниво. Терминот не ги вклучува независните агенции и секторите како што се полицијата и судството. Во повеќето земји, државната администрација е преокупирана со дизајнот на владините политики, донесувањето одлуки, усвојувањето на владините политики, но само делумно со спроведувањето на јавните политики и управувањето со јавните програми. Може да се заклучи дека државната администрација е, всушност, „јадрото“ на јавната администрација.

¹¹ Давитковски Б., Павловска-Данева А. и Гризо Н, Јавна администрација, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје (2008) стр. 168-175

Јавната служба, пак, (која се нарекува и „јавна администрација“), се состои од државната служба, потоа секторите образование, здравство, култура, социјала, полиција, судство, безбедносни сили. Терминот „јавна служба“ е поширок во Велика Британија отколку во Германија.

На пример, во Велика Британија, државни службеници („Her Majesty's Civil Service“) се само вработените во националната влада (the Crown), но не и во парламентот или во локалната власт. Тие претставуваат 9% од вработените во јавниот сектор. Другите вработени во институциите на јавниот сектор, како што се полицијата, вработените во областа на јавното образование и јавното здравство не се сметаат за државни службеници, но иако постои јавна служба, не постои статус „јавен службеник“.

Во Франција, јавната служба се состои од 3 различни служби: државна служба („fonction publique“), служба во локалните самоуправи и здравствена служба.

Во Германија, пак, јавната служба („Öffentlicher Dienst“) опфаќа 3 групи: работници („Arbeiter“), службеници („Angestellte“) и директори („Beamte“). Вработените во јавните претпријатија не се опфатени во ниту една од групите.

Државната служба во Шпанија („función publica“) ги опфаќа сите вработени во различни нивоа на шпанската јавна администрација: централната власт, автономните заедници, како и општините. Во шпанската администрација постојат три главни категории вработени: највисоко ниво на директори и советници („personal funcionario eventual“), вработени од кариера, уредени со посебни закони („funcionarios de carrera“) и работници („personal laboral“).

Во Естонија¹², јавни службеници се вработените од страна на институциите на централната власт (министерства, административните агенции, комисии, инспекторати, уставните институции, локални самоуправи) и во единиците на

¹² <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Estonia.pdf>

локалната самоуправа. Определени вработени во јавната служба се регулирани со посебните прописи (на пример на дипломатскиот кор, полицијата, судството и војската), додека системот на јавна служба не ги опфаќа здравствените работници, наставниците и академскиот кадар.

Регулацијата на работните односи во Шведска не се разликува многу кога е во прашање јавниот и приватниот сектор, со дополнителни одредби што се однесуваат на злоупотребата на јавната власт и слични прашања за јавниот сектор. Помалку од еден процент од вработените во јавниот сектор се регулирани со посебни закони. Со оглед на фактот дека рангирањето и оценувањето ретко се применува, речиси и нема формални групи на кариера во државната служба.

Од анализата на составот на државната и јавната администрација, може да се заклучи дека тој е различен во различни земји-членки на Европската унија. Затоа и се јавуваат големи разлики кога се прави споредба на многубројните состојби на администрациите.

Од друга страна, иако современите информациско-комуникациски технологии и концептот за е-Влада имаат огромно влијание врз процесот на работа и односот меѓу владата (и нејзините вработени), засегнатите страни и граѓаните, засега нема многу докази дека тие имаат влијание врз составот и бројноста на јавните администрации (со исклучок на фактот дека предизвикува определено намалување на работните места на нискоквалификуваните кадри).

Со оглед на тоа дека не само на европско туку и на светско ниво постои полифонија во составот и опфатот на јавната администрација, таквата полифонија се рефлектира и на статусот на вработените што, пак, условува нивна различна регулација, односно разлики во законите со кои се уредува нивниот работен однос.

Европската унија го дефинира европскиот административен простор преку поставување и почитување на заеднички принципи од националните администрации на земјите-членки. Оттука, може да се заклучи дека не се работи за фрагментација на националните администрации во 28-те земји-членки на ЕУ, туку за синтеза на

вредности и принципи што се заеднички за европскиот административен простор. Погрешна би била констатацијата дека постои процес на конвергенција на националните администрации во единствен европски административен модел, туку напротив секоја земја си ги задржува своите специфичности, односно својата национална административна култура.

Во текот на фазата на пристапување во Европската унија 2005 година, речиси сите нови земји-членки усвоија посебни закони за јавна администрација (со исклучок на Чешка, каде што усвојувањето на нови закони беше одложено од Парламентот до 2015 година, а Полска вовеле закон само за мала елитистичка државна служба). Сепак, во текот на последните години дискусиите се однесуваат на потребата од донесување нови закони со кои попрецизно ќе се регулира управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор.

Во секој случај, во зависност од доминантната политичка клима и теориите во рамките на академските дисциплини, јавната администрација доживува континуирани циклуси на реформи, за што ќе стане збор во следното поглавје „јавно управување“.

2.3 ЈАВНО УПРАВУВАЊЕ

Пред да се разработи концептот на „јавно управување“, неопходно е правилно да се дефинира поимот „управување“, односно менаџмент. Според Хенри Фајол, таткото на модерниот менаџмент, постојат 5 примарни функции на менаџментот¹³ и тоа: планирање и предвидување, организирање, давање насоки, координирање и контролирање. Од друга страна, Роберт Креитнер¹⁴ го дефинира управувањето како „процес на работење со други луѓе и преку нив за постигнување на организациските цели во околина што постојано се менува, преку ефикасно и ефективно користење на

¹³ Daniel A. Wren, Arthur G. Bedeian, John D. Breeze – „The foundations of Henri Fayol's administrative theory“ (2002), *Management Decision*, Vol. 40 Iss: 9, pp. 906 – 918

¹⁴ Robert Kreitner – „Principles of Management“, 11th edition: Arizona State University

лимитираните ресурси“. Слично на Креитнер, Фридмунд Малик¹⁵, управувањето го дефинира како „трансформација на ресурсите во корист“, додека Мери Паркер Фолет¹⁶, позната како пионер во користењето на човечката психологија во индустрискиот менаџмент, оди дотаму што го дефинира менаџирањето како филозофија и како „уметност работата да биде завршена, а притоа да ја заврши некој друг“.

Во контекст на управувањето, односно менаџментот со јавните институции, постои потреба да се направи анализа и на теоретските и на практичните аспекти на ваквото управување, со оглед дека тоа има свои специфики заради специфичноста на работата на институциите што се основани од централните и локалните власти, односно од јавните организации.

Во научната заедница изминатите неколку децении се води дискусија за разликите меѓу јавните и приватните организации во контекст на управувањето. Додека некои научници тврдат дека не постојат такви разлики, другите го тврдат токму спротивното. Така, според Бен и Гаус¹⁷, постојат три фактори според кои се дефинира степенот на јавност или приватност на една организација: интересот (дали придобивките и загубите што ги создава организацијата имаат влијание врз определени поединци или врз целата заедница); пристапот (дали слободниот пристап до објектите, ресурсите и информациите на организацијата е обезбеден само за определени поединци или за целата заедница); како и претставеноста (дали организацијата настапува во свое име или во име на заедницата). Друга теорија за дефинирање на јавните организации се фокусира на нивното влијание врз јавниот интерес. На пример, согласно со Кју Боно типологијата на Блау и Скот¹⁸ јавните

¹⁵ Fredmund Malik – „Managing, Performing, Living: Effective Management for a New Era“ (2006), *Campus Verlag* ISBN 3593382784, 9783593382784

¹⁶ Tonn, Joan C – „Mary P. Follett - Creating Democracy, Transforming Management“, *New Haven: Yale University Press*, 2003. p. 34

¹⁷ Benn S.I., Gaus. G.F - Public and private in social life, 1983, London : Croom Helm ; New York : St. Martin's Press,.

¹⁸ Blau, P.M, Scott W.R. - Formal organizations: a comparative approach 2003 Stanford University Press

организации се т.н. „commonweal“ организации од кои корист има заедницата, за разлика од бизнис-организациите, од кои корист имаат нивните сопственици.

Јавните организации на различните влијанија на околината реагираат на уникатен начин. Таквиот начин на реакција е условен од сложеноста на нивната секојдневна работа и потребата да бидат отчетни кон многу различни фактори во заедницата. Засегнатите страни, како што се политичарите, разните интересни групи и граѓаните, често имаат широк спектар на интереси што треба да бидат почитувани. Спротивно на тоа, кај приватните организации се работи за помала група засегнати страни, која од друга страна е и прилично хомогена. Второ, кај јавните организации треба да се одржи висок степен на пропустливост, односно можност за брзи промени во зависност од променетите барања на граѓаните. Трето, јавните организации се изложени на висок степен на нестабилност заради начинот на раководење и последователните промени во политичка смисла, што бара од јавните менаџери да размислуваат краткорочно, со цел да постигнат брзи резултати, а тоа размислување да биде во рамките на општиот курс на една држава. Четврто, кај јавните организации има најчесто отсуство на конкурентен притисок во нивната област на работа, со што тие со текот на времето стануваат комотни во својата т.н. „монополска положба“. Петто, јавните организации имаат организациски цели што не се својствени за приватните организации, како, на пример, еднаквоста и јавната отчетност. Може да се каже дека јавните организации имаат голем број различни организациски цели што зависат од повеќето засегнати страни, а тоа не е едноставно да се постигне. Со оглед на тоа дека постојат разлики во положбата, организацијата и улогата на јавните во однос на приватните организации, логично е и дека ќе постојат и разлики во начинот на кои тие се управувани.

Појавата на јавното управување како концепт датира многу одамна, уште со основањето на државите и воспоставувањето на нивните администрации. Во светот постојат различни теории за јавното управување, но во суштина сите имаат заеднички содржател – вештини, авторитет, одговорност и отчетност при управувањето со институциите на јавниот сектор.

Почнувајќи од „традиционалниот, бирократски систем на јавно управување“ промовиран од Вебер¹⁹, темелните карактеристики на јавното управување се: администрацијата е инструмент на извршната власт; правилата се објективни, познати и се на јавноста и уредени во јасна правна рамка; работните места се деперсонализирани, важна е работата сама по себе, а не и тоа кој ја извршува; однесувањето на функционерите е стандардизирано и се базира исклучиво врз почитување на правилата и работната дисциплина.

Во своето познато предавање „Политиката како професија“²⁰ што го одржал Макс Вебер во 1919 година, улогата на државните службеници ја дефинира на следниов начин: „Државниот службеник има чест довереното овластување да го изврши совесно и согласно со наредбата на својот претпоставен, како наредбата да е по негово сопствено убедување. Службеникот мора наредбата да ја изврши дури и ако смета дека таа е погрешна, за што само ќе му укаже на својот претпоставен. Без ваквата морална дисциплина и себеодрекување, целиот државен апарат ќе се распадне на парчиња“.

Во 80-тите години од XX век за првпат се јавува терминот „ново јавно управување“ (New Public Management - NPM) што, всушност, претставува транзиција од „традиционалното јавно управување“ (Weberianism) до она што денес се нарекува „нововеберијанско управување“ (Neo-Weberianism).

Токму подемот на „новото јавно управување“ е еден од најпечатливите меѓународни трендови во реформата на јавните администрации. Тоа ги опфаќа владините политики од 1980 година, па наваму, кои имаат цел да го модернизираат јавниот сектор. Ваквото управување, според Кристофер Худ, „таткото“ на новото јавно управување, има цел да ги намали владините трошоци и бројот на вработени во јавната администрација преку зголемување на нивната ефикасност, да воведи „супсидијарност“ во службата преку делегирање определени надлежности на приватните компании или на јавно-приватните партнерства, да ги автоматизира

¹⁹ Weber, M. - Economy and Society, University of California Press, 1978

²⁰ Weber, M. - Wirtschaft und Gesellschaft, Volmedia, Paderborn, 1922, pp. 219-227.

владините процеси и начинот на обезбедување на јавните услуги со користење на информатичката технологија, како и да обезбеди добри меѓународни практики во областа на креирањето политики, стиловите на одлучување и меѓуресорската соработка. Основната негова хипотеза е дека пазарно ориентираното управување со јавниот сектор ќе доведе до поголема економска рационализација и зголемена ефикасност на владите, без притоа да има негативни ефекти врз другите функции на власта. Така, Худ²¹ ја промовира тезата дека традиционалното јавно управување базирано врз „правила и процеси“ мора да се промени во управување со „резултати“ и „поевтина“ јавна администрација.

Полит во 1994 година го дефинира „новото јавно управување“ како „визија, идеологија или збир на пристапи и менаџерски техники што се специфични за јавниот сектор“. Сепак, најголемиот број теоретичари и практичари, сметаат дека јавното управување може да се дефинира преку тридимензионален пристап. Првата димензија се состои во ефикасната и ефективна употреба на сите расположливи ресурси со цел имплементација на зацртаните јавни политики. Втората димензија се однесува на зголемување на ефектите на јавните политики преку нивно адаптирање кон потребите на корисниците и третата димензија се состои во вклучување на корисниците уште во фазата на креирање на јавните политики, со што би се создал консензус од сите засегнати страни и на тој начин би се гарантирало задоволство од таквите политики.

Кикерт²², пак, смета дека ако во приватниот сектор како цел за мерење на ефикасноста се смета финансискиот бенефит, во јавниот сектор важни се и легитимноста и легалноста. Затоа тука мора да се наспомене дека администрацијата е ориентирана кон јавните интереси. Примарната цел на постоењето на државните институции и другите непрофитни организации е тие да ја остварат својата мисија, а не да остварат профит. Затоа Аверсон²³ тврди дека главниот мотив и мерка за

²¹ Hood, C. – „A Public Management for All Seasons“ *Public Administration*, (1991), 69 (Spring), 3-19

²² Kickert W. J. M. – *The Study of Public Management in Europe and the United States A Comparative Analysis of National Distinctiveness* (1997)

²³ Paul Averson – *Balanced Scorecard Basics*, 1998

стратешката ефикасност на секоја мисија, претставува задоволството на корисниците. Но според Кузмин²⁴, кога се мери ефикасноста на економските политики на една влада, мора да се направи баланс меѓу ограничените ресурси и зголемените социјални и политички очекувања на граѓаните. Судирот на можностите и потребите се јавува токму кај јавната администрација, и оттука аспектот на задоволство на корисниците, односно граѓаните и компаниите како корисници на јавните услуги е мерка за квалитетот на јавната администрација.

Сепак, критичарите на Худ, како Данливи (Dunleavy)²⁵ сметаат дека концептот на „новото јавно управување“ е „надминат“ и тврдат дека промени можат да се случат само ако се фокусираме на концептот на владеење во дигиталната ера, односно на користење на интернетот и модерните технологии за комуникација на владите со граѓаните, односно на обезбедување е-владини услуги. Концептот на „новото јавно управување“ е долго време предизвикуван и од повеќе критичари од Велика Британија и САД, меѓу кои и Гиденс (со концептот „Third Way thinking“ (see Anthony Giddens) и Мур и Бенингтон (со „Public Value Theory“²⁶), кои го ставаат фокусот на „здружено управување“ од страна на јавните институции и граѓанскиот сектор, преку „кокреирање“ на заеднички јавни вредности, легитимитет, демократско владеење и доверба во институциите. Ваквите теории на „јавно владеење“ (Public Governance), наместо јавно управување, ја потенцираат улогата на лидерите во јавниот сектор, кои заедно со граѓаните треба да ги променат јавните системи во контекст на демократизација што е различно од принципот врз кој функционира пазарно ориентираното управување со јавниот сектор што го промовира Худ. Така, „јавното владеење“ по своите карактеристики не се разликува многу од „нововеберијанското управување“, кое, пак, е комбинација од „веберијанското управување“ и „новото јавно

²⁴ Kouzmin, A. et al. (1999) Benchmarking and performance measurement in public sectors. Towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No 2, pp. 121-144. MCB University Press

²⁵ Dunleavy, Patrick, Helen Margetts. „New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, July 2006.

²⁶ Moore, M. H., Benington, J. *Public Value: Theory and Practice 2010*, Palgrave Macmillan

управување“ и кое се карактеризира со: ориентација кон потребите на граѓаните, централната улога на професионалните менаџери, висока етика на јавниот сервис, унапредување на демократијата со консултации и учество на јавноста и сепарација на политиката и администрацијата со акцент на професионализација на администрацијата.

Иако покрај „традиционалното веберијанско јавно управување“ што претставува историски надминат концепт, постојат три теоретски концепти на современото јавно управување и тоа: „ново јавно управување“, „нововеберијанско управување“ и „јавно владеење“, во практика е невозможно да се каже која земја кој концепт го применува. Ова е од причина што земјите најчесто преземаат елементи од сите три концепти, а што се најприменливи во националниот контекст на земјата и што имаат задача да постигнат различни цели во зависност од реформските процеси на земјата во другите општествени области.

Во таа насока, во САД во текот на 90-тите години од XX век, движењето наречено „Reinventing Government“²⁷, кое би можело најблизу да се преведе како „редефинирање на улогата на владата“ (иако буквалниот превод би бил „повторно измислување на владата“), се обиде да ја промени мисијата и културата на јавниот сектор воведувајќи ги концептите иновации и претприемаштво и зајакнувајќи ги улогите и на клиентите (граѓаните и компаниите) и на вработените во јавните институции.

Сличните потреби на Велика Британија²⁸ се рефлектираа во агендата на британската влада за модернизација на јавниот сектор, па така денес сме сведоци на сè поголемата комерцијализација на услугите во јавниот сектор, кои претходно беа, главно, карактеристика на приватниот сектор, како и поголемите јавни

²⁷ David Osborne and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City to Pentagon*, Reading, MA: Addison-Wesley; H. George Frederickson (1996), *Comparing the Reinventing Government movement with the New Public Administration*, *Public Administration Review*, 56 (3), 263-270.

²⁸ Roger Gill (2004), *The leadership challenge in the public sector*. *LT Focus*, September.

овластувања на приватниот сектор што беа претходно во фокусот на јавните институции. Националната школа на Владата на Велика Британија, во својот извештај Индекс на јавното управување за 2008 година²⁹, ќе рече: „Точно е дека јавните услуги не се бизниси, но тие секако треба да бидат испорачани на сервисно-ориентиран (business-like) начин и тоа во однос на квалитетот и вредноста за парите“.

Во трудот „Јавната администрација на Балканот – од веберијанска бирократија кон новото јавно управување“³⁰ авторите Матеи и Флогитис ќе заклучат дека реформите на јавните администрации на балканските земји се условени од традицијата, геополитичката специфичност, човечките и материјалните ресурси, но и од процесот на европска интеграција, односно проширувањето кон европскиот административен простор. Дел од нив личат на европските администрации (земјите на Медитеранот: Грција, Кипар и слично), а дел од нив се слични меѓусебно заради процесите на транзиција (Бугарија, Романија, Хрватска, Македонија, Србија и др.). Кај сите земји постојат интеракции со различен (поголем кај Кипар, Грција, Хрватска или помал кај Бугарија, Романија, Србија, Словенија) интензитет меѓу „веберијанизмот“ и „новото јавно управување“, односно „нововеберијанското управување“. Капацитетот за адаптација и отвореност претставуваат важна карактеристика на балканските администрации, но повеќето од нив се далеку од она што се нарекува „силна администрација“, која е карактеристична за развиените европските држави.

2.4 ПРИНЦИПИ НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Откако во претходното поглавје „Јавно управување“ беше разгледана потребата за унапредување на пристапот во управувањето со јавните институции, историскиот тек на настаните во оваа насока, како и различните концепти на јавно

²⁹ Dr. Carina Paine Schofield, Viki Holton, Dr. Mark Pegg, Ashridge David Sweeney, Julian Rizzello - Public management index report 2008 Leadership and management issues in the UK public sector, National School of Government November 2008 <https://www.ashridge.org.uk/Media-Library/Ashridge/PDFs/Publications/LeadershipAndManagementIssues.pdf>

³⁰ Matei, L., Flogaitis, S. - PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BALKANS from Weberian bureaucracy to New Public Management 2011, South-Eastern european administrative studies, <http://aei.pitt.edu/15831/>

управување („традиционалното веберијанско јавно управување“, „новото јавно управување“, „нововеберијанското управување“ и „јавното владеење“), можеме да заклучиме дека без оглед на применетиот концепт или комбинација од концепти, реформата на јавната администрација, како најважниот елемент на јавното управување, е постојана точка на агендите на сите светски влади. Тоа се должи на фактот што реформата е еден од основните принципи на јавната администрација насекаде во светот, чија природна состојба не е стоење во место, туку континуирана промена и подобрување. Само низ промени на институциите и нивните вработени, јавната администрација ќе може да се приспособи на барањата и условите на општеството.

Од тие причини и Обединетите нации имаат систематски пристап кон реформата на јавната администрација и ја темелат врз четири главни столба³¹:

- 1) Реформа на јавната администрација што се однесува на управување со човечките ресурси, развивање на нивните капацитети, мерење на нивните перформанси, подобрување на условите за работа, мотивација итн.
- 2) Зголемување на ефикасноста и одговорноста на системот на креирање на политики што подразбира вклучување на јавноста во креирањето на политики, но и процена на влијанието на политиките врз граѓаните и општеството, како и мониторирање на имплементацијата на овие политики.
- 3) Реформирање на владината машинерија што подразбира воведување нови правила, реинженеринг на процесите, функционални анализи и кретење на процедурите, структурно реорганизирање итн. заради побрзо и поефикасно спроведување на владините политики. Електронските услуги се во фокусот на развој на владините институции како начин за обезбедување на 24/7 достапни, квалитетни и транспарентни услуги за граѓаните.
- 4) Реформа на системите за управување со јавните финансии.

Што се однесува до европското законодавство (*acquis communautaire*), не постои

³¹http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf

посебно поглавје што се однесува на јавната администрација, односно не постои единствен ЕУ модел за јавна администрација што е пропишан со европското законодавство и што треба да биде транспониран од земјите-членки на ЕУ. Од друга страна, правото и политиките на Европската унија влијаат и врз политичките области како што е националната компетентност, а финансиската криза го принуди Европскиот совет да преземе мерки кои економските и монетарните политики ќе ги трансформираат во реформски политики што се применуваат на јавните администрации.

Сепак, потребата од постоење на соодветен административен капацитет во земјите-членки на ЕУ е нагласена од Европскиот совет во Мадрид, а од ОЕЦД (СИГМА) се дефинирани принципите на европската администрација³². Така усвојувањето на овие принципи што произлегуваат од меѓународните стандарди и добри практики на земјите-членки на ЕУ и/или земји-членки на ОЕЦД, и нивното транспонирање во законодавството на земјите кандидати во текот на процесот на пристапување во ЕУ претставуваат основа за реформа на нивните јавни администрации.

На 12 ноември 2014 година, Европската комисија пред министрите за јавна администрација на земјите кандидати за членство во Европската унија (од Западен Балкан и Турција), ги претстави принципите на реформата на јавната администрација во процесот на проширување на Европската унија. Како минимум репер за добра администрација, земјите кандидати треба да обезбедат усогласеност со основните принципи што важат за следните области:

- 1) Обезбедување стратешка рамка на реформата на јавната администрација;
- 2) Развој и координација на политиките што се дел од реформата на јавната администрација;
- 3) Квалитетна јавна служба и управување со човечките ресурси во јавната служба;

³² OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>

- 4) Отчетност на јавната служба;
- 5) Квалитетна и современа испорака на јавни услуги; и
- 6) Управување со јавни финансии.

Во продолжение, во Табелата 1, се дадени клучните услови и принципите што се однесуваат на третата област – квалитетна јавна служба и управување со човечките ресурси³³.

Графикон 1. – ЕУ принципи во областа на јавниот сектор и управувањето со човечките ресурси

| Принципи во областа на јавниот сектор и управувањето со човечките ресурси | |
|---|---|
| Клучен услов | Опфатот на јавниот сектор е јасно дефиниран и применет во практика, така што политиките и законската рамка се усогласени со институционалната поставеност. |
| Принцип 1: | Опфатот на јавниот сектор е јасно дефиниран и применет во практика. |
| Принцип 2: | Воспоставени се политики и законската рамка за професионална и кохерентна јавна администрација и тие се применуваат во практика; институционалната поставеност овозможува конзистентни и ефикасни практики на управување со човечките ресурси во рамките на јавниот сектор. |
| Клучен услов | Професионализмот на јавниот сектор е обезбеден преку воспоставени менаџерски стандарди и добри практики за управување со човечките ресурси. |
| Принцип 3: | Вработувањето во јавниот сектор се заснова врз заслуги и еднаков третман во сите негови фази; критериумите за деградирање и престанок на јавните службеници се добро дефинирани. |
| Принцип 4: | Спречено е директно или индиректно политичкото влијание врз вработувањето или престанокот на работниот однос на високите раководни позиции во јавниот сектор. |
| Принцип 5: | Системот на плати на државните службеници се базира врз класификација на работни места; тој е фер и транспарентен. |

³³ <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm>

| | |
|------------|--|
| Принцип 6: | Обезбеден е професионален развој на државните службеници; вклучува редовни обуки, фер оценување, мобилност и унапредување врз основа на објективни и транспарентни критериуми и заслуги. |
| Принцип 7: | Воспоставени се мерки за унапредување на интегритетот и спречувањето на корупцијата и за обезбедување дисциплина во јавната служба. |

Ваквите принципи го одразуваат интересот на граѓаните кои се првенствениот клиент на администрацијата да добијат ефикасна и ефективна јавна услуга со која ги остваруваат своите права и правни интереси. Тие очекуваат таа услуга да биде обезбедена од стручна, професионална, одговорна, но и задоволна администрација. За да може да се постигне тоа, принципите на управување со човечкиот капитал во администрацијата треба да бидат идентични или барем слични, препознатливи и предвидливи во администрацијата.

За да се постигне тоа, квалитетот и капацитетите на јавната администрација треба да се развиваат на три нивоа: на индивидуално ниво, на институционално ниво, и на општествено ниво.

Развој на индивидуално ниво подразбира обезбедување услови под кои вработените ќе се вклучат во еден континуиран процес на учење и адаптација кон промени – да ги надоградат постојните знаења и вештини и да ги користат на еден помодерен, иновативен начин. Ова бара нов приод кон управувањето со човечки ресурси и, исто така, укажува на важноста на управување со перформансите на вработените. Повратна информација од вработените, во поглед на нивна оценка за задоволството од работата во институциите, од раководството, како и нивната вклученост во работата и градењето на имиџот на модерен јавен сектор, е секако неопходна заради пообјективно согледување на состојбите.

Сличен пристап треба да се примени на институционално ниво. Наместо создавање нови институции, поддршката треба да се фокусира на модернизацијата на постојните институции, со приоритет на нивни системски развој и реинженеринг на процесите. Во оваа насока, внимание треба да се посвети на развојот на капацитети за

креирање и поддршка на политики, едношалтерски системи и бизнис-ориентирано управување со приходи и расходи.

Конечно, потребен е и развој на капацитети на општествено ниво, заради поддршка на парадигмата за поинтерактивна јавна администрација, која подеднакво учи од своите политики, но и од повратните информации што ги добива од граѓаните. Навременоста, компетентноста и стручноста, љубезноста, професионалната услуга и интегритетот на секој поединец вработен во администрацијата, се вредности што треба да бидат негувани, но и мерени и оценувани од властите и граѓаните. Дополнително, граѓаните треба да разберат дека имаат своја улога во креирањето на јавните политики и дека треба да ги искористат сите воспоставени канали на комуникација, кои во денешно време, со развојот на интернетот и модерните комуникациски алатки, ги има во огромен број.

2.5 УПРАВУВАЊЕ И МЕРЕЊЕ НА ПЕРФОРМАНСИТЕ

Традицијата на јавниот сектор, особено во земјите во развој е да се фокусираат на „буџетот“ како клучен инструмент за управување со јавниот сектор. Иако за ова постои сериозно оправдување, ставањето на акцент исклучиво на буџетот, најчесто го искривува фокусот на управување кон фокус на финансиските процеси и навремени исплати за буџетските активности. Резултатот е најчесто, несоодветно внимание на „резултатите“.

Иако несомнено важно во смисла на обезбедувањето на јавни добра и услуги е тие да се соодветно финансирани, прашањето е колку буџетското планирање и распределбата на средствата се користат за ефикасна и ефективна имплементација на јавните политики. За жал, овој втор аспект на управувањето со јавниот сектор се игнорира многу често. Јавниот сектор во земјите во развој често е обвинуван за неорганизираност, неефикасност, нестручност.

Ова ја става во фокусот втората алатка за управување со јавниот сектор, алатката за управување со перформансите. Во коренот на хроничната неефикасност и лошата имплементација на политики во јавниот сектор што се среќаваат во овие земји е непостоењето на системи за ефективно управување со перформансите на вработените, на институциите и на јавниот сектор во целина.

Дополнително, во последно време јавните институции во светот се соочуваат со економска криза чиј резултат се намалени буџети и зголемени јавни расходи. Во исто време, факторите во општествата, граѓаните, даночните обврзници, корисниците на услугите, медиумите, невладините организации и другите заинтересирани страни, стануваат сè погласни во очекувањата да добијат подобри услуги, усогласени со услугите на приватниот сектор.

Неколку фактори водат кон обновениот фокус (особено во раните деведесетти години) кон управувањето со перформанси. Првиот е длабокото незадоволство од граѓаните поради нереспонзивноста на владините вработени.

Вториот фактор би била реакцијата на десноориентираните влади во развиените земји (особено во Обединетото Кралство, под водство на премиерката Маргарет Тачер, како и во САД, под претседателството на Роналд Реган) во раните осумдесетти години против растечкиот обем на владите во однос на економијата, што врши притисок врз јавните финансии и што несомнено доведе до прифаќање на „новиот јавен менаџмент“ како модел на владеење во овие земји. Овој процес брзо се прошири и кон другите земји на ОЕЦД (Организација за економска соработка и развој), особено во Нов Зеланд во раните деведесетти години.

Трето, меѓународните финансиски институции и донаторски организации во сопственост или управувани од овие земји, ги промовираа овие принципи како дел од нивните проекти за финансиска помош во земјите во развој.

Управувањето и мерењето на перформансите е неопходен елемент во модернизирањето на јавниот сектор и иако не е новина, е главниот фокус во процесите

на модернизација во текот на изминатите 20 години³⁴.

Институциите како ОЕЦД и ЕУ ги повикаа своите членки (како и земјите аспиранти за членство) да го усвојат управувањето со перформанси како стратегија, со цел подигнување на продуктивноста и интегрирање со претходните мерки во процесот на спроведување на реформите на администрацијата.

Други фактори што се фокусираат на управување со перформансите го вклучуваат новиот демократски бран во земјите во развој, феноменот на глобализацијата, како и убедувањето дека сиромаштијата во светот може да биде искоренета во една генерација. Последното, во септември 2000 година, доведе до артикулација на милениумските цели од шефовите на владите, кои се сретнаа во Обединетите нации (ОН) со цел намалување за половина на сиромаштијата на глобално ниво со рок до 2015 година. Оваа широка цел беше изразена во очекувани и конкретни индикатори за прогрес што можат да бидат следени.

Со оглед на тоа дека современите јавни администрации имаат цел да обезбедат клиентска ориентираност на јавните услуги преку унапредување на ефикасноста и ефективноста на испораката на услугите, неопходно е да се обезбеди и унапредување на ефикасноста и ефективноста, односно личниот придонес на секој еден поединец вработен внатре во институциите, како една од алките во синџирот. На секоја организација, било да е во јавниот или во приватниот сектор, ѝ е потребен ефикасен систем за управување со перформанси за да се обезбеди дека е ефикасна, ефективна и одговорна пред засегнатите страни.

Државите што сакаат подготвено да одговорат на овие предизвици, воведуваат системи за управување со перформансите, односно обезбедуваат поголема вредност на јавните пари преку обезбедување јасна одговорност на поединците, организациските облици во кои тие се вработени, институциите и државниот апарат во целина. Овие системи имаат цел да обезбедат кохерентност меѓу стратешките цели и оперативните планови, преку каскадно пренесување на целите и мерките, кои за возврат гарантираат дека ограничените ресурси се фокусирани на активности што ќе

³⁴ Christensen & Laegreid, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2000

направат најголема разлика.

Системите за управување со перформанси овозможуваат јавните институции да носат подобри и поинформирани одлуки врз основа на точни и мерливи податоци. Тие промовираат поголема ефикасност во работењето преку подобрување на начините на испорака на услугите на сите нивоа и намалување на ризиците преку процесот на континуирано учење, како и организациска агилност низ ригорозен мониторинг на активностите. Предностите на имплементација на ваквите системи вклучуваат: намалени трошоци, скратено време за комуницирање на целите на институцијата со индивидуалните цели на вработените, мотивирана работна сила, зголемена ангажираност на вработените затоа што секој разбира како директно придонесува за остварување на највисоките организациски цели, транспарентност во постигнувањето на целите, имплементација на индивидуалните програми за развој што се усогласени со организациските цели, подобрена контрола во управувањето, флексибилност и отвореност кон потребите на вработените, како и добро документиран процес на мерење и примена на соодветни мерки врз основа на индивидуалните резултати на секој вработен. Така, најчесто користените алатки за управување со перформанси се: клучни индикатори за перформанси (Key Performance Indicators – KPI), балансирана картичка за оцена на резултатите (Balanced Scorecard) и 360° евалуација.³⁵

Еден од најсовремените трендови за мерење на индивидуалните перформанси на вработениот е т.н. модел „360° евалуација“. 360° евалуација или 360° фидбек или



Слика 1. 360° евалуација

повратна информација од повеќе извори (Multisource feedback - MSF) е формализиран процес со кој поединецот честопати нарекуван „ученик“ (learner), добива повратна информација од повеќе лица или „оценувачи“ (raters), со кои има редовна комуникација во рамките на секојдневното работење. Целта е ученикот да добие повратни информации за своите перформанси и резултати, како и за

³⁵ <http://issuu.com/thekpiinstitute/docs/performance-management-in-2013/68>

својот потенцијал и на таков начин да му бидат утврдени идните развојни цели. Оценувачи обично се неговиот претпоставен, колегите на исто ниво, подредените, клиентите, а понекогаш и тој самиот, со што се затвора кругот како што е прикажано на Слика 1.

За потребите на ваквата евалуација, оценувачите одговараат на стандардизиран прашалник, а имаат и можност преку слободен текст да дадат препораки за унапредување на перформансите на ученикот. Рамката на компетенции обезбедува конзистентни стандарди што служат како појдовна основа (benchmark) за таквиот прашалник. Прашалникот може да биде во хартиен или електронски облик, но важно е пополнувањето да биде анонимно и ученикот да има можност сам да ги избере оценувачите. На крајот се собираат повратните информации од сите оценувачи, се обработуваат и се прави извештај, кој се доставува и до ученикот. Улогата на претпоставениот, кој најчесто е главниот оценувач, е да му помогне на ученикот во толкувањето на извештајот и во крајна линија да му помогне да ги идентификува области за кои е потребно подобрување и да предложи мерки. За да може ефикасно да го „подучи“, главниот оценувач треба да е обучен во оваа област.

Во секој случај, важно е организацијата да одлучи дали целта на примена на 360° фидбек е да се обезбеди повратна оценка за перформансите на вработените и нивните добри страни и слабостите или оцената ќе биде поврзана можноста за унапредување и наградување³⁶.

Ако се земе предвид дека целта на системот е добрите перформанси на вработениот да бидат признаени и наградени и на тој начин да се обезбеди поттик за уште подобри резултати во иднина, тогаш расположливите инструменти за наградување на добрите перформанси се од широк опсег. Тие вклучуваат плаќање на парични бонуси, доделување дополнителни денови за одмор или, пак, да ја поврзат платата на вработениот со неговите перформанси, по моделот „performance-pay“ или „плата според сработеното“. Дополнителен вид награда за добрите перформанси е и

³⁶ Atwater, L. E., Brett, J. F., Charles A. C. - Multisource feedback: Lessons learned and implications for practice, Human Resource Management, 2007, vol. 46, no. 2, pp. 285–307 © 2007 Wiley Periodicals, Inc.

можноста за напредување во кариерата преку нивно воведување како еден од условите за унапредување.

Иако најголем дел од експертите сметаат дека оценката од 360° фидбек треба се користи за донесување одлуки во врска со клучните фази од кариерата на вработениот, дел од експертите предупредуваат дека поврзувањето на 360° фидбек со административни мерки може да предизвика збунетост и да го компромитира процесот³⁷. На пример, ако резултатите од 360° евалуација се врзани со подобноста на вработениот за унапредување или зголемување на платата, другите оценувачи што можат да се гледаат како конкуренти, можат да станат мотивирани да обезбедат негативни повратни информации.

Во студијата направена за време на германското претседателство со Европската унија, за потребите на 48-та средба на високо ниво за јавните служби на земјите-членки на ЕУ³⁸, а која се однесувала на процедурите за мерење на перформанси во земјите-членки, наведени се Данска и Белгија, како земји во кои системот 360° фидбек се користи за оценување на вработените во јавната администрација од страна на колегите, клиентите и граѓаните. Во Велика Британија, пак, „квалитативните резултати на највисоките државни службеници често се евидентирани преку употреба на алатки за оценување, како што е 360° фидбек“. Според таа студија, во 2007 година, Шведска, Велика Британија, Данска, Финска, Германија, Литванија, Естонија, Италија, Словачка, Унгарија, Малта, Шпанија, Франција, Белгија и Бугарија, имале воспоставено системи во кои перформансите на вработените биле основа за пресметување на нивната плата, додека во Грција, Луксембург, Португалија, Словенија, Холандија, Чешка, Кипар, Ирска, Полска и Романија, платата на вработените не зависела од нивниот ефект или, пак, биле во процес на воспоставување на такви системи.

Може да се заклучи дека европските влади направиле голем прогрес во

³⁷ Alimo-Metcalfe, 1998

³⁸ Dr. Demmke, Ch., Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States, European Institute of Public Administration Maastricht (NL), 2007,

управувањето со перформанси, но некаде може да се забележи дека имплементацијата најчесто е механичка и сведена на многубројна состојба што оневозможува натамошно подобрување на перформансите. Понатаму, голем дел од институциите се склони кон фабрикување на податоци за перформансите што ги прави системите неверодостојни и следствено на тоа не овозможува валиден инпут кон процесот на донесување одлуки – што би можело да доведе до погрешни или контрапродуктивни одлуки и алокација на ресурси. Тоа, исто така, значи дека системот не успева да овозможи јавна одговорност и доверба во него.

При разгледување на критичните фактори за успех на процесот на управување со перформанси, доаѓаме до заклучок дека промената во свеста на вработените во јавниот сектор, во насока на тоа јавните услуги да станат респонзивни и да одговорат на потребите на граѓаните, наместо да бидат интерно насочени, претставува фундаментален елемент во подобрување на испораката на јавните услуги.

Управувањето и мерењето на перформансите подразбира фокус на сите учесници во процесот, имплементација на стратегиите, развој на системи за поставување на целите и нивна ревизија, развој на системи за мерење и оценување на перформансите. Ако кој било од овие елементи е непрецизно или погрешно поставен, наместо да ги реши, системот може да создаде нови проблеми. Имплементација на несоодветни системи за управување и мерење на перформансите може да обезбеди лажно чувство на сигурност и таквиот процес може да доведе до непотребно трошење на ресурсите на институциите. Затоа, несоодветното управување со перформансите може да стане Ахиловата пета на модернизација на јавната администрација³⁹.

Сепак, поборниците на ваквите системи тврдат дека постои јасна и непосредна корелација меѓу користењето на ваквите системи и подобрувањето на организациските резултати. Затоа, кога вакви системи се имплементираат во јавниот сектор на една држава, треба да посвети посебно внимание на дизајнот на системите, со оглед дека досегашната практика покажала дека ефектите од имплементацијата се разликуваат, односно дека разликите на карактеристиките на системите за управување

³⁹ Bouckaert, G., Peters B.G. - Performance measurement and management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization, Katholieke Universiteit Leuven, University of Pittsburgh

со перформанси и контекстите во кои тие се имплементираат играат важна улога за успехот или неуспехот на ефикасноста на менаџментот⁴⁰.

2.6 УПРАВУВАЊЕ ТЕМЕЛНО ВРЗ КОМПЕТЕНЦИИ

Успешноста на секоја организација, во голема мера зависи од правилното и современо управување со организацијата и организациските ресурси, а особено со човечките ресурси. Успешните корпорации, без оглед на тоа во кој дел од светот функционираат и без оглед на тоа колку се комплексни нивните организации и работни процеси, применуваат слични принципи и процедури на управување со своите вработени.

Модерните јавни администрации, по примерот на големите корпорации, своето управување со години наназад го темелат врз начелото на компетенции и заслуги за влез, задржување и напредување во службата и тоа на сите нивоа, особено на раководните. Ваквиот начин на управување обезбедува дека вработените работат поефективно и поефикасно, целосно искористувајќи го својот потенцијал и постигнувајќи го својот максимум. На тој начин, се подига нивото на професионализам на вработените, се намалува недовербата на граѓаните во однос на владеењето на правото и се подигаат кредибилитетот на демократскиот систем во целина.

Работните компетенции⁴¹ се уникатна комбинација на знаење, вештини и однесувања на луѓето во врска со нивното работење. Тие, во суштина, се збир на сето она што го знаеме (теоретски), како го правиме она што го знаеме (вештини/практика)

⁴⁰ Nielsen, Poul A. 2013. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* и Jump up^ Swiss, James E. 2005. A framework for assessing incentives in results-based management. *Public Administration Review* 65:592–602

⁴¹ „Стандарди за управување со човечки ресурси“ (второ ревидирано издание). Издавач: Министерство за информатичко општество и администрација во соработка со Центар за управување со промени

и кога го правиме она што го знаеме како постапуваме (однесување).

Вообичаено, работните компетенции се делат на општи (генерички) и посебни (специфични). Општите компетенции се идентични за поголема група вработени, додека, пак, посебните се поврзани со определено работно место.

Општи работни компетенции најчесто се: анализирање и решавање проблеми (идентификување клучни факти при комплексни теми и развивање креативни и практични решенија); комуникација (јасна и прецизна, усна и писмена); испорачување квалитет и резултати (преземање лична одговорност и иницијативи за извршување на работата со високи стандарди на квалитет во рамките на воспоставените процедури); учење и развој (развивање и подобрување на личните вештини и знаења за организацијата и за околината); приоритетност и организирање (приоритетност на најважните задачи, флексибилно работење и ефикасно организирање на својот обем на работа); работење со други (кооперативна работа во тимови во организацијата и надвор од неа и почитување на различностите меѓу луѓето).

За разлика од општите работни компетенции, посебните компетенции преставуваат работни компетенции што се потребни за едно работно место или за мала група работни места. Посебните работни компетенции се специфични карактеристики што се потребни за квалитетно извршување на работните задачи поврзани со конкретно работно место.

И покрај тоа што има разлика меѓу општите и посебните работни компетенции тие имаат една заедничка цел, а тоа е да помогнат во една организација во вистинско време, вистинските луѓе да бидат поставени на вистинските места.

Примената на таканаречени „рамки“ на општи и/или посебни работни компетенции, значи дека вработувањата и другите одлуки во врска со кариерите на вработените во јавниот сектор се носат врз основа на принципот на заслуги („merit“), со што се минимизира можноста тоа да се прави врз основа на политички или приватни мотиви. Со воведувањето на вакви рамки на компетенции, институциите селектираат и вработуваат човечки ресурси на поефективен начин. Раководителите, пак, се во можност да ги оценуваат перформансите на вработените користејќи мерки

базирани врз докази. Рамките на компетенции помагаат при идентификација на недостатоците во однос на работните способности и на тој начин овозможуваат планирање на обуката и професионалниот развој фокусиран врз утврдените потреби на поединецот.

Ваквите рамки на компетенции имаат примена во целокупниот „животен циклус“ на вработените, т.е. од првиот до последниот ден на нивната работа во јавната администрација: од селекцијата и вработувањето, преку поставувањето на годишните работни цели и задачи, обуките и континуираниот развој, мерењето на перформансите, унапредувањата во повисоки нивоа и/или категории на работни места, итн.

Така, на пример, во фазата на селекција и вработување, имањето јасна и однапред утврдена рамка на компетенции за определено работно место, овозможува избор на најдобриот кандидат за работното место преку унифицирана процедура и еднакви стандарди за процена на степенот на знаења, вештини и однесувања кај сите кандидати.

Рамките на компетенции се важна почетна точка и за нововработените во јавната администрација. Менторот и нововработениот треба да ги разгледаат утврдените компетенции уште на почетокот на работниот однос и да се договорат за прашањата и разликите меѓу знаењето, вештините и однесувањата (или ставовите) што ги има вработениот во моментот и оние што треба да ги развие за да ја извршува добро својата работа.

Јавната администрација ги оствари стратешките цели на институциите ако постојано се зголемувани капацитетите на вработените. За тоа е важно вработените да бидат континуирано обучувани и нивните вештини да бидат унапредувани преку различни форми на обуки, но и преку проверка на стекнатите знаења. Во таа смисла, рамката на компетенции претставува одлична алатка за следење на постигнатите знаења на вработените.

Рамката на компетенции игра многу значајна улога и во процесот на управување и мерење на перформансите на вработените, а со тоа и во нивното

унапредување во кариерата или постигнување на дополнителна мотивација преку наградување.

Додека речиси сите развиени земји во светот имаат воспоставено рамки на компетенции за вработените во јавната администрација, Австралија, Велика Британија и САД, развиле и многу прецизни рамки на компетенции за високите раководни структури во администрацијата.

Во Германија, на федерално ниво, компетенциите се дефинирани како збир од надлежности што имаат централно значење за правилен раст и развој на раководните структури. Така, рамката на компетенции има седум клучни области (способност да размислува и да разбира; способност да направи солидна процена на ситуацијата; способност да донесува одлуки и да се наметне себеси; способност да се направи концепт; способност да се справи со стрес; способност да го изрази усно и во писмена форма; и организациски вештини). Ваквата рамка подразбира соединување на класичните „меки вештини“ во амалгамирани способности.

Канада⁴² има релативно ригидна рамка утврдена уште во 1996 година и оттогаш само незначително променета. Таму постојат пет кластери на компетенции релевантни за високите раководни структури: интелектуални способности, способност за градење на иднината, способност за раководење, способност за градење односи и лични способности.

Од друга страна, во прилично традиционалниот систем на управување со човечки ресурси во јавниот сектор на Јапонија, во изминатите неколку години Националната агенција за персонал (National Personnel Authority)⁴³ воспостави политики за надградба на професионалните вештини и капацитети на директорите, преку воведување компетенции за планирање на политики, лидерство, како и менаџирање со општествените промени.

Во Сингапур, членовите на административниот сервис⁴⁴ (на клучните позиции

⁴² <http://www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/ldf-cpl-eng.asp>

⁴³ <http://ssl.jinji.go.jp/en/>

⁴⁴ <http://www.gov.sg/psd/adminsvc/ao/main.htm>

во министерствата и стратешките институции, вкупно 275 вработени од 64.000 административци) се сметаат за лидери во јавниот сектор и се обучени за гледање на перспективата (think ahead), како и предвидување и анализа на проблемите. Овие луѓе се селектирани од интелектуално најспособните во администрацијата (речиси сите членови добиваат можност да се дообучат во најдобрите институции во светот); имаат најсилни човечки вештини; поседуваат фантазија и иницијатива; здрав разум; капацитет да размислуваат јасно; и да дејствуваат решително во несигурни и комплексни реални ситуации.

Сепак, се смета дека европските земји се отидени најдалеку во деталното

Слика 2.



проектирање на рамките на компетенции во јавниот сектор. На Слика 2. е дадена британската Рамка на компетенции на државните службеници⁴⁵. Имено, во Велика Британија во 2012 година, во рамките на реформата на државната служба и новиот систем за управување со перформанси, беше донесена нова, унапредена Рамка на компетенции за државните службеници. Рамката содржи 10 компетенции, групирани во 3 кластери. За секоја

компетенција постои објаснување на што конкретно се однесува и дадени се примери за ефикасно и неефикасно однесување.

Во Полска, високите државни службеници (категорија А на државната служба), треба да имаат способност да управуваат со сложени тимови и да донесуваат одлуки, да бидат креативни, да имаат капацитет да управуваат со финансиските и

⁴⁵ <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/07/Civil-Service-Competency-Framework-Feb2013.pdf>

материјалните ресурси. Другите формални барања вклучуваат: високо образование, познавање на најмалку еден странски јазик, најмалку седум години работно искуство, вклучувајќи четири години менаџерски позиции⁴⁶. Таму постои одреден степен на отвореност на системот, бидејќи во државната служба не се бара претходно работно искуство. Целта на воведувањето на минимално работно искуство е да се „обезбеди одредено ниво на зрелост и способност за донесување одлуки како резултат на професионално искуство на позиции со висок степен на одговорност“.

Естонскиот пристап за развивање лидери во јавниот сектор е воспоставување на рамка за топ-менаџерите во естонската државната служба. Рамката за врвното раководство на естонската државна служба⁴⁷ е дадена во Табела 2.

Графикон 2. – Рамка на компетенции за врвното раководство на Естонија

| Компетенција | Опис |
|--------------|---|
| Кредибилитет | <p><u>Ќ служи на нацијата.</u> Дејствува во име на јавниот интерес, во согласност со потребите за развој на државата и приоритетите на Владата.</p> <p><u>Ја почитува етиката на јавната служба.</u> Претставува олицетворение на етичките вредности и го обликува добриот углед на јавниот сервис.</p> <p><u>Ги почитува принципите на државата во однос на владеењето на правото.</u> Ги гарантира основните права и слободи на луѓето во неговата област на дејствување.</p> |
| Визија | <p><u>Ја креира визијата.</u> Создава визија за неговата област на одговорност, ја прави изводлива и влијае врз развојот на државата.</p> <p><u>Ги објаснува стратешките избори.</u> Дава предлози за донесување стратешки одлуки и им ги објаснува на вработените и на јавноста.</p> <p><u>Поставува цели.</u> Ги анализира процесите, го гарантира квалитетот на стратегијата и ги брани поставените цели пред вработените и пред јавноста.</p> |

⁴⁶ <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pmf/3PMF2/32pmf10.htm>

⁴⁷ Jarvalt, J., Veisson, M. – Leadership and competency management in the Estonian senior civil service

| | |
|-----------------------------|---|
| Иновации | <p><u>Работи на сопствениот развој.</u> Си поставува високи цели за себе, постојано се развива во својата и во другите области.</p> <p><u>Работи на развојот на својата организација и иновира.</u> Имплементира нови решенија за поквалитетен сервис на граѓаните, за унапредување на работата во доменот на неговата одговорност и неговата институција во целина.</p> |
| Лидерство | <p><u>Го охрабрува својот тим.</u> Го инспирира тимот да верува во постигнување на целите, ги мотивира и им дава повратни информации, а ако е потребно ги инспирира и клучните луѓе надвор од доменот на неговото дејствување.</p> <p><u>Развива мрежа на соработници.</u> Комуницира со различни интересни групи и експерти и добива поддршка за реализација на неговите одлуки.</p> |
| Ориентираност кон резултати | <p><u>Носи одлуки и презема одговорност.</u> Донесува одлуки во согласност со стратегијата, разликува факти од претпоставки, ги поврзува со другите области и ја презема одговорноста во реализацијата на одлуките.</p> <p><u>Постигнува резултати.</u> Обезбедува дека неговата институција и јавноста се задоволни од остварувањето на целите.</p> <p><u>Домаќински се однесува.</u> Обезбедува ефективно, ефикасно и економично управување со ресурсите и го пропагира ширењето на добрите практики.</p> <p><u>Ги следи и ги развива законите.</u> Ги следи законите и дава предлози за нивно подобрување. Учество во изготвување на меѓународни регулативи што се во интерес на Естонија и на Европската унија.</p> |

2.7 РАКОВОДЕЊЕ И ЛИДЕРСТВО

Професионалната и непристрасна јавна администрација, која е претставник на сите заедници во општеството е од суштинско значење за ефикасна и ефективна власт, како и за постигнување на демократските, економски и социјални цели на модерните држави во светот. Трансформирањето на јавната служба во инструмент за подобрување на имиџот на овие земји, зависи од многу нешта, но, пред сè, од посветеноста и ефикасноста на вработените, кои, пак, зависат од начинот на кој се управувани/водени тие вработени.

Во поглавје 2.3 беа разработени термините управување, раководење, односно менаџирање и беа дадени различни дефиниции според различни автори. Без разлика дали управувањето ќе го третираме како уметност или како наука она што е најважно е дека тоа претставува процес што се користи за постигнување на организациските цели. Понатаму, во поглавје 2.6 беа разработени примери на рамки за компетенции за државни службеници, но и раководните структури во државните служби на повеќе земји, како Германија, Канада, Јапонија, Полска, Сингапур, Велика Британија и Естонија. Од рамките може да се заклучи дека една од компетенциите на топ-менаџментот на државните институции е и способноста да бидат лидери. Во ова поглавје ќе ги разгледаме разликите меѓу лидерите и менаџерите, преку анализа на дефинициите за овие два поима, како и анализа на истражувања на оваа тема спроведени во Велика Британија и Сингапур.

Во литературата постојат многу различни дефиниции за лидерство, па така Стоцдил⁴⁸ заклучува дека „постојат онолку дефиниции за лидерство, колку што луѓе се обиделе да го дефинираат како поим“. Таткото на модерниот менаџмент, Питер Драк⁴⁹, од друга страна, се обидува да ја поедностави работата со дефиницијата дека „единствена дефиниција за лидер е оној што има следбеници“. Она што е интересно е дека многу истражувачи се занимаваат со прашањето дали лидерите се раѓаат такви или тие можат да се создадат. Дали се работи за харизма или за нешто што може да се научи? Според Каповски⁵⁰, лидерите треба да имаат некои основни атрибути како што се: визија, интегритет, доверба, несебичност, посветеност, креативност, комуникациски вештини, но и грубост и способност да се предвиди ризик и да се влезе во ризик. Пристапот што го имаат овие лидери кон вработените е „наместо да администрираат со персонал, тие да управуваат со луѓе“. Во табела 3, Луненбург⁵¹ прави компаративна анализа на клучните карактеристики на лидерството и

⁴⁸ Stogdill, R. M. (1948). Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *Journal of Psychology*, 25, 35–71.

⁴⁹ Drucker, Peter F. - Your Leadership Is Unique, <http://boston.goarch.org/assets/files/your%20leadership%20is%20unique.pdf>

⁵⁰ Capowski, G. (1994) - Anatomy of a leader: Where are the leaders of tomorrow? *Management Review*; Mar94, Vol. 83 Issue 3, p10

⁵¹ Fred C. Lunenburg, Leadership versus Management: A Key Distinction - At Least in Theory, *International journal of management, business, and administration* volume 14, number 1, 2011

раководењето.

Графикон 3. - Разлики меѓу лидерство и раководење

| Категорија | Лидерство | Раководење |
|------------------------|--|---|
| Процес на размислување | Се фокусира на луѓе Гледа нанадвор | Се фокусира на системи и структура Гледа навнатре |
| Поставување цели | Ја артикулира визијата Ја креира иднината Ја гледа шумата | Ги спроведува плановите Ја подобрува моменталната состојба Ги гледа дрвата |
| Односи со подредените | Им доверува задачи Ги третира како колеги и рамноправни Им верува и ги развива | Ги контролира Ги субординира Им дава наредби |
| Работење | Ги прави вистинските работи (Does the right things) Креира промени Им служи на подредените | Работите ги врши правилно (Does things right) Управува со промените Им служи на претпоставените |
| Владеење | Го користи своето влијание Ги искористува конфликтните ситуации Се однесува одлучно | Го користи својот авторитет Ги избегнува конфликтните ситуации Се однесува одговорно |

Раководните структури во јавниот сектор играат доминантна улога во обликувањето на културата и однесувањето на нивните институции, на централно или на локално ниво. Промените во однесувањето кај административците се условени од промената на начинот на кои тие се водени. Инвестирањето во човечките ресурси преку учење и развој, како и континуираното иновирање на работните процеси ќе биде приоритет во институцијата само ако лидерите го постават како приоритет. Една култура на соработка, колегијалност меѓу вработените, тимски и натпреварувачки дух

ќе се развиваат само ако се поддржани од лидерите. Понатаму, култура на професионалност, љубезност и прецизност во односот и третманот на корисниците е можна само ако раководните структури работат на создавање атмосфера на приватен услужен сектор, одговорен и отчетен давател на услуги, чии перформанси се континуирано следени и мерени. Од друга страна, само чесни луѓе, личности со личен интегритет и високи морални и етички стандарди, имаат кредибилитет да бидат на раководни позиции и да ги водат вработените кои, пак, ќе ги земаат како сопствен пример.

Важноста на развојот на лидерството во јавниот сектор одамна е признато и од страна на академската заедница и од институциите што го примениле практично. Стратегиите за развивање лидери во јавниот сектор се различни и од историски и од културен аспект. Така, тие се движат од високо ниво на интервенција од страна на државата како основа за заеднички идентитет на лидерите што се идентификувани и негувани уште од раната фаза преку централизиран систем (Француската ЕНА - l'École Nationale d'Administration)⁵², сè до земји што имаат пазарен пристап, односно без централна интервенција, развиваат лидери во јавниот сектор. Меѓу овие две крајности, постојат комбинирани системи. Капацитетот на јавната служба се зајакнува преку ротација на раководните структури меѓу државните институции (на пример, Велика Британија) или, пак, е воспоставен систем на заедничка раководна структура, која е над институционалните интереси (Холандија).

За потребите на оваа теза, ќе анализираме две различни истражувања од областа на раководењето и лидерството, спроведени во Велика Британија и во Сингапур. И двете земји работат на создавање лидери во администрацијата кои преку сопствениот пример создаваат атмосфера на сервисно ориентирана администрација. И двете земји, иако предметот и целите на истражувањата се различни, на сличен начин доаѓаат до констатација дека предизвикот да се води модерна јавна институција е условен од променетата улога на раководството од традиционалното, односно бирократското менаџирање, преку советодавната улога на менаџерите, па сè до едно колаборативно и современо лидерство. Ваквите нови лидери, од една страна имаат сè повисоко ниво на

⁵² <http://www.ena.fr/index.php?en/institution>

одговорност, а, од друга страна, својата моќ ја базираат не толку врз својот авторитет, колку врз својата политичката свест и врз своите вештини да бидат влијателни во околината и да им доверат задачи, но и одговорност на своите вработени, како и активно да ги вклучат во процесите на носење одлуки.

Така, истражувањето од Велика Британија ги анализира сличностите и разликите на лидерите во јавниот и во приватниот сектор во Велика Британија. Тоа е спроведено во 2008 година од страна на Бизнис-институтот Ashridge и Националната школа на Владата на Велика Британија, а имало цел да ги открие прашањата и предизвиците со кои се соочуваат менаџерите и лидерите во јавниот сектор, наспроти менаџерите и лидерите во приватниот сектор. Во истражувањето учествувале 1.400 испитаници од јавниот сектор и 700 испитаници од приватните компании во Велика Британија. Резултатите од истражувањето се дадени во извештајот „Индекс на јавното управување за 2008 година“⁵³.

Од извештајот може да се заклучи дека и едните и другите испитаници сметаат дека при лидерството и раководењето со организациите треба да се стави акцент на општествената одговорност и одговорноста за животната средина (94% од испитаниците во двата сектора), а важна улога има ефективноста на нивните непосредно претпоставени (77% од испитаниците во јавниот сектор и 80% од приватниот сектор), соодветната достапност на непосредно претпоставените (71% и 69% соодветно), како и задоволителната комуникација на највисокото раководство со вработените (46% и 49%, соодветно).

Од друга страна, значајни разлики во констатациите на испитаниците од јавниот и од приватниот сектор има во: перцепцијата дека највисокото раководство е ефективно (55% од испитаниците во јавниот сектор и 74% во приватниот сектор) дека нивната организација прави доволно за да ја развие следната генерација лидери (36% и 48%, соодветно) дека е ефикасен начинот на кој тие се мотивирани (39% и 55%,

⁵³ Dr. Carina Paine Schofield, Viki Holton, Dr. Mark Pegg, Ashridge David Sweeney, Julian Rizzello - Public management index report 2008 Leadership and management issues in the UK public sector, National School of Government November 2008 <https://www.ashridge.org.uk/Media-Library/Ashridge/PDFs/Publications/LeadershipAndManagementIssues.pdf>

соодветно) и дека се чувствуваат повеќе вклучени во донесувањето одлуки отколку пред три години (51% и 69%, соодветно).

Сепак, трендот на зголемена важност на личното влијание („личната моќ“) и намалена важност на авторитетот („моќта на позицијата“), не е карактеристика само за јавниот сектор. Во таа насока, истражувањето покажало дека постои еднаква перцепција на овој тренд (74% од испитаниците) и кај испитаниците од јавниот и кај испитаниците од приватниот сектор.

Сингапур е, исто како и Велика Британија, една од земјите лидери во доменот на јавната администрација и земја во која јавниот сектор одамна ја препознал важноста на врвното раководство како клучен двигател на организациските вештини и перформанси. Во продолжение е дадена кратка анализа на истражувањето насловено како „Развој на јавниот сектор: Лидерите на Сингапур“⁵⁴, направено во 2008 година од страна на Центарот за креативно лидерство. Целта на истражувањето била идентификација на клучните елементи за мотивација на лидерите, а анкетирани биле вкупно 36 раководни лица во јавниот сектор, директори и државни секретари од 12 министерства и 18 други јавни институции. На овие лидери им биле поставени две прашања: „Гледајќи наназад во својата кариера, кои се трите клучни настани или искуства што имаат трајно влијание врз вас и влијаат врз начинот на кој вие управувате и водите денес?“ и „Што научивте од тие настани и искуства?“.

Кај 92% од испитаниците, најзначајна причина за мотивација, учење и промени, биле предизвиците што произлегувале од самите работни задачи, од новите ситуации во кои било неопходно да се експериментира и да се преземаат ризици заради справување со непознати ситуации итн., додека кај 11% од испитаниците најзначајни биле обуките и работилниците за лидерство. Покрај учењето преку предизвиците на работните задачи, истражувањето покажало и дека кај 53% од испитаниците, значајно влијание врз нивната мотивација и развој имале и нивните претпоставени, шефови и лидери. Притоа, влијанието на нивните претпоставени било класифицирано во четири групи дадени во Табела 4, и тоа: катализатори, учители, позитивни или негативни примери.

⁵⁴ <http://www.experiencedrivendevelopment.com/wp-content/uploads/2013/11/LOE-Singapore.pdf>

Графикон 4. - Клучни елементи за мотивација на новите лидери во Сингапур

| Улога на претпоставениот | Начин на работа |
|------------------------------|---|
| Тип 1. Катализатор на развој | Овие претпоставени намерно ги соочуваат своите вработени со предизвици, но истовремено им даваат целосна доверба во работата, автономија во одлучувањето, им обезбедуваат заштита и отворени се за консултации ако бидат прашани. |
| Тип 2. Учител | Овие претпоставени обезбедуваат директни насоки, инструкции и совети за своите вработени. |
| Тип 3. Позитивен пример | Овие претпоставени претставуваат позитивен модел, односно пример за однесување што се стремат да го ископираат вработените. |
| Тип 4. Негативен пример | Овие претпоставени се негативен пример на однесување и вработените учат како не треба да се однесуваат кога би биле на раководно место. |

Од истражувањето може да се заклучи дека покрај задачите и предизвиците од претходното работно искуство, клучна улога во оформувањето на еден лидер игра и неговото лично искуство со претпоставените во текот на целата работна кариера. И лошите претпоставени имале свое влијание врз креирањето на профилот на идниот лидер, затоа што луѓето покрај своите, најчесто учат и од туѓите грешки. Различните стилови на управување различно се перцепираат од различни вработени. Така ако за некој е подобро неговиот претпоставен да има лидерски особини, како кај Тип 1 – Катализатор на развој, за друг е подобар Тип 2 – Учител, а за трети Тип 3 – Позитивен пример (Role model).

Во секој случај, доброто лидерство и доброто раководење се две функции што се од суштинско значење за една организација и тие најчесто се преплетуваат во практиката. И двете функции вклучуваат влијание врз луѓето и работа со луѓето. И

двете функции имаат задача да се постигнат заедничките цели на организацијата. Додека лидерите се фокусираат на „големата слика“ како визијата и стратегијата, менаџерите се фокусираат на тактиката и на дневно ниво даваат директиви и вршат контрола, односно се обезбедуваат дека ќе се заврши работата. Може ли организациите да имаат само лидери или само менаџери? Котерман⁵⁵ ќе рече: „за да биде успешна и добро балансирана, една организација треба да има микс на лидери и менаџери – неколку силни лидери и повеќе првокласни менаџери“. Но можеме ли да ја дефинираме границата ако се знае дека првокласните менаџери секако поседуваат и лидерски способности?

⁵⁵ Kotterman, J. (2006) - Leadership versus management: What's the difference? Journal for quality & participation ;Summer 2006, vol. 29 issue 2, p13

III. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. АНАЛИЗА НА АКТИВНОСТИТЕ НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Република Македонија континуирано презема мерки што се усогласени со трендовите во другите земји, а кои се однесуваат на зголемување на ефикасноста на јавната администрација. Така, во 2010 година, усвоена е „Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010 – 2015“. Ако се разгледа Програмата за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2011 – 2015 година, може да се заклучи дека била предвидена реализација на активностите од донесената стратегија, но и други проекти надвор од стратегијата што се преземале како успешни примери и најдобри европски и светски практики за јавно управување.

Во однос на принципите на реформата на јавната администрација според Обединетите нации, во однос на вториот, третиот и четвртиот столб, Р. Македонија има развиено програми и реализирано повеќе проекти: четирите фази на регулаторна гилотина (I. Поедноставување на системот на формалности, II. Намалување на царинските оптоварувања, III. Намалување на административните оптоварувања и IV. Предност за малите)⁵⁶, Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР)⁵⁷, ex-ante и ex-post процените на влијанието на регулативата (ПВР), повеќето електронски услуги како едношалтерски системи за регистрација на фирми, за царина, за катастар итн. Донесен е закон за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба⁵⁸.

⁵⁶ http://www.vicemanager-ekonomija.gov.mk/files/pdf/mak/Preporaki_i_AP_mk.pdf

⁵⁷ <https://ener.gov.mk/default.aspx>

⁵⁸ Службен весник на Република Македонија, бр. 69/13

Во однос на јавните трошења, според достапните информации во медиумите, електронскиот систем за јавни набавки, задолжителното користење на електронските аукции од 2012 година, па наваму, како и самиот Закон за јавни набавки веќе обезбедија значително кретење на трошоците на јавните институции. Но од податоците со кои располагаат јавните институции, може да се забележи дека сè уште постои простор за унапредување на политиките за реформа на јавната администрација што се однесуваат на вториот, третиот и четвртиот столб на Обединетите нации, имено, постои потреба да се зголеми бројот и нивото на софистицираност на електронските услуги кон граѓаните и компаниите, да се направат дополнителни функционални анализи на процесите во институциите во смисла на кретење на непотребните чекори и отстранување на тесните грла, да се зголеми бројот на доверените јавни овластувања на приватниот сектор, да се изградат повеќе јавно-приватни партнерства, да се намалат трошоците на институциите преку зголемена транспарентност на трошењето на јавни пари итн.

Во однос на првиот столб на Реформа на јавната администрација според Обединетите нации што се однесува на управувањето со човечките ресурси, развивање на нивните капацитети, мерење на нивните перформанси, подобрување на условите за работа, мотивација итн., може да се каже дека современото сфаќање за потребата од примената на концептот на управување со човечки ресурси во јавната администрација во Република Македонија, наспроти терминот на „водење на кадровската служба“ е од понов датум, но, сепак, постојат определени трудови и анализи изработени од поединци и државни институции.

Така, потребата за создавање организациска структура за управување со човечките ресурси во јавната администрација во Република Македонија е утврдена во првата стратегија за Развој на јавната администрација во Република Македонија во 1999 година.

Во 2000 година е донесен и Законот за државни службеници⁵⁹, кој детално ја уредува оваа област. Потоа следуваат низа измени на законот (вкупно 24), како и низа подзаконски акти во насока на унапредување на јавната администрација, а во тие рамки и подобрување на процесот на управување со човечките ресурси според современите пристапи. Законот за јавни службеници⁶⁰ е донесен во 2010 година, по што е изменет и дополнуван шестпати.

Во поглед на институционалната рамка значајно е формирањето на Агенцијата за државни службеници во 2000 година, која има големо значење за воведување на современиот пристап во управување на човечките ресурси во јавната администрација. Затоа и предмет на истражувањето во овој труд ќе биде токму современиот пристап и улогата и значењето на релевантните институции во Р. Македонија во менаџирањето на човечкиот потенцијал во јавната администрација.

Една од анализите што е користена при изработката на овој магистерски труд е „Анализата на состојби и можности за унапредување на управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор на Република Македонија“⁶¹. Оваа анализа е дел од Извештајот за процена на влијанието на регулативата, изработена од Министерството за информатичко општество и администрација и експертски тим ангажиран во рамките на проектот „Поддршка на реформите на јавната администрација“, финасиран преку ДИВ проектот на британската Влада.

Согласно со оваа анализа, во областа на државната администрација во Република Македонија, Законот за државните службеници од 2000 година во голема мера ги поставил основните правила и принципи за управување со човечките ресурси низ државната администрација. Согласно со постојното законодавство управувањето со човечките ресурси се смета за транспарентно, ги наградува повеќе покомплексните, поодговорните работни места и ги наградува вработените со подобри перформанси.

⁵⁹ „Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13

⁶⁰ „Службен весник на Република Македонија“ број 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13

⁶¹ Објавена на Единствениот национален електронски регистар на прописи www.eleg.gov.mk, како дел од ПВР процесот на новите законски решенија

Согласно со анализата, ова не значи дека на ниво на имплементација на законодавството не постојат проблеми и дека нема потреба од подобрување на примената на законот. Уште повеќе, можно е дел од правните акти за државната администрација да се прошират на јавниот сектор општо, особено во деловите каде што тие можат непречено да се применат, заедно со постојните акти важечки во одделните сегменти од јавниот сектор, како и со користење на искуства од други држави како успешни практики.

За разлика од државните службеници, управувањето со јавните службеници, согласно со Законот за јавни службеници, донесен во 2010 година, а кој беше во примена до февруари 2015 година, се врши врз основа на многу различни правила и принципи чија примена креира една прилично дисхармонична полифонија во рамките на јавната администрација. Како резултат од оваа полифонија, пораката што ја добиваат вработените во јавната администрација, но и граѓаните, како корисници на нивните услуги, не е дека се стимулираат покомплексните, поодговорните работни места и подобрите перформанси, туку дека за вработените се создава натпревар да се вработуваат во институции кои заради определена причина (често независно од комплексноста, одговорноста, вредноста што ја креираат за корисниците или перформансите) имаат попријатни процедури на управување со човечките ресурси од некои други институции. Во јавните служби во Р. Македонија постои широк диспаритет на звањата и платите дури и во рамките на сродни институции и дејности.

Дополнително, Уставниот суд, со своите одлуки⁶² донесени во текот на 2013 г. и 2014 година, укинал определени групи вработени од Законот за јавни службеници и со тоа ја наметнал потребата од воведување нов соодветен модел и пристап кон вработените во јавниот сектор во Република Македонија во кој ќе бидат на поширока основа регулирани опфатеноста на службениците во државната и јавната администрација.

⁶² У.Број: 55/2012-0-1 од 24.4.2013 г., 42/2012-0-1 од 9.5.2013 г. и 63/2013-0-1 од 8.10.2014 г.

Во иста насока, Извештајот⁶³ на ЕК за напредокот на Република Македонија (октомври 2012) укажува на постоење фрагментираност во областа на државната и јавната служба во поглед на вработувањето, системот на плати, унапредувањето и прекинувањето на работниот однос.

Покрај оцените на состојбите околу јавната администрација, какви што се оние од СИГМА⁶⁴, спроведени се и повеќе проекти, анализи и истражувања, во рамките на техничката соработка со повеќе донатори, а со цел да придонесат во реформирањето на јавната администрација. Оцените што се дадени од ЕУ и овие проекти е дека е потребно да се обезбеди „транспарентност, професионалност и независност на јавната администрација“, односно дека е потребно соодветно уредување и оперативно оспособување. Отсуството на единствен систем на класификација на работните места и одговорности на вработените во јавниот сектор создава проблеми и различности во поглед на статусот на вработените, нивните работни позиции и плати (што ги определуваат различни тела и органи), начелата врз основа на кои тие работат, обврските, одговорностите и правата што ги имаат како вработени.

Од овие причини, Владата на Република Македонија донела одлука дека треба да се стави уште поголем фокус на една од најважните системски реформи, реформата на јавната администрација.

Заради реализација на ваквата одлука, Владата на Република Македонија, во портфолиото на Министерството за информатичко општество, додала уште една законска надлежност, со што тоа по дополнувањето на Законот за организација и работа на органите на државната управа, од 1 јануари 2011 година, станало Министерство за информатичко општество и администрација. Ова министерство, веднаш по добивањето на ваквата надлежност, во соработка со еден од проектите на Европската комисија, ја донело Стратегијата за реформи во јавната администрација 2010 – 2015 година и истото тоа е надлежно да ја координира и да ја спроведува.

⁶³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf

⁶⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf

Во Пристапниот дијалог на високо ниво од март 2012 година, биле дефинирани пет приоритетни подрачја, меѓу кои е Реформата на јавната администрација.

Целта на тековната реформа на јавната администрација е нејзина модернизација, а истовремено и рационализација на трошоците за испорака на јавните услуги, преку воведување на концептот за „нововеберијанското управување“ што подразбира постепена транзиција од јавно администрирање во јавно управување.

За да се спроведе реформата, „Анализата на состојбите и можности за унапредување на управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор на Република Македонија“, предвидела три регулаторни решенија и тоа:

- Решение 1: Да се донесе нов закон за јавни службеници. Да се почитуваат сите досега потврдени исклучоци од законот, но да се види дали може некој дел од системот да се примени и кај нив, а другите делови од системот на управување со човечките ресурси да се градат за тие дејности и работни места што ќе останат.
- Решение 2: Да се донесе закон за администрација што ќе ги опфати и многу површно ќе ги уреди сите вработени во јавниот сектор, на централно и локално ниво, без оглед на досегашните исклучоци.
- Решение 3: Да се донесат две посебни законски решенија, при што првото би ги опфатило сите вработени во јавниот сектор, а второто само административните службеници. Со првото решение би се утврдиле заедничките начела, права, должности, класификацијата, евиденцијата и мобилноста на сите вработени во јавниот сектор, а со второто детално би се уредила само една од повеќето групи на вработени во јавниот сектор, односно групата што врши административни работи или т.н. „core – јадро“ администрација.

Во истата анализа е разгледана и можноста за примена на нерегулаторни мерки, при што се увидело дека јавната администрација не е област што може да егзистира без прецизна регулатива со оглед на комплексноста и сложеноста на системот во кој треба да се уредат работите врз принципиелна и законска основа. Заради тоа, се заклучило дека со нерегулаторни мерки, едукации и информации, не би

можело да се придонесе за подобрување на условите во оваа сфера.

Од тие причини се донела одлука да се прифати едно од можните регулаторни решенија, односно Решението бр. 3 и да се подготват два системски закона, подоцна именувани како Закон за вработените во јавниот сектор и Закон за административните службеници.

Ваквиот пристап, според анализата се должи и на фактот што во текот на годините се увидело дека е можно дел од регулацијата за државната администрација, се разбира со иновирани елементи и постапки, да се прошири и на други групи вработени во јавниот сектор, па така Законот за административни службеници има иновативен пристап и во однос на предметот на уредување и во однос на опфатот. Имено со овој закон се опфатени сите лица што се вработени во јавна институција, а што вршат работи од административен карактер. Тоа значи дека овој закон ги опфаќа сите вршители на административни работи, без оглед дали тие се вработени во некоја државна институција, локална институција, институција што дава јавни услуги или, пак, јавно претпријатие.

Владата на Република Македонија, согласно со анализата, предвидува дека ваквото решение дека ќе обезбеди реална поддршка за функционална единственост на администрацијата, преку реална правна, фискална, материјална и организациска поставеност. Притоа, од аспект на очекуваните придобивки, се чини дека ваквото решение би дало најголем ефект, првенствено заради поголемиот опфат на институциите и работните места и можноста подобро да се управува со целината на администрацијата. Во анализата се оценува дека решението има капацитет најдобро да одговори на четирите очекувани цели на администрацијата: со неа да може да се управува ефикасно, да биде атрактивна за најдобрите вработени, да овозможи флексибилност и промени согласно со потребите и да биде ефикасна во работите што ги врши. Најголема причина за таквата оценка е дека оваа можност предвидува многу малку исклучоци од општиот систем, а притоа тој треба да се разработи со конзистентни, кохерентни и практични решенија.

Двете законски решенија се изработувани во периодот од декември 2012 година до ноември 2013 година. Според изложеното на јавните расправи и

документите на Министерството за информатичко општество и администрација до кои имав пристап, решението било подготвено од работни групи координирани од Министерството, во кои учествувале претставници на други министерства, агенции, општински администрации, домашни експерти и аналитичари, универзитетски професори, практичари, синдикати. Била консултирана литература и пренесени искуства од реформските процеси во Велика Британија, Германија, Австрија, Сингапур, Канада, Нов Зеланд, но и регионот како Словенија, Хрватска и Косово. Во процесот на консултации учествувале претставници на Европската комисија, Сигма, ГТЗ, како и британската француската и американската амбасада во Скопје. Целокупниот процес бил координиран од посебен Комитет за реформа на јавната администрација, предводен од претседателот на Владата на Р. Македонија.

2. АНАЛИЗА НА НОВАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

2.1 ЗАКОН ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Законот за вработените во јавниот сектор⁶⁵ беше донесен во февруари 2014 година, а влезе во примена на 13 февруари 2015 година. Тој беше изменет и дополнет во декември 2014 година со донесување на Законот за изменување и дополнување на законот за вработените во јавниот сектор⁶⁶.

Со Законот за вработените во јавниот сектор се уредуваат општите начела, класификацијата на работните места, евиденцијата, видовите вработувања, општите права, должности и одговорности, мобилноста, како и други општи прашања за

⁶⁵ Службен весник на Р. Македонија бр. 27/14

⁶⁶ Службен весник на Р. Македонија бр. 199/14

вработените во јавниот сектор.

Законот ги опфаќа вработените во органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и закон, институциите што вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од Град Скопје, како и од општините во град Скопје. Со законот не се опфатени само трговските друштва во делумна или целосна државна сопственост.

На Слика 3. е дадена институционалната поставеност на институциите што се опфатени со законот, по вид власт, гранка на власт и тип институција. Законот ги опфаќа сите вработени во овие институции, освен избраните и именуваните лица што имаат статус на носители на јавни функции.

Слика 3. – Институции чии вработени се опфатени со Законот за вработени во јавниот сектор



Со законот за првпат се дефинирани заеднички начела на сите вработени во јавниот сектор и тоа:

- Начело на законитост;
- Начело на еднаков пристап до работно место и планирање на вработувањата согласно со потребите и соодветната и правична застапеност;
- Начело на стручност и компетентност – избор на најстручниот и најкомпетентниот кандидат во транспарентна, фер и конкурентска постапка на селекција;
- Начело на управување со перформансите на вработените – воспоставени процедури за управување, односно континуирано следење и оценување;

- Начело на сервисна ориентација – поттикнување на активност, иновативност, кооперативност;
- Начело на професионална етика, непристрасност и објективност – личен интегритет, професионална етика и грижа за заштита на јавниот интерес (Кодекси);
- Начело на транспарентност и доверливост – транспарентност на јавните податоци, заштита на личните, службените и класифицираните податоци;
- Начело на одговорност – одговорност за последиците од одлуките и одговорност за квалитетот, навременото и ефикасно извршување на доверените надлежности;
- Начело на спречување судир на интереси – личниот наспрема јавниот интерес;
- Начело на економично користење на средства – економично и ефикасно постапување.

Понатаму, во однос на вработувањата, со цел да се обезбеди унифицирана постапка за планирање на вработувањата, Законот предвидува изработка на годишни планови за вработување врз база на методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото на соодветна и правична застапеност.

Плановите за вработување се изготвуваат на ниво на институција и содржат податоци за состојбата на пополнетост на работните места, податоци за планирани пензионирања и податоци за други планирани движења на вработените (мобилност во рамките на институцијата и/или јавниот сектор, унапредувања и друго), како и план за распределба на бројот на нови вработувања во следната година по припадност на заедница.

Досега со ниту еден закон од областа на работните односи во јавниот сектор, не била пропишана обврска за планирање на идните вработувања. Оваа новина би претставувала солидна основа за обезбедување квантитативни и квалитативни повратни информации за состојбата на екипираност на институциите, неопходни за изработка на нивните стратешките цели. Планирањето, од друга страна, би можело да

придонесе и за одржување на соодветната и правичната застапеност во институциите на јавниот сектор или, пак, за постепено намалување на позитивната или негативната разлика меѓу моменталната состојба и посакуваната застапеност на сите заедници во Република Македонија. Ова е особено важно ако се има предвид мултиетничката структура на населението во Република Македонија.

Со оглед на претходно пропишаното планирање на вработувањата, законот и соодветните подзаконски акти ги пропишуваат и процедурите за вработување, почнувајќи од задолжителниот јавен оглас, стандардизираниот начин на пријавување на огласот, задолжителните елементи на огласот и на пријавата – меѓу кои се личната биографија на кандидатите, мотивациското писмо и препораките од претходните работни места ако ги имаат, како елементи што се воведуваат за првпат како задолжителни. Фазите на селекција на кандидати може да бидат утврдени во секторските закони, но изборот на најдобар кандидат се врши според строго утврдени правила во законот.

Понатаму, се пропишуваат основните права на вработените – правото на плата, одмор и отсуства, правото на работа во соодветни работни услови и соодветно работно време, правото на заштита, на синдикално организирање, на штрајк, на мирување на работен однос, правото на обука и стручно усовршување итн.

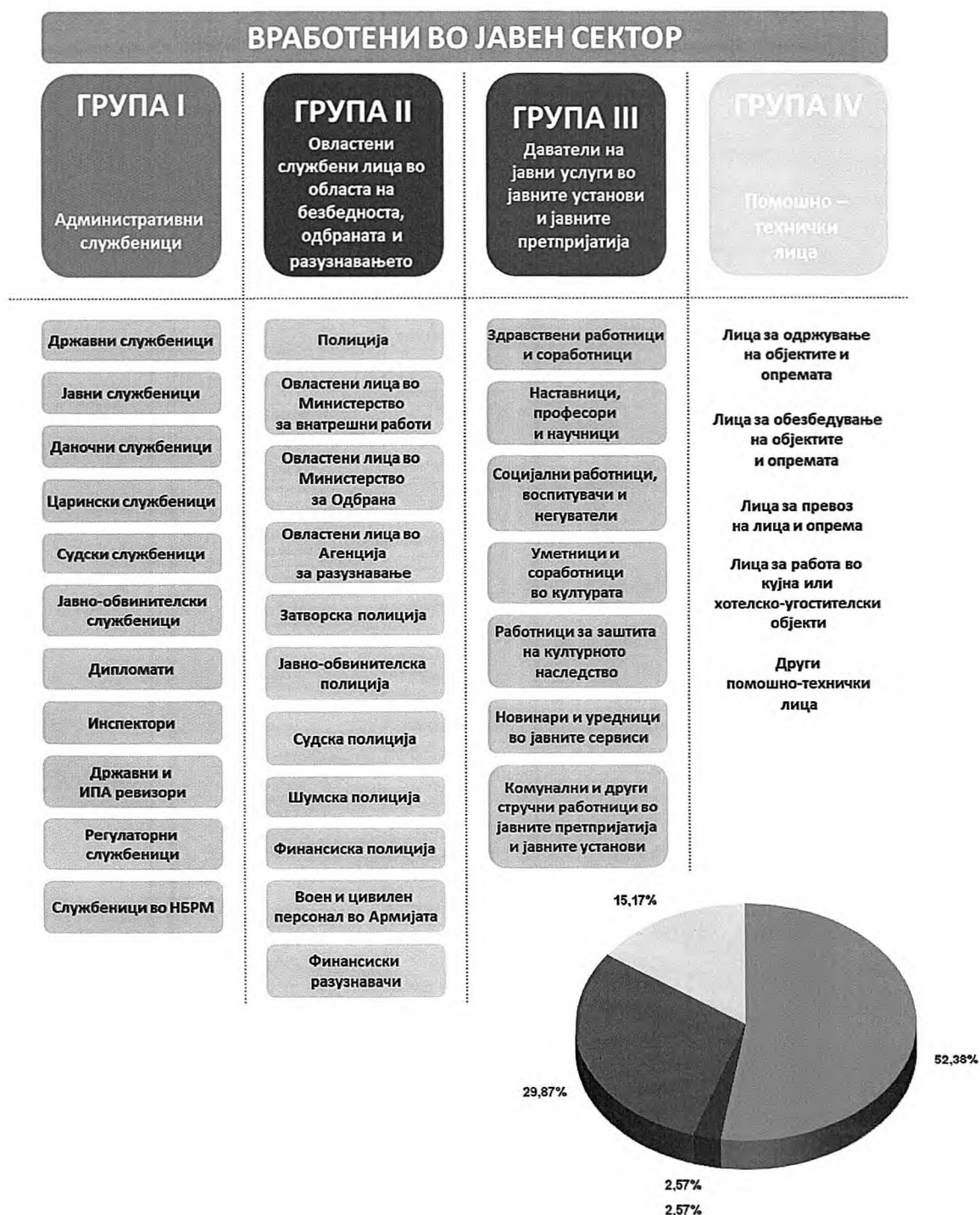
Покрај правата, се пропишуваат и должностите на вработените и тоа: должност за извршување работи и работни задачи, должност за укажување за незаконски работни задачи, должност за известување за отсуство од работа, должност за постапување по барање за упатување; забраните и тоа: забрана за политичко дејствување на работно место и забрана за примање подароци.

Со новиот модел на класификација на работни места, за првпат воведена во законско решение, се дава можност определени групи вработени, со оглед на нивните специфичности, прецизно да се уредат во нивните материјални закони, но во согласност со заедничките начела.

Со Каталогот на работни места што е пропишан со законот, се воспоставува систематизирана евиденција на работните места во јавниот сектор, организирани во

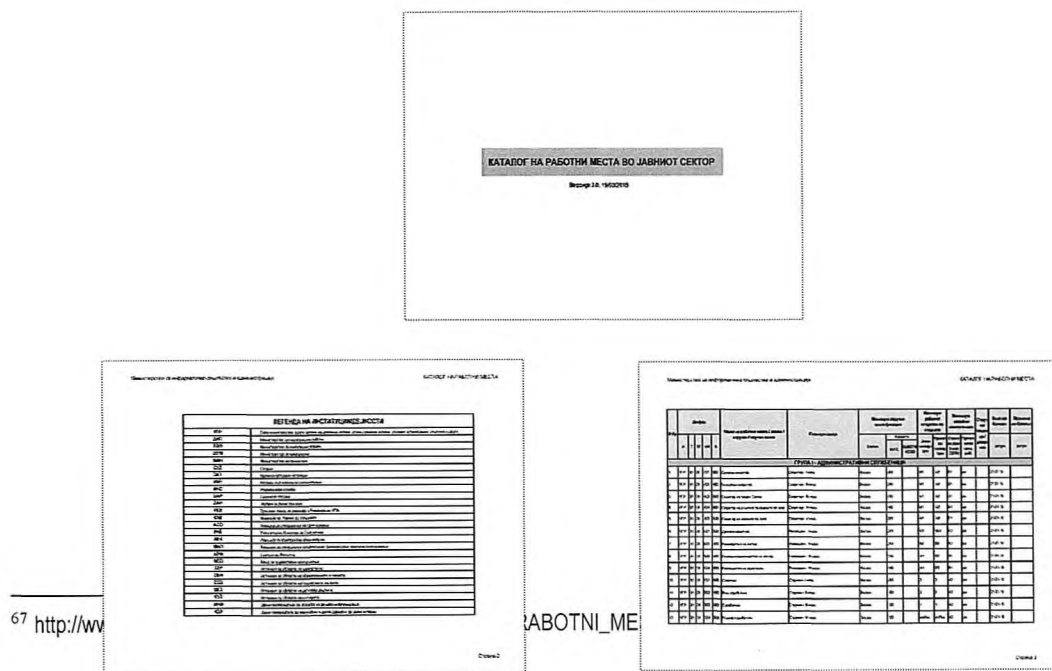
групи, подгрупи, категории и нивоа. Категориите и нивоата за секоја подгрупа се пропишуваат со материјалниот закон. Работните места во Каталогот се означуваат со шифра што треба да се внесе и во актот за систематизација на работни места во институцијата. Групите вработени во јавниот сектор се дадени на Слика 4.

Слика 4. – Класификација по групи на вработени во јавниот сектор и процентуална распределба на бројот на различни работни места во Каталогот



Каталогот на работни места е објавен на веб-страницата на Министерството за информатичко општество и администрација⁶⁷ и содржи 3.384 различни работни места во сите институции на јавниот сектор. Од нив, за Група I, систематизирани се 1.771 различно работно место, за Група II – 87, за Група III – 1010, додека за Група IV – 513 различни работни места. Со оглед дека за секое работно место во Каталогот се специфицирани минималните услови за негово пополнување, создадена е одлична можност потенцијалните вработени да се информираат за нивната квалификација за таквите работни места, а, од друга страна, се минимизира можноста за вработување на неквалификувани кадри во јавните институции, со оглед дека правилата се транспарентни и важат за сите идентични работни позиции во државата, без оглед каде се наоѓа институцијата. Ваквата класификација претставува истовремено и одлична можност за натамошно реформирање на системот на плати во јавниот сектор, по принципот „иста плата за иста работа“. На Слика 5 е даден изгледот на Каталогот на работни места.

Слика 5. – Изглед на Каталогот за работни места во јавниот сектор



Што се однесува до актите за внатрешна организација и систематизација на работни места, со законот за првпат се воведува обврска тие да се изработат врз основа на функционална анализа. Содржината на оваа анализа е утврдена во подзаконски акт и опфаќа податоци за законските надлежности на институцијата; податоци за обемот на работа на секоја организациска единица во институцијата во последните три години; податоци за бројот на систематизирани и пополнети работни места; процена за ефикасноста на секоја организациска единица во однос на остварување на законските надлежности, стратешкиот план и/или програмата за работа и за почитувањето на роковите; процена на внатрешната организација потребна за остварување на законските надлежности, стратешкиот план и/или програмата за работа по организациски единици во законски утврдените рокови; процена на работните места потребни за остварување на законските надлежности, стратешкиот план и/или програмата за работа во законски утврдените рокови; образложение за потребата од промена на внатрешната организација и/или на потребата од промена на систематизираните работни места (зголемени/намалени надлежности и/или зголемен/намален обем на работа).

Законодавецот очекува ваквата анализа да придонесе за унапредување на организациската поставеност внатре во институциите, за намалување на „празните одови“ и „тесните грла“ на самите процеси што се вршат во институциите, со цел да се подобри ефикасноста и ефективноста на работата на институциите.

Друга новина е воведувањето на обврската за димензионирање на моменталните и идните потреби од работни места во институциите за да може да се обезбеди ефикасно раководење и задржување на хиерархискиот пристап во раководењето за што во актот за систематизација на работните места е предвидено дека може да се систематизираат најмногу 50% повеќе работни места од работните места за кои се обезбедени финансиски средства за плати и надоместоци во буџетот на институцијата. Овој процент на слободни работни места се менува динамички,

односно со текот на годините треба да се намали до 10%.

Со законот, исто така, се пропишува воведување на Регистар на вработените во јавниот сектор, преку кој ќе се овозможат прецизни квалитативни и квантитативни податоци и информации за статусот на овие вработени. Прецизната евиденција на вработените би овозможила во иднина квалитетни системски анализи за потребата или за вишокот на работна сила и би дала препораки за оние институции чии планови или ги преценуваат или ги потценуваат реалните кадровски потреби и конечно би извршило профилирање на суфицитарни/дефицитарни кадри (на пр. информатичари, лекари, економисти итн.) на ниво на целата администрација.

Во однос на видовите работен однос, согласно со законот, основното правило за вработување во институциите на јавниот сектор е вработувањето на неопределено време. Но, сепак, постои можност, определен вработен да биде ангажиран и на определено време и тоа заради замена на привремено отсутен вработен, привремено зголемен обем на работа, сезонска работа, непредвидливи краткотрајни активности, работа на проект или работа во кабинет. Законот прецизно ги дефинира условите, како и начинот на засновање работен однос на определено време. За вработените на определено и на неопределено време може да се склучи договор/донесе решение и за работа со неполно работно време и тоа заради привремено намален обем на работа, грижа за деца или намалена работна способност. Ако вработениот работи со половина работно време тој ќе прима половина плата и ќе му се евидентира половина стаж итн.

Во јавната служба заснована врз компетенции и заслуги, каде што основниот показател е постигнувањето на резултати според договорените работни планови, законодавецот одлучил дека има простор и за пофлексибилни правила. Политиката во оваа насока е особено корисна за зголемување на можностите за вработување, задржување на работата и можноста за кариера, а особено за жените, кои многу често поради семејни обврски не се во можност да го искористат потенцијалот во развојот на кариерата, односно политика што е сензитивна и во однос на прашањето за подобрување на наталитетот во Република Македонија („Family Friendly“) и е дел од националната стратегијата за родова еднаквост на Владата на РМ, но и повеќето консолидирани практики утврдени во Директивата 97/81 на ЕК, е можноста за

неполно работно време.

Понатаму, со законот прецизно се регулира мобилноста која претставува хоризонтално движење на вработените од едно на друго работно место во рамките на истата група работни места, без објавување јавен или интерен оглас. Во законот се пропишани два вида мобилност и тоа: мобилност преку распоредување (по потреба на институцијата / заради позајмување на друга институција), како и мобилност преку преземање (на барање на вработениот / по потреба на институцијата.

Со законот се воспоставува и трансфер-листа, односно листа на потенцијални трансфери на вработени, со што се добива интерна берза на труд во јавниот сектор.

Веднаш по донесување на Законот за вработените во јавниот сектор, донесени се и 6 подзаконски акти⁶⁸ – 5 правилници и 1 уредба, со кои се доразработуваат законските одредби.

2.2 ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Законот за административните службеници⁶⁹ беше донесен во февруари 2014 година, а влезе во примена на 13 февруари 2015 година. Истиот закон беше изменет и дополнет во декември 2014 година, со донесување на Законот за изменување и дополнување на законот за административните службеници⁷⁰.

Законот има цел да изврши детална регулација на Група I - Административни службеници и има комплементарна примена со Законот за вработени во јавен сектор.

Законот детално го уредува работниот однос на вработените што вршат административни работи. Се работи за една поголема група вработени што ги има во сите институции, а кои вршат стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи

⁶⁸ <http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>

⁶⁹ Службен весник на Р. Македонија бр. 27/14

⁷⁰ Службен весник на Р. Македонија бр. 199/14

од административна природа.

Најпрво со законот се врши координација на управувањето со административните службеници, односно се распределуваат надлежности на одговорните институции и тоа: Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за финансии, Секретаријат за спроведување на рамковниот договор и Агенција за администрација. На ниво на институција, надлежни за управување со човечките ресурси се: раководното лице, секретарот (ако има), како и организациските единици за управување со човечки ресурси.

Со законот се регулира правниот статус на Агенцијата за администрација, според кој таа е самостоен државен орган со својство на правно лице со следните права, обврски и одговорности: објавување огласи за вработување на административни службеници; организација на постапки за селекција на административни службеници; постапување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен; спроведување на испитот за административен службеник, испитот за административно управување и тестот на личност; водење евиденција на кандидати што доставиле лажни докази во пријавата за вработување; и други работи утврдени со закон. Заради поефикасно извршување на своите надлежности, Агенцијата формира сектор за селекција на кандидати за вработување како организациска единица што се грижи за спроведување на постапките за селекција на кандидати за вработување на работни места на административни службеници. Агенцијата може да организира, да координира и да спроведува постапки на селекција и за вработените во јавниот сектор што немаат статус на административни службеници за што може да им наплати надоместок на институциите.

Со законот се зајакнува улогата на секретарите во институциите што имаат задача да раководат со административните службеници, да им даваат упатства на раководните и другите службеници и на вработените во институцијата, особено во контекст на управувањето со човечките ресурси, како и да решаваат за правата, обврските и одговорностите на административните службеници. Она што е особено интересно е тоа што со законот, на државните, генералните секретари и секретарите на

општинските администрации им се одзема статусот на функционери, со цел да станат дел од професионалната администрација. Сепак, дискрециската одлука на функционерот што раководи со институцијата да ги назначи за секретари, ја прави нивната положба хибридна (професионално/политичка). Така, нивниот мандат како секретар почнува и завршува со мандатот на раководното лице на институцијата и по истекот на мандатот, секретарите се распоредуваат на старите работни места пред да бидат назначени за секретари. Со тоа Република Македонија стана една од ретките земји во светот⁷¹, покрај Нов Зеланд и Данска што се одлучи за деполитизација на највисоките раководни нивоа на институциите, но сè уште не е на нивото на Велика Британија, во која државните секретари се чисто професионални („Permanent Secretaries“).

Така, со законот се врши прецизна класификација на работните места на административни службеници, согласно со одговорноста, целите, видот и сложеноста на работите и работните задачи на работното место; како и потребните стручни квалификации, работното искуство во струката, општите и посебните работни компетенции и други критериуми.

Административните службеници се класифицираат во четири категории како што е прикажано на Слика 6 и тоа:

Слика 6. – Категории на административни службеници и нивен статус



⁷¹ Matheson, A., Manning, N., - Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants, OECD, <http://www.oecd.org/gov/39125861.pdf>

За секое ниво прецизно се утврдени потребните стручни квалификации, работното искуство, посебните и општите работни компетенции и испити. Сите кандидати за административни службеници задолжително ги исполнуваат следниве општи услови: да се државјани на Република Македонија, активно да го користат македонскиот јазик, да се полнолетни, да имаат општа здравствена способност за работното место, да не им е изречена казна забрана на вршење професија, дејност или должност.

Истовремено, кандидатите треба да ги исполнат и следниве посебни услови: да имаат соодветни стручни квалификации, соодветно работно искуство, да поседуваат соодветни генерички (општи) работни компетенции (од Рамката на компетенции) и да поседуваат соодветни специфични работни компетенции.

Така, раководен административен службеник може да стане кандидат што има високо образование и солидно работно искуство во структурата. За најниските нивоа на раководни административни службеници се бара работно искуство од 4 години во јавен сектор од кои една година на раководно работно место или 6 години во приватен сектор, од кои две години на раководно. За највисоките раководни позиции, минималното работно искуство е 6 години во јавен сектор, од кои 2 години на раководно работно место или 10 години во приватен сектор, од кои 3 години на раководно место. Тука се гледа дека е овозможена проодност од приватниот во јавниот сектор што не беше можна досега со законот за државни службеници. Понатаму, се пропишува задолжително поседување на општи компетенции пропишани со Рамката за соодветната категорија на работно место. Познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски, германски) е уште еден од условите за вработување, односно за првпат се воведува корелација меѓу нивото на работно место и нивото на познавање на странски јазици, кое се мери преку Европската јазична рамка на Советот на Европа ЦЕФР (CEFR). Законодавецот смета и дека при современото работење, неопходно е познавање на работа со компјутерски програми за канцелариско работење, како што се Word, Excel и PowerPoint.

Законот дозволува и дека како дополнителни услови можат да бидат воведени: статус на дете без родители и без родителска грижа, лице со посебни потреби или корисник на државна стипендија.

Понатаму се пропишуваат начините на пополнување на работни места преку спроведување на постапка за: вработување (јавен оглас), унапредување (интерен оглас) или мобилност преку распоредување или преземање (со/без трансфер-листа).

Така се унифицираат и подигаат критериумите за вработување, при изборот се зема предвид работното искуство, неформалното и формалното образование, нивото на познавање на странски јазици, компјутерски програми за канцелариско работење, процена на стручниот, интелектуалниот и психометрискиот капацитет, општите компетенции согласно со Рамката итн. Селекцијата се врши во четири фази и тоа: административна селекција, испит за административен службеник, проверка на веродостојност на докази и интервју и тест на личност.

Во сите фази на селекцијата, како што е дефинирано во подзаконскиот акт – Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници⁷², кандидатите може да освојат најмногу 100 бода, дадени во Табела 5 и распоредени на следниот начин:

Графикон 5. – Фази на селекција за административните службеници и нивно бодирање

| *** Фаза 1 - Административна селекција | | Макс. бодови |
|---|--|--------------|
| 1 | Формално образование | 25 |
| 2 | Неформално образование | 2 |
| 3 | Работно искуство | 5 |
| 4 | Познавање странски јазик | 5 |
| 5 | Познавање работа со компјутерски програми за канцелариско работење | 3 |
| | Вкупно | 40 |
| *** Фаза 2 – Испит за административен службеник | | Макс. бодови |
| 1 | Стручен дел | 25 |

⁷² <http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>

| | | |
|-----|--|--------------|
| 2 | Дел за процена на интелектуалниот капацитет | 15 |
| | Вкупно | 40 |
| *** | Фаза 3 – Проверка на веродостојност на докази и интервју | Макс. бодови |
| 1 | Интервју: Општи прашања | 6 |
| 2 | Интервју: Прашања за општите компетенции | 6 |
| 3 | Интервју: Прашања за посебните компетенции | 6 |
| 4 | Интервју: Активно познавање на македонски јазик | 2 |
| | Вкупно | 20 |
| *** | Фаза 4 – Тест на личност | Соодветен |
| | Вкупно бодови во сите фази на селекцијата | 100 |

Притоа бодовите за формално образование за кандидатите за административни службеници од категориите Б и В се пресметуваат како збир од производите на бодовите за просечниот успех на кандидатот и бодовите од рангот на високообразовната установа на соодветниот циклус студии, за сите циклуси на студии што ги завршил кандидатот. Ова значи дека ова законско решение посветува внимание не само на индивидуалниот капацитет на поединецот туку и на квалитетот на високообразовната институција на која студирал, бидејќи законодавецот сметал дека трудот што го вложил кандидатот додека студирал е пропорционален со квалитетот на универзитетот на кој студирал, мерен по повеќе индикатори за академските перформанси и конкурентноста, како што се наставата, истражувањето и социјалната димензија.

Понатаму, за првпат се воведува и вреднување на неформалното образование на кандидатите, а во зависност од бројот и релевантноста на меѓународно признатите стручни сертификати или уверенија за работното место што ги поседува кандидатот. Работното искуство во струката ако бил вработен кандидатот, се вреднува во зависност од времетраењето и од видот на одговорноста на работното место (раководно/нераководно). Дополнителни бодови носат позитивните препораки на кандидатот од претходните работни места и волонтерскиот стаж на кандидатот во институциите на јавниот сектор. Тука се и бодовите за задолжително познавање на

странски јазици и работа со компјутерски програми за канцелариско работење, при што меѓународен сертификат носи дополнителни бодови.

Што се однесува до испитот за административен службеник тој се состои од два дела, и тоа: стручен дел и дел за процена на интелектуалниот капацитет на кандидатот. Со стручниот дел, преку одговарање на прашања во вид на компјутерско тестирање се проверуваат познавањата на кандидатот од областа на уставниот поредок на Република Македонија; системот на локалната самоуправа; системот на управно право, управна постапка и управен спор; положбата и други општи прашања за вработените во јавниот сектор; правата од работен однос на административните службеници и Кодексот за административни службеници.

Во делот за процена на интелектуалниот капацитет на кандидатот, се проверува способноста на кандидатот за апстрактно расудување преку компјутерска тест-матрица за когнитивни способности, како и способноста за логичко расудување преку компјутерски тест за силогизми. Овие тестови за првпат се воведуваат во македонската јавна администрација како алатки за процена на способноста на кандидатот да анализира информации, предмети, идеи, процеси и да го применува своето знаење во решавање на проблемите, како и да извлекува логични заклучоци врз база на дадени премиси.

Интервјето се состои од општи интервју-прашања, ситуациони прашања, преку кои се проверуваат потребните општи работни компетенции за категоријата на која припаѓа работното место, и стручни прашања или практични задачи, преку кои се проверуваат посебните работни компетенции од делокругот на работното место. На интервјето се врши и проверка на способноста на кандидатот за изразување/пишување на македонски литературен јазик.

Во последната фаза од постапката на селекција, откако ќе се изврши проверка на оригиналноста на неговите документи со кои потврдува дека ги исполнува условите за работното место, кандидатот се тестира со тест на личност. Со тестот, кој претставува стандардизиран петфакторски модел за тестирање валидиран за користење во Република Македонија, се проверува соодветноста на кандидатот за работното место за кое аплицирал, преку проверка на неговите социјалните особини,

одредени аспекти на интегритетот на личноста, пристапот кон учењето, како и другите психолошки особини во функција на извршувањето на работите и работните задачи за соодветната категорија на работни места.

Селекцијата се спроведува во специјално опремена просторија со информатичка опрема, интернет-врска и опрема за снимање на полагањето, кое се снима и во живо се емитува на веб-страницата на Агенцијата/снимката се поставува на веб-страницата на Агенцијата.

Покрај иновираната постапка на селекција, Законот за административни службеници има цел да ги унифицира и да ги подигне критериумите за унапредување преку избор на кандидати што покажале најдобри перформанси во изминатата година, биле најотворени за учење или за пренос на знаењето и искуството на другите колеги итн. За унапредување на раководно работно место, се воведува и испит за административно управување преку кој се врши процена на способноста на кандидатите за раководење преку полагање со кои ќе се мерат стручните познавања, способноста за управување со проекти и финансии итн. Постапката на унапредување има цел да им овозможи на административните службеници кариерно напредување, односно преминување од пониски, на повисоки работни места. За отпочнување на постапка за унапредување на административен службеник, се објавува интересен оглас. На интерниот оглас може да се јави административен службеник, вработен во истата таа институција што ги исполнува општите и посебните услови за пополнување на работното место пропишани за соодветното ниво во овој закон и во актот за систематизација како и да е оценет со оценка „А“ или „Б“ при последното оценување; да е на работно место на непосредно пониско ниво од работното место за кое е објавен интерниот оглас; да поминал најмалку две години на тековното работно место и да не му е изречена дисциплинска мерка во последната година пред објавувањето на интерниот оглас.

Постапката за селекција при унапредување се состои од две фази: административна селекција и интервју. Административната селекција се состои од проверка на тоа дали внесените податоци во пријавата соодветствуваат со условите за повисокото ниво и нивно бодирање. Бодовите се утврдуваат врз основа на збирот на

последните три оценки, реализираните обуки и потврдите за менторство. Врз основа на бодовите од административната селекција, со најдобро рангираните кандидати комисијата спроведува интервју, по што се избира најдобриот кандидат. За унапредување на административниот службеник на работно место на ниво во категорија Б, интервјуто го врши секретарот, односно раководното лице на институцијата.

Тоа што е карактеристично за законот е големото внимание што му се посветува на стручното усовршување на административните службеници што не е само право туку и обврска како за службениците, така и за институцијата во која работат со што ќе се гарантира стручноста и компетентноста на административните службеници.

Обучениот административен службеник, понатаму е должен стекнатото знаење да им го пренесе на колегите. За секој вработен се изготвува план за стручно усовршување, кој е дел од образецот за оценување на перформансите. Во планот за стручно усовршување на административниот службеник можат да бидат предвидени обуки и менторство. Обуките можат да бидат генерички и специјализирани, при што генеричките обуки се вршат заради унапредување на општите компетенции, а специјализираните заради унапредување на посебните компетенции на вработениот. Обуките се организираат во училица или електронски.

Заради спроведување на генерички обуки, Министерството за информатичко општество и администрација подготвува годишна програма, односно Каталог за генерички обуки, врз основа на кој раководното лице на институцијата е должно за секој административен службеник во институцијата да избере најмалку пет генерички обуки годишно и тие да ги внесе во неговиот индивидуален план за стручно усовршување.

По завршената обука, административниот службеник добива потврда за успешно реализирана обука. Ако се работи за специјализирана обука за потребите на институцијата, кои се најчесто скапи обуки, меѓусебните права и обврски на институцијата и административниот службеник се уредуваат со писмен договор во кој се утврдува точниот датум до кој административниот службеник не може да побара

престанок на работниот однос, како и неговата материјалната одговорност сразмерна на средствата потрошени за реализација на обуката ако по негова вина или на негово барање му престане работниот однос пред утврдениот датум.

И покрај можноста за менторство што постоеше во Законот за државни службеници, со Законот за административни службеници за првпат се пропишуваат видовите на менторство и начинот на вршење на менторската работа. При тоа, се дефинира терминот менторство како метод на пренесување на знаења и вештини меѓу вработените и истото може да биде советодавно или практично. Советодавното менторство е пренесување на знаења и вештини преку конкретни совети на менторот, и се врши заради развој на општите компетенции на вработениот. Практичното менторство се остварува преку набљудување на работата на менторираниот административен службеник, постојани консултации и преку практична работа и се врши заради развој на посебните компетенции на вработениот. Ментор може да биде секој административен службеник што е распореден на работно место на повисоко ниво од административниот службеник што е менториран и што завршил обука за ментор. Менторот и менторираниот административен службеник, по успешно завршеното менторство, подготвуваат изјави за завршено менторство. Заради реализација на менторската работа, Министерството за информатичко општество и администрација води Регистар на ментори кој е јавно објавен на веб-страницата на Министерството.

Што се однесува, пак, до кандидатите за раководни административни службеници, за нив се воведува посебен услов за вработување/унапредување, а тоа е испитот за административно управување што следува по обуките за административно управување. Обуките можат да бидат електронски, преку работилници, советувања, менторство, обука низ работа, презентации од страна на државни институции, високообразовни институција, акредитирани организации, домашни или меѓународни експерти и организации од областа што е тема на обуката. Испитот го спроведува Агенцијата за администрација во соработка со министерството и ги покрива следните теми: општите прописи од административната област; посебните прописи од областа

на работното место; прописите од областа на управување со јавни финансии; управувањето со проекти и Кодексот за административни службеници.

Проблемот со ефикасноста и ефективноста на вработените не е проблем што се однесува исклучиво на вработените во јавниот сектор – и приватните компании имаат тешкотии да воспостават системи во кои максимално ќе го искористат потенцијалот на нивните човечки ресурси. Разликата е во тоа што корисниците на услугите што ги даваат приватните компании можат едноставно да побараат услуги во друга компанија, додека во јавниот сектор не постои таква можност. Дополнително, вработените во јавниот сектор добиваат плата од даноците што ги плаќаат граѓаните и компаниите и затоа тие треба да покажат поголема ефикасност во работењето, односно да ги оправдаат потрошените пари на граѓаните.

Од тие причини, воведен е нов систем на оценување на перформансите, по моделот 360 фидбек, кој треба да гарантира континуирано следење, полугодишна проверка, годишно оценување во кое покрај претпоставениот учествуваат уште шест други оценувачи, двајца на исто, двајца на пониско ниво и двајца оценувачи со кои соработувал службеникот, а кои може да бидат и странки. Со тоа да се оневозможи пристрасноста во оценувањето, како и какви било субјективни влијанија врз оценувањето. На начинот на кој е осмислен, системот на управување и мерење на перформансите на вработените би требало да обезбеди дека:

- ќе се создаде култура за управување со перформанси,
- ќе се усогласат стратешките цели на институционално ниво со работните цели и задачи на секој вработен,
- секој вработен ќе биде вклучен во процесот на оперативно ниво и ќе биде дефинирана неговата одговорност во постигнувањето на институционалните цели,
- перформансите ќе бидат прецизно следени и мерени преку дефинирана скала, процес на оценување, мотивација, наградување и други елементи врз кои се заснова системот,
- ќе се овозможи подобрувањето на перформансите да стане одржлив процес,

преку механизмите за фидбек и ревизија.

Со законот за првпат во Република Македонија се регулираат кабинетските службеници, со што ќе им се овозможи на функционерите во своите кабинети да ангажираат административни службеници што ќе ја извршуваат својата работа професионално и стручно, а поради достапноста, сложеноста и обемот на работа ќе може да бидат и соодветно наградени.

На крајот се регулираат дисциплинската и материјалната одговорност, платата и престанокот на работниот однос. Постапките за дисциплинска и материјална одговорност се слични на постапките што беа пропишани со Законот за државни службеници, со тоа што се воведоа нови одредби со кои се зголемува бројот на членови на дисциплинската комисија, но и се унапредува процедурата за утврдување на дисциплинска одговорност, преку зголемување на транспарентноста на целата постапка и намалување на можноста за субјективизам од страна на раководното лице на институцијата на кое му е одземена можноста да одлучува дали е сторена или не дисциплинска повреда. За првпат се пропишува и можност за членување во дисциплинската комисија на претставник од синдикатот на вработените.

Во однос на платите и надоместоците од плата, се задржуваат слични формулации на досега утврдените со Законот за државни службеници, со што се дава можност за поинакво уредување на оваа проблематика на поделните групи на административни службеници што се дополнително регулирани со секторски закони или колективни договори.

Новина во Главата што ги уредува платите на административните службеници е правото на додаток на плата заради приспособување кон пазарот на трудот, чиј износ треба да биде утврден со одлука на Владата, а врз основа на процена дека ваквиот додаток ќе го постигне саканиот ефект на вработливост и задржливост. Барањето за додаток на плата треба да биде засновано врз анализа што ќе покаже дека: платите на пазарот на трудот за таквите работни места се значително повисоки од платите на административните службеници што извршуваат исти работи; вработувањето е отежнато или стапката на напуштање на работните места е неприфатливо висока; пазарот на трудот нуди ограничен број квалификувани

поединци за таквата работа; или административните службеници биле подложени на повеќегодишно стручно усовршување и нивното напуштање на работното место би предизвикало големи фискални импликации по институцијата.

Законот е ригорозен кон раководните лица на институциите што нема да се придржуваат кон неговите одредби. Целта на законодавецот била да се направи ред и сите надлежни за негова имплементација да ги почитуваат пропишаните процедури. Надзор над примена на законот врши Државниот управен инспекторат.

Веднаш по донесување на Законот за административни службеници, донесени се и 16 подзаконски акти⁷³, 14 правилници, 2 уредби и еден Кодекс, со кои се доразработуваат законските одредби. Така, содржината на Кодексот за административните службеници, ги опфаќа етичките стандарди и правилата на однесување на административните службеници и тоа: професионализмот – одговорност, отчетност, стручност, навременост, совесност, доверливост, сервисна ориентација, иновативност, кооперативност; непристрасната и објективна примена на законите и заштитата на јавниот интерес; стандардите за личен интегритет, работната етика и грижата за личниот углед и угледот на институциите на јавниот сектор; односот кон стручното усовршување; негувањето на демократските вредности, владеењето на правото, социјалната правда, недискриминацијата и почитувањето на различностите; транспарентноста и отвореноста кон давање и примање информации; однесувањето во службата и начинот на комуникација со колегите и странки; однесувањето во приватниот живот и јавноста. Интересна е и одредбата од член 15, која ги следи современите светски трендови на комуникација, па истата вели: „Во своето однесување и дејствување надвор од работата, во претставувањето јавни настани на социјалните мрежи или во каков било друг облик на комуникација, административниот службеник претставува пример за соодветно и достоинствено однесување“.

2.3 СЕКТОРСКИ И ДРУГИ МАТЕРИЈАЛНИ ЗАКОНИ

⁷³ <http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>

Во февруари 2015 година стапија во сила и измените на повеќе секторски закони⁷⁴, кои во 2014 година беа усогласени со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници. Така, во законите што ги регулираат внатрешните работи, надворешните работи, царинското работење, даночното работење, судската администрација, извршувањето на санкциите, здравствената заштита, здравственото осигурување, пензиското осигурување, културата, заштитата на културното наследство, основното образование, средното образование, високото образование, научната дејност, социјалната заштита, заштитата на детето, јавните претпријатија и другите дејности, беа внесени одредби што се однесуваат на планирање на работната сила, спроведување транспарентни, фер и конкурентни постапки на селекција за вработување и унапредување што се состојат од повеќе фази, воспоставување процедури за управување со перформансите на вработените преку следење и оценување и предлагање мерки за подобрување, континуирано стручно усовршување преку соодветни програми итн., кои имаат свои специфики заради природата на работата на групите на вработени во овие дејности.

Така, на пример, со новиот Закон за внатрешни работи⁷⁵, направена е прецизна класификација на работните места од Група II, подгрупа 1 од Законот за вработените во јавниот сектор, во 8 категории (А – Ж) и вкупно 35 нивоа во рамките на категориите. Детално се пропишани постапките за засновање работен однос, општите и посебните услови за вработување и процедурите за селекција, задолжителните обуки и менторство заради воведување на новите вработени во работата, а потоа се разработени условите за кариерно напредување при што се воведени системи за управување темелени врз компетенции (Рамка на општи компетенции за припадници на МВР) и за управување со перформанси по методот 360 фидбек. Понатаму, разработени се системот од плати и додатоци на плата, правата, должностите и забраните, дисциплинската одговорност, како и престанокот на работниот однос.

⁷⁴ Службени весници на Република Македонија бр. 41/14, 42/14, 43/14 и 44/14

⁷⁵ Службен весник на РМ 42/14

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за здравствена заштита⁷⁶, направена е класификација на работните места на давателите на јавни услуги во здравството, од Група III, подгрупа 1 од Законот за вработените во јавниот сектор, во 5 категории (А – Д) и вкупно 34 нивоа, па така во Каталогот на работни места во јавниот сектор во оваа подгрупа потпаѓаат вкупно 183 различни работни места. Во зависност од категориите и нивоата, условите за вработување вклучуваат: соодветно образование и работно искуство, познавање странски јазици, работа со компјутерски програми итн. Со оглед дека во јавното здравство во Република Македонија веќе е воведен системот на „плата според сработеното“, не се интервенирало во однос на управувањето со перформансите. Исто така, со оглед дека со претходните измени на законот е ставен голем акцент на обуките на медицинскиот кадар, може да се каже дека системот за управување со човечките ресурси во здравството ги има сите елементи на еден заокружен и современ систем.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за културата⁷⁷, направена е класификација на работните места на давателите на јавни услуги во културата и заштитата на културното наследство, од Група III, подгрупа 4 од Законот за вработените во јавниот сектор, во вкупно 6 категории (А – Г) и вкупно 18 нивоа. Во Каталогот на работни места во јавниот сектор на оваа подгрупа отпаѓаат вкупно 153 различни работни места. Покрај дефинирањето на условите за вработување што вклучуваат: соодветно образование и работно искуство, познавање на странски јазици, работа со компјутерски програми итн., прецизно е разработена постапката на селекција која за уметниците вклучува и аудиција, како и постапката за оценувањето на перформансите која за уметниците се врши преку реаудиција.

Со законите за изменување и дополнување на Законот за основното образование, Законот за средното образование, Законот за високото образование, Законот за научноистражувачка дејност, Законот за ученички стандард и Законот за студентски стандард⁷⁸, направена е класификација на работните места на давателите

⁷⁶ Службен весник на РМ, 43/14

⁷⁷ Службен весник на РМ, 44/14

⁷⁸ Службен весник на РМ, 41/14

на јавни услуги во образованието и науката, од Група III, подгрупа 2 од Законот за вработените во јавниот сектор, во 12 категории (А – М) и вкупно 33 нивоа. Во Каталогот на работни места во јавниот сектор на оваа подгрупа отпаѓаат вкупно 102 различни работни места. За наставниците и професорите во претходните измени на законите воведени се системи за управување со перформансите, како, на пример, екстерното оценување итн.

Како дел од процесот на усогласување, донесен е сосема нов Закон за управата за јавни приходи, со оглед дека измените и дополнувањата би биле преобемни да се имплементираат во стариот. Така, даночните службеници се посебен вид административни службеници од Група I, подгрупа 1 и за нив важат многу слични одредби со одредбите за административните службеници.

Слични измени се воведени и во другите закони. Во Табела 6 се дадени сите 107 закони кои во периодот февруари – март 2014 година се усогласиле со Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни службеници или се измениле заради внесување одредби за избор на функционери.

Графикон 6. – Преглед на закони што беа донесени, изменети и/или дополнети заради усогласување со системските закони (ЗАС и ЗВЈС)

| Р. бр. | Закон | Дали е донесен нов закон? | Дали е направена измена и дополнување на постојниот закон? | Дали со законот се направени статусни измени за вработените? | Дали со законот се внесени одредби за избор на функционери? |
|--------|-----------------------------------|---------------------------|--|--|---|
| 1 | Закон за надворешни работи | не | да | да | да |
| 2 | Закон за внатрешни работи | да | не | да | да |
| 3 | Закон за полиција | не | да | не | да |
| 4 | Закон за класифицирани информации | не | да | не | да |
| 5 | Закон за управување со кризи | не | да | не | да |
| 6 | Закон за гранична контрола | не | да | не | да |
| 7 | Закон за поштенските услуги | не | да | не | да |
| 8 | Закон за градење | не | да | не | да |

| | | | | | |
|----|---|----|----|----|----|
| 9 | Закон за превоз во патниот сообраќај | не | да | не | да |
| 10 | Закон за внатрешната пловидба | не | да | не | да |
| 11 | Закон за просторно и урбанистичко планирање | не | да | да | да |
| 12 | Закон за сигурност во железничкиот систем | не | да | не | да |
| 13 | Закон за воздухопловството | не | да | да | да |
| 14 | Закон за железничкиот систем | не | да | да | да |
| 15 | Закон за комуналните дејности | не | да | не | да |
| 16 | Закон за домување | не | да | да | да |
| 17 | Закон за државна статистика | не | да | не | да |
| 18 | Закон за хартии од вредност | не | да | да | да |
| 19 | Закон за супервизија на осигурувањето | не | да | да | да |
| 20 | Закон за државна ревизија | не | да | да | да |
| 21 | Закон за Централен регистар | не | да | да | да |
| 22 | Закон за Царинска управа | не | да | да | да |
| 23 | Закон за Управа за јавни приходи | да | не | да | да |
| 24 | Закон за Народната банка на Република Македонија | не | да | да | да |
| 25 | Закон за ревизија на инструментот на претпристапна помош ИПА | не | да | да | да |
| 26 | Закон за јавните набавки | не | да | да | да |
| 27 | Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор | не | да | да | не |
| 28 | Закон за финансиска полиција | не | да | да | да |
| 29 | Закон за спречување на перење пари | не | да | да | да |
| 30 | Закон за ревизија | не | да | да | да |
| 31 | Закон за Фонд за осигурување на депозитите | не | да | да | да |
| 32 | Закон за девизната инспекција | не | да | не | да |
| 33 | Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност | не | да | не | да |
| 34 | Закон за инспекцијата на трудот | не | да | не | да |
| 35 | Закон за пензиското и инвалидското осигурување | не | да | да | да |
| 36 | Закон за социјалната заштита | не | да | да | да |
| 37 | Закон за заштита на децата | не | да | да | да |
| 38 | Закон за културата | не | да | да | да |
| 39 | Закон за филмската дејност | не | да | не | да |
| 40 | Закон за културно наследство | не | да | не | да |
| 41 | Закон за рамномерен регионален развој | не | да | не | да |
| 42 | Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа | не | да | не | да |
| 43 | Закон за шумска и ловна инспекција | не | да | не | да |
| 44 | Закон за здравјето на растенијата | не | да | не | да |

| | | | | | |
|----|--|----|----|----|----|
| 45 | Закон за безбедност на храната | не | да | не | да |
| 46 | Закон за шумите | не | да | да | да |
| 47 | Закон за државна инспекција за земјоделство | не | да | не | да |
| 48 | Закон за основање на Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството | не | да | не | да |
| 49 | Закон за основање на Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој | не | да | не | да |
| 50 | Закон за животна средина | не | да | не | да |
| 51 | Закон за заштита на природата | не | да | да | да |
| 52 | Закон за педагошката служба | не | да | да | да |
| 53 | Закон за средното образование | не | да | да | да |
| 54 | Закон за високото образование | не | да | да | да |
| 55 | Закон за образование на возрасните | не | да | да | да |
| 56 | Закон за просветната инспекција | не | да | не | да |
| 57 | Закон за научноистражувачката дејност | не | да | да | не |
| 58 | Закон за Бирото за развој на образованието | не | да | да | да |
| 59 | Закон за Државниот испитен центар | не | да | да | да |
| 60 | Закон за стручно образование и обука | не | да | да | да |
| 61 | Закон за ученичкиот стандард | не | да | да | да |
| 62 | Закон за основање Национална агенција за европски образовни програми и мобилност | не | да | не | да |
| 63 | Закон за отворените граѓански универзитети за доживотно учење | не | да | не | да |
| 64 | Закон за основното образование | не | да | да | да |
| 65 | Закон за студентскиот стандард | не | да | да | да |
| 66 | Закон за иновациската дејност | не | да | да | да |
| 67 | Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна материја | не | да | не | да |
| 68 | Закон за судската служба | да | не | да | не |
| 69 | Закон за матичната евиденција | не | да | не | да |
| 70 | Закон за извршување на санкциите | не | да | да | да |
| 71 | Закон за јавнообвинителска служба | да | не | да | да |
| 72 | Закон за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците, кои се помалку од 20% од населението на Република Македонија | не | да | не | да |
| 73 | Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер | не | да | не | да |
| 74 | Закон за заштита на личните податоци | не | да | не | да |

| | | | | | |
|-----|---|----|----|----|----|
| 75 | Закон за застапување на РМ пред Европскиот суд за човекови права | не | да | не | да |
| 76 | Закон за спречување и заштита од дискриминација | не | да | не | да |
| 77 | Закон за катастар на недвижности | не | да | не | да |
| 78 | Закон за здравствена заштита | не | да | да | да |
| 79 | Закон за санитарната и здравствената инспекција | не | да | не | да |
| 80 | Закон за лековите и медицинските помагала | не | да | не | да |
| 81 | Закон за заштита од јонизиращко зрачење и радијацииска сигурност | не | да | не | да |
| 82 | Закон за здравственото осигурување | не | да | да | да |
| 83 | Закон за стандардизација | не | да | да | да |
| 84 | Закон за Геолошкиот завод на Република Македонија | не | да | не | да |
| 85 | Закон за основање на Агенцијата за енергетика на Република Македонија | не | да | да | да |
| 86 | Закон за основање на Агенцијата за поддршка на претприемаштвото на Република Македонија | не | да | да | да |
| 87 | Закон за метрологија | не | да | не | да |
| 88 | Закон за државен пазарен инспекторат | не | да | не | да |
| 89 | Закон за техничка инспекција | не | да | не | да |
| 90 | Закон за индустриска сопственост | не | да | не | да |
| 91 | Закон за основање на Агенција за промоција и поддршка на туризмот во РМ | не | да | да | да |
| 92 | Закон за акредитација | не | да | да | да |
| 93 | Закон за заштита на конкуренција | не | да | не | да |
| 94 | Закон за енергетика | не | да | да | да |
| 95 | Закон за јавни претпријатија | не | да | да | да |
| 96 | Закон за производство и промет на вооружување и воена опрема | не | да | не | да |
| 97 | Закон за технолошко индустриски развојни зони | не | да | да | да |
| 98 | Закон за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати | не | да | не | да |
| 99 | Закон за трговски друштва | не | да | не | да |
| 100 | Закон за стокови резерви | не | да | не | да |
| 101 | Закон за основање Агенција за странски инвестиции | не | да | да | да |
| 102 | Закон за основање македонска академска истражувачка мрежа | не | да | не | да |
| 103 | Закон за управната инспекција | не | да | не | да |
| 104 | Закон за инспекцискиот надзор | не | да | да | не |

| | | | | | |
|-----|---|----|----|----|----|
| 105 | Закон за електронски комуникации | не | да | да | да |
| 106 | Закон за архивски материјал | не | да | не | да |
| 107 | Закон за основање државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен | не | да | не | да |

Од анализата може да се забележи дека биле донесени 4 нови закони со оглед на тоа што измените и дополнувањата кај овие категории вработени биле значителни, во 54 закони биле воведени статусни измени на положбата на вработените, а во 103 закони биле внесени одредби со кои се зајакнале критериумите за избор на носителите на јавни функции, односно на функционерите што раководат или што се во управните и надзорните одбори на јавните институции.

3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СОВРЕМЕНИТЕ КОНЦЕПТИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ВО ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

3.1 УПРАВУВАЊЕ БАЗИРАНО ВРЗ КОМПЕТЕНЦИИТЕ ВО ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ И ВО ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ

Рамката на општи работни компетенции што е донесена како подзаконски акт во септември 2014 година претставува групирање на општите компетенции на единствен и интегриран начин, со цел да се овозможи подобрување на постапките за селекција и вработување, унапредување, оценување на ефектот од работењето, како и стручното усовршување на административните службеници. Рамката содржи девет општи компетенции и тоа: решавање проблеми и носење одлуки; учење и развој; комуникација; остварување резултати; работење со други/тимска работа; стратешка свест; ориентираност кон клиенти/засегнати страни; раководење и развој; и финансиско управување.

Секоја компетенција во Рамката е опишана со назив; дефиниција; нивоа и индикатори за секое ниво. Во постапките за вработување и унапредување, Рамката се применува за процена на општите работни компетенции заради избор на најсоодветниот кандидат за работното место. При стручното усовршување, Рамката се применува за процена на потребите на административниот службеник за обуки и/или менторство заради натамошен развој на неговите општи работни компетенции во функција на постигнување на работните цели. При управувањето со перформансите, Рамката се применува за оценување на капацитетот на административниот службеник да ги оствари работните цели и задачи.

Видот и нивото на општата работна компетенција што е пропишана за работното место зависи од категоријата на која ѝ припаѓа работното место. За работните места од Категорија Б се применуваат сите девет општи работни компетенции и тоа на напредно ниво. За работните места од Категорија В се применуваат сите општи работни компетенции од Рамката, освен компетенцијата раководење и развој и тоа на средно ниво. За работните места од Категорија Г се применуваат шест општи работни компетенции на основно ниво. Во Рамката се дадени и индикаторите за секоја општа компетенција во зависност од нивото на примена. Во Табела 7 во продолжение се дадени индикаторите за компетенцијата комуникација, на напредно, средно и основно ниво.

Графикон 7. – Извадок од Рамката на општи компетенции за административните службеници

| Компетенција: КОМУНИКАЦИЈА | |
|----------------------------|---|
| Напредно ниво | <ul style="list-style-type: none"> - Достапен, подготвен и отворен е за слушање на различни мислења, внимателно слуша, го проверува разбирањето кај соговорниците, сумира и извлекува јасни заклучоци - Способен е да ја претставува организацијата во јавноста, зборува јасно зборува и концизно - Ја промовира визијата, работата и улогата на институцијата, нејзините политики, планови и приоритети во институцијата и надвор од неа - Знае да подготви писмени извештаи преку кои ќе влијае и ќе ја убеди јавноста - Знае да го избере вистинскиот начин на комуникација писмена или усна во зависност |

| | |
|---------------------|--|
| | <p>од целната група</p> <ul style="list-style-type: none"> - Вешто преговара за решение што е од заеднички интерес - Способен е да влијае врз мислењата и идеите на луѓето преку аргументи што се во насока на остварување на стратешките приоритети на институцијата - Умее да планира, да организира и да води ефективни состаноци со јасна цел, дневен ред и заклучоци има редовна и навремена комуникација со вработените со што се намалуваат можностите за дезинформирање и шпекулирање |
| Средно ниво | <ul style="list-style-type: none"> - Ја приспособува пораката на начин разбирлив за соговорниците - Подготвен е и отворен да слушне различни мислења - Внимателно слуша и проверува дали јасно и точно ги разбрал/а добиените насоки - Има вербална и пишана комуникација што е јасна, фокусирана на важни прашања и концизна |
| Основно ниво | <ul style="list-style-type: none"> - Внимателно слуша и проверува дали јасно и точно ги разбрал/а добиените насоки и инструкции - Пишува и се изразува јасно и кохерентно - Ги користи современите ИКТ технологии |

Рамката за управување базирано врз компетенции, согласно со подзаконскиот акт од Законот за административни службеници е многу слична на британската рамка на компетенции за државната служба, а за која стана збор во поглавје 2.6 од современи концепти, нивно разбирање и релевантни емпириски истражувања. Од тие причини може да се каже дека се работи за солидно решение со оглед дека јавната администрација на Велика Британија важи за една од најстабилните и најпрофесионалните јавни администрации во светот. Сепак, со цел да се утврди јасноста, точноста и прецизноста на македонската рамка, како составен дел на овој магистерски труд, беше спроведено емпириско истражување, како своевидно „тестирање“ на нејзиниот квалитет, за што се дадени резултатите во дел 4 од оваа Глава.

3.2 УПРАВУВАЊЕТО СО ПЕРФОРМАНСИ ВО ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ И ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ

Во Законот за административни службеници, системот за управување со перформанси го сочинуваат обврската за утврдување на работните цели и задачи, утврдување на индивидуалниот план за стручно усовршување, како и постапка за

оценување на перформансите на административниот службеник. Системот се базира врз постигнување на договорените цели и резултати и демонстрирање на рамката на компетенции. За таа цел, секоја институција на јавниот сектор подготвува стратешки документи во кои ги утврдува своите стратешки цели, а кои треба да се усогласени со стратешките приоритети на Владата на Република Македонија. Во согласност со овие стратешки документи, се утврдуваат годишните цели на институциите, но понатаму и подетално на секторите, одделенијата и тимовите во рамките на институциите. Овие, пак, се преточуваат во годишните оперативни цели на вработените поединци. Ваквиот пристап претполага дека сите институции од јавниот сектор имаат воспоставени системи на планирање и подготовка на стратешки и деловни планови, среднорочни и краткорочни.

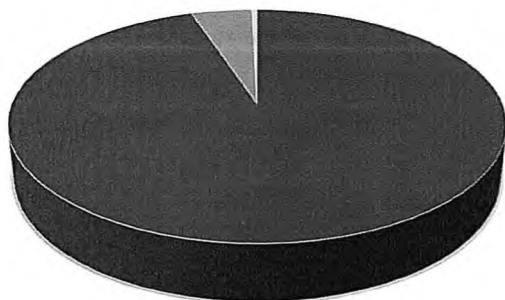
Работните цели и задачи на административниот службеник се утврдуваат врз основа на актот за систематизација на работните места на институцијата, а во функција на остварување на надлежностите на институцијата, односно стратешкиот план и/или согласно со годишната програма за работа на институцијата и тие треба да бидат јасни, прецизни, мерливи и со утврдена временска рамка за извршување, односно SMART (S - specific, M - measurable, A - achievable, R - realistic, T - time-bound). Оттаму, планирањето на перформансите претставува висококонсултативен процес, каде што претпоставениот и вработениот заедно ги планираат активностите за следната година. Од вработениот се очекува да се однесува во согласност со условите од неговиот опис на работното место и целите на организацијата каде што е вработен. Овој договор треба да биде завршен на почетокот на секој плански период и треба да има јасно дефинирани резултати. Во индивидуалниот план за стручно усовршување се утврдува потребата за стручно усовршување на административниот службеник, заради ефикасно извршување на утврдените работни цели и задачи и потребата од развој и унапредување на работните компетенции. Во индивидуалниот план се внесуваат најмалку 5 обуки годишно и за нововработените, менторство. Ваквиот договор е дел од формуларот за оцена на перформансите.

Преглед на сработеното е втората важна фаза во процесот на оценување. Шест месеци по дефинирањето на целите, активностите и резултатите, претпоставениот и

вработениот заедно ги разгледуваат достигнувањата, успесите и неуспесите во спроведувањето на договорениот план. Овој период не подлежи на оцена, туку на процена за потребата од рedefинирање на целите и очекуваните резултати. За потребите на ваквата процена предвидено е спроведување на полугодишно интервју. Ако во извештајот за полугодишното интервју, претпоставениот врз основа на докази, утврди дека административниот службеник не ги исполнил поставените цели, односно покажува незадоволителни резултати за време на полугодишниот период, не покажува потребна стручност и компетентност има значителни грешки во работата и постапувањето, работните задачи ги извршува ненавремено, односно не покажува интерес за квалитетот на извршување на работните задачи, истиот тој ќе започне постапка за подобрување на перформансите согласно со која се предлагаат дополнителни обуки или менторство и се изрекува писмена опомена во која административниот службеник се предупредува на можноста да биде оценет со негативна оцена ако, и покрај укажувањата и предложените мерки, до истекот на годината за која се врши оценувањето не ги подобри своите перформанси.

Оцената на перформансите како финална сеопфатна оцена на достигнувањата и резултатите се врши на крајот на периодот за кој се известува (истекот на годината).

Дистрибуција на оценки на државни службеници во 2013 година



- 4 неуспесите, причините за
- 3 неуспехот и мерките за
- 2 подобрување.
- 1

Слика 7.

Според податоците што ги презентираше Министерството за информатичко општество и администрација на работилница за новиот систем на оценување во Законот за административни службеници, одржана во Скопје, во декември 2014 година, на Слика 7 е дадена

дистрибуцијата на оценки од последната евалуација за работата на државните службеници за 2013 г. (согласно со одредбите на Законот за државните службеници), при што со највисока оценка „4“ оценети се 76,19% од вработените, со оценка „3“ – 22,67% од службениците, со оценка „2“ – 1,12% и со оценка „1“ – 0,10%. Оценувањето го вршел само претпоставениот и постоела голема можност за субјективизам. Со цел да се надмине таквата состојба, во Законот за административни службеници, предвидено е оценката да биде резултат на перформансите на вработениот оценет со помош на моделот 360° фидбек, односно оценување од сите четири страни и тоа, одгоре – од претпоставениот, оддолу – од подредените, одлево – од колегите на исто ниво и оддесно – од странките, односно од соработниците од други институции.

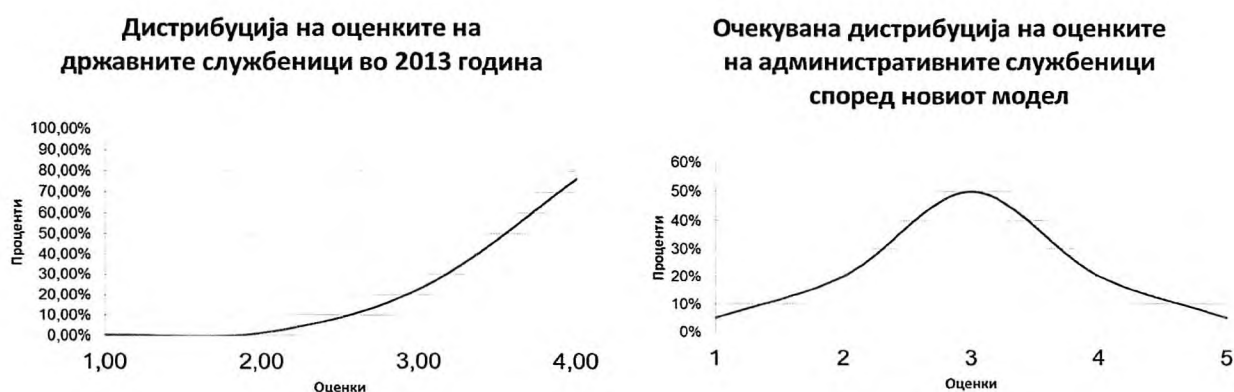
Притоа, со оглед на тоа дека директниот претпоставен има најголем увид во работата на вработениот, „неговиот збор“ има најголема тежина во крајната оценка (65%) при што истиот тој го оценува квалитетот, ефективноста и ефикасноста на работењето, почитувањето на роковите и нивото на исполнување на утврдените работни цели и задачи, нивото на вклученост и посветеност на работата, придонесот во реализацијата на стратешкиот план на институцијата, реализацијата на индивидуалниот план за стручно усовршување и однесувањето на административниот службеник.

Од друга страна, важно е дали вработениот е добар претпоставен на своите вработени, дали е добар колега и дали добро соработува со вработени во други институции со кои има соработка, односно странките се задоволни од неговата ефикасност, однос, комуникациски вештини, тимска работа, сервисна ориентација, итн. Затоа, оцената од кругот, освен претпоставениот, во крајната оценка влегува со тежински фактор од 35%.

Оценката „5“ во новиот систем на оценување може да ја добијат само оние службеници што ја извршуваат натпросечно работата и во квалитет и во квантитет, што се иновативни и креативни, односно активно соработуваат заради унапредување на работата на институцијата. Оваа нова оценка обезбедува можност за наградување на најдобрите (13. плата), но и нивно напредување во кариерата.

Системот за мерење на перформансите, а согласно со најновите трендови во управувањето со човечките ресурси, воведува дистрибуција на оценки според емпириски модели на дистрибуција (Гаус/Парето). Со т.н. „присилна дистрибуција“ („Forced distribution“) се обезбедува идентификација на натпросечните („top performers“), кои можат да бидат само 5% од вработените во институцијата, како и потпросечните вработени („underperformers“). Ова законодавецот го смета за важна алатка во управувањето со перформансите на вработените, со кој се бара од раководството да донесе тешки, но неопходни одлуки во врска со идентификувањето на најдобрите вработени, со цел да се обезбеди нивно соодветно наградување, поголема мотивација да бидат уште подобри, но и да се обезбеди пример што треба да го следат другите вработени. Практиката во светот, а и во Република Македонија, видно од досегашната дистрибуција на годишни оценки на вработените согласно со Законот за државни службеници, покажа дека без ваков инструмент, раководителите, најчесто сакаа да не се замеруваат со вработените и поголемиот дел од вработените ги оценуваа со највисоки оценки, иако задоволството на корисниците на услугите во јавниот сектор не е на ниво на кое граѓаните и компаниите би посакувале да биде. На Слика 8 е дадена споредба на досегашната дистрибуција на оценки и очекуваната дистрибуција на оценки според новиот модел на оценување утврден во Законот за административни службеници.

Слика 8. – Дистрибуција на годишните оценки од мерењето на перформансите според стариот модел во Законот за државни службеници и новиот модел во Законот за административни службеници



Притоа, во зависност од нумеричката вредност, оценките се конвертираат во букви како што е прикажано во Табела 7:

Графикон 7. – Табела за конверзија на оценките според Законот за административните службеници

| Оценка | Вредност |
|--------|----------------------------------|
| „А“ | ако има вредност од 4,51 до 5,00 |
| „Б“ | ако има вредност од 3,51 до 4,50 |
| „В“ | ако има вредност од 2,51 до 3,50 |
| „Г“ | ако има вредност од 1,51 до 2,50 |
| „Д“ | ако има вредност од 1,00 до 1,50 |

Во зависност од добиената оценка, следуваат мерки за одличен или за слаб ефект. Така највисоко рангираните административните службеници од конечната ранг-листа за кои годишната оценка

е „А“, ќе бидат наградени со бонус во износ од една плата примена во последниот месец во годината за која се вршело оценувањето. На последните 5% административни службеници од ранг-листата ќе им: престане работниот однос ако се оценети со оценка „Д“, ако биде намалена платата во износ од 20% во период од шест месеци ако се оценети со оценка „Г“, ако биде намалена платата во износ од 10% во период од шест месеци ако се оценети со оценка „В“, ако биде намалена платата во износ од 5% во период од шест месеци доколку се оценети со оценка „Б“.

Дополнително, во постапката на унапредување што има цел да им овозможи на административните службеници преминување од пониски на повисоки работни места, како еден од задолжителните услови на интерниот оглас е и да е оценет со оценка „А“ или „Б“ при последното оценување. На тој начин перформансите стануваат и задолжителен критериум за кариерно напредување.

3.3 РАКОВОДЕЊЕ И ЛИДЕРСТВО ВО НОВАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА

Видено од анализата на секторските и материјалните закони во поглавје 2.3 од Анализата на новата законска регулатива за управување со човечките ресурси во

јавниот сектор во Република Македонија, во периодот февруари – март 2014 година биле изменети и дополнети 104 закони со одредби со кои се уредува начинот на избор или именување на носителите на јавни функции што раководат со институциите на јавниот сектор – директорите на органите на државна управа и другите државни органи, правните лица со јавни овластувања, директорите на јавните установи и јавни претпријатија, како и претседателите и членовите на државните комисии, советите, управните и надзорните одбори на јавните претпријатија, регулаторните тела и трговските друштва во целосна или делумна државна сопственост. Со овие одредби се пропишале минимални услови што треба да ги исполнат кандидатите за да бидат избрани на функција, како што се високо образование, солидно работно искуство во областа со која ќе раководат, задолжителното познавање на англиски јазик, познавање на работа со компјутерски програми за канцелариско работење, потврда за спроведен психолошки тест и тест за интегритет, како и да имаат положен стручен тест ако е таков предвиден со посебниот закон што ја регулира дејноста.

Дополнително, и покрај тоа што досега не беше законска обврска, се предвиде и веќе почна практика на објавување транспарентни јавни огласи на кои за раководна функција може да се пријави секој кандидат што ги исполнува потребните законски услови.

Во постапката на селекција што се спроведува во повеќе фази, се врши проверка на менаџерските способности и лидерските вештини на кандидатите, нивните компетенции, стручни знаења и вештини, стандардите за личен интегритет и професионална етика, подготвеноста за посветена работа, желбата и мотивацијата за силен ангажман и соочување со сериозните предизвици во спроведувањето на значајни структурни реформи во земјата.

Дополнително, тука би можело да се спомене и дека со Законот за вработените во јавниот сектор, определена група носители на јавни функции, имено, претседателот на Република Македонија, претседателот на Собранието на Република Македонија и потпретседателите, претседателот на Владата на Република Македонија и неговите заменици, како и министрите, добија можност во своите кабинети да ангажираат посебни советници, а кои би ја ставиле својата докажана експертиза и долгогодишно

искуство во различните области од интерес во функција на зајакнување на работата на кабинетите и на таков начин би придонеле да се зајакне менаџерска и лидерската улога на самите функционери.

4. АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ЕМПИРИСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ

ОПШТО ЗА ПРАШАЛНИКОТ

Во периодот од 1 до 10 октомври 2015 година беше спроведено емпириско истражување. Целта на истражувањето беше да се направи процена на квалитетот на македонската Рамка на општи компетенции, како дел од новиот Закон за административни службеници. Електронскиот прашалник, преку алатката limesurvey.com, беше доставен до 8 државни институции, и тоа: четири министерства, една државна комисија, две државни агенции и еден државен инспекторат.

На прашалникот одговориле вкупно 40 испитаници. Резултатите од анкетниот лист беа обработени и од нивната обработка произлегоа следниве анализи:

Графикон 7. – број на испитаници по работна позиција, пол, возраст и работно искуство во државна служба

| Според ПОЗИЦИЈА: | | Според ПОЛ: | | Според ВОЗРАСТ: | | Според РАБОТНО ИСКУСТВО: | |
|------------------|-----------|---------------|-----------|-----------------|-----------|--------------------------|-----------|
| Министер | 2 | Женски | 20 | 18-20 год | 0 | <1 година | 0 |
| Заменик-министер | 2 | Машки | 20 | 21-30 год | 4 | 1-5 години | 7 |
| Директор | 3 | | | 31-40 год | 16 | 6-10 години | 14 |
| Претседател | 1 | | | 41-50 год | 8 | 11-15 години | 7 |
| Категорија А | 8 | | | 51-60 год | 7 | 16-20 години | 5 |
| Категорија Б | 8 | | | 61+ | 3 | >20 години | 7 |
| Категорија В | 8 | | | | | | |
| Категорија Г | 8 | | | | | | |
| Вкупно | 40 | Вкупно | 40 | Вкупно | 40 | Вкупно | 40 |

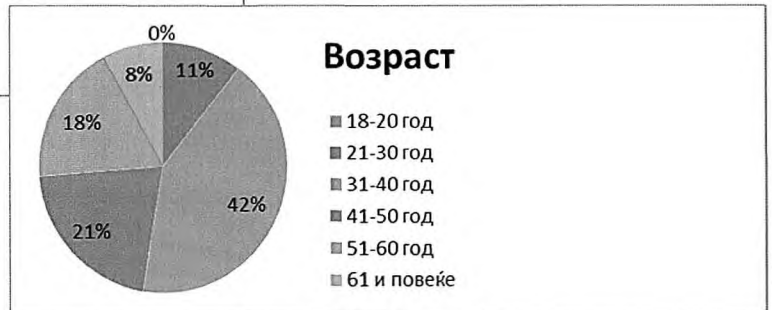
Графикон 7. – структура на испитаници по работна позиција





Графикон 8. – структура на испитаници по пол

Графикон 9. – структура на испитаници по возраст



Графикон 10. – структура на испитаници по работно искуство во државна служба

Во следните табели, испитаниците давале оценки во однос на прашањето колку наведениот индикатор е релевантен за соодветната компетенција, при што:

- 5 – Исклучително релевантен
- 4 – Релевантен
- 3 – Делумно релевантен
- 2 – Нерелевантен
- 1 – Сосема нерелевантен

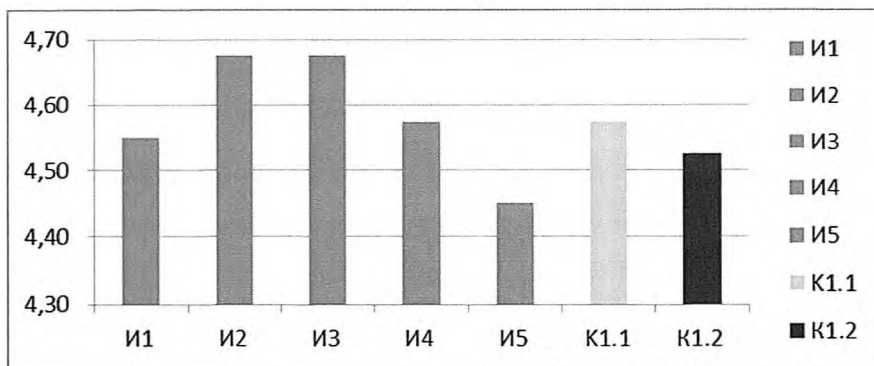
К1. СТРАТЕШКА СВЕСТ

Компетенцијата СТРАТЕШКА СВЕСТ има цел да ја одрази способноста на Раководителот на Сектор (РС) да ги разбере целите и приоритетите на својата институција, да разбере како со својата работа ќе овозможи институцијата да ги испорача овие цели и приоритети, како неговата способност да се справува и приспособува кон промените во институцијата. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 11. – одговори за компетенцијата К1. СТРАТЕШКА СВЕСТ

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|------|---|---|----------|----------|----------|----------|
| И1 | учествува во утврдувањето на стратешките приоритети и цели на институцијата и на секторот со кој раководи, како и да ги поврзе со приоритетите и целите на другите организациски единици во институцијата | 24 | 14 | 2 | 0 | 0 |
| И2 | е способен да изработува акциски планови за спроведување на приоритетите и целите на секторот | 28 | 11 | 1 | 0 | 0 |
| И3 | е способен да утврдува индикатори за мерење на резултатите на секторот, да ја следи имплементацијата на стратешките планови, да идентификува ризици и да презема корективни мерки ако е тоа потребно | 28 | 11 | 1 | 0 | 0 |
| И4 | ги идентификува клучните актери во процесот на стратешко планирање, да гради партнерства и да се грижи тие да ја разберат својата улога | 24 | 15 | 1 | 0 | 0 |
| И5 | го разбира влијанието на промените во рамките на поширок социјален и институционален контекст, ги прифаќа, промовира и управува со промените, прави анализи и дава препораки за имплементација на позитивните влијанија врз промените | 19 | 20 | 1 | 0 | 0 |
| К1.1 | Во колкава мера компетенцијата „Стратешка свест“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 25 | 13 | 2 | 0 | 0 |
| К1.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Стратешка свест“? | 23 | 15 | 2 | 0 | 0 |
| К1.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Стратешка свест“? | 1. Сметам дека се доволно индикатори | | | | |

Графикон 12. – анализа на одговорите за компетенцијата К1. СТРАТЕШКА СВЕСТ



Од дадените одговори може да се заклучи дека испитаниците за најрелевантни индикатори за **СТРАТЕШКА СВЕСТ** ги сметаат И2 и И3, и двата индикатора со

средна оценка 4,68 (одлични) т.е. способноста на РС да изработува акциски планови, да утврдува индикатори за мерење на резултатите на секторот, да ја следи имплементацијата на стратешките планови, да идентификува ризици и да презема корективни мерки ако е тоа потребно. Ако се навлезе во структурата на одговорите по позиција, може да се забележи дека овие два индикатора ги сметаат за најрелевантни самите РС (98%), потоа функционерите (97%), додека нераководните структури сметаат дека се помалку релевантни (78%).

Од друга страна, за испитаниците најмалку релевантен индикатор во однос на компетенцијата **СТРАТЕШКА СВЕСТ** е индикаторот И5, со средна оценка 4,45 (многу добар), т.е. разбирањето РС за влијанието на промените во рамките на поширок социјален и институционален контекст, прифаќањето, промовирањето и управувањето со промените, правењето анализи и давањето препораки за имплементација на позитивните влијанија на промените.

Во однос на самата компетенција **СТРАТЕШКА СВЕСТ**, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 62,5% рекле дека е исклучително релевантна, 32,5% рекле дека е релевантна, а 5% рекле дека е делумно релевантна. Средна оценка за самата компетенција К1.1 е 4,58, т.е. одлична.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи процена дали РС ја поседува компетенцијата **СТРАТЕШКА СВЕСТ**, 57,5% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 37,5% – „4“, додека само 5% – „3“. Средна оценка за изборот на индикатори за компетенцијата К1.2 е 4,53, т.е. индикаторите се одлично избрани.

*Може да се заклучи дека и самата компетенција **СТРАТЕШКА СВЕСТ** и индикаторите за процена на компетенцијата се добро избрани.*

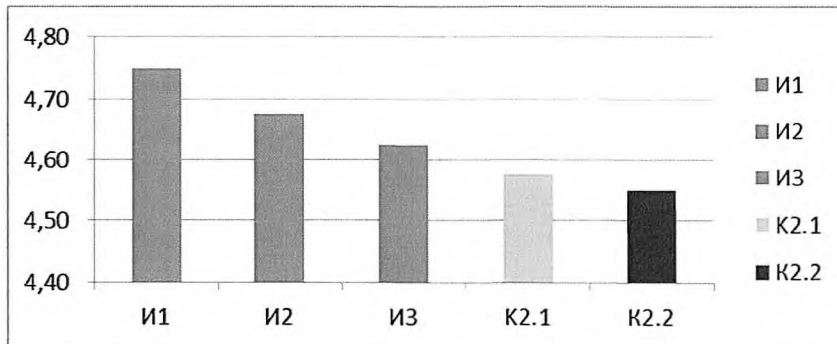
К2. ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ

Компетенцијата ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ треба да ја одрази способноста на РС да соработува со странките и засегнатите страни, односно неговата активност, иновативност, кооперативност и флексибилност со цел ефикасно и ефективно остварување на правата и интересите на странките, со истовремена грижа за јавниот интерес. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 13. – одговори за компетенцијата К2. ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|------|--|--|----|---|---|---|
| И1 | претставува пример како да се соработува со релевантните актери, партнери и странки, да поставува оперативни стандарди за работа и однесување | 30 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| И2 | гради стратегии за подобрување на услугите во својот домен, да ги препознава потребите на странките и навремено и професионално да се справува со предизвиците | 27 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| И3 | го користи искуството од работата со странките за да ја подобри сопствената работа и работата на секторот | 27 | 11 | 2 | 0 | 0 |
| К2.1 | Во колкава мера компетенцијата „Ориентираност кон странки/засегнати страни“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 25 | 13 | 2 | 0 | 0 |
| К2.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Ориентираност кон странки/засегнати страни“? | 24 | 14 | 2 | 0 | 0 |
| К2.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Ориентираност кон странки/засегнати страни“? | 1. Управување со интерперсоналните односи; | | | | |

Графикон 14. – анализа на одговорите за компетенцијата K2. ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ



Од дадените одговори може да се заклучи дека испитаниците за најрелевантен индикатор за компетенцијата **ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ /**

ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ го сметаат индикаторот И1 со средна оценка 4,75, односно дека РС треба да претставува пример како да се соработува со релевантните актери, партнери и странки, да поставува оперативни стандарди за работа и однесување и тоа 75% исклучително релевантен, 25% релевантен.

Од друга страна, иако помалку во однос на И1, за испитаниците високорелевантни во однос на компетенцијата **ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ** се индикаторите И2 и И3, со средни оценки 4,68 и 4,63, односно способноста на РС да гради стратегии за подобрување на услугите во својот домен, да ги препознава потребите на странките и навремено и професионално да се справува со предизвиците (67,5% исклучително релевантен, 32,5% релевантен), како и да го користи искуството од работата со странките за да ја подобри сопствената работа и работата на секторот (67,5% исклучително релевантен, 27,5% релевантен и 5% делумно релевантен).

Во однос на самата компетенција **ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ**, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 62,5% рекле дека е исклучително релевантна, 32,5% рекле дека е релевантна, а 5% рекле дека е делумно релевантна. Средна оценка за самата компетенција K2.1 е 4,58, т.е. одлична.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи проценка дали РС ја поседува компетенцијата **ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ**, 60% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 35% – „4“, додека само 5% – „3“. Средна оценка за изборот на индикатори за компетенцијата K2.2 е 4,55, т.е. индикаторите се одлично избрани. Само еден од испитаниците смета дека треба да се додаде дополнителен индикатор, и тоа „Управување со интерперсоналните односи“.

*Може да се заклучи дека и самата компетенција **ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ**, и индикаторите за проценка на компетенцијата, од испитаниците добиле одлични оценки.*

К3. РАКОВОДЕЊЕ

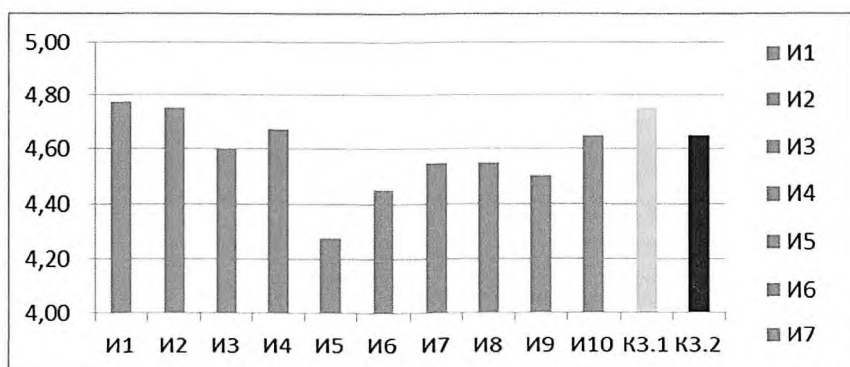
Компетенцијата РАКОВОДЕЊЕ треба да ја одрази способноста на РС да раководи со вработените и да им дава поддршка за квалитетно извршување на работата. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 15. – одговори за компетенцијата К3. РАКОВОДЕЊЕ

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|----|---|----|----|---|---|---|
| И1 | ги поддржува и охрабрува вработените да се справат со комплексни ситуации, да ги мотивира и да се грижи за нивниот развој низ обука и стручно оспособување | 31 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| И2 | организира редовни состаноци со тимот, да ги споделува „научените лекции“ со тимот и другите вработени во институцијата со цел подобрување на процедурите и работењето на институцијата | 30 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| И3 | ги почитува различностите на членовите на тимот, да гради добри меѓучовечки односи и да управува со конфликтни ситуации | 24 | 16 | 0 | 0 | 0 |
| И4 | го следи и го оценува успехот на вработените и да им помага да го подобрат нивниот ефект | 27 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| И5 | покажува разбирање за личните проблеми на вработените, да им дава поддршка за надминување на истите и да се грижи тие да не влијаат врз квалитетот на работата на тимот | 15 | 21 | 4 | 0 | 0 |
| И6 | ги планира потребите од нови вработувања во својот сектор и престанок на работен однос согласно со закон | 22 | 15 | 2 | 1 | 0 |
| И7 | го планира процесот на менторство за вработените и нововработените да ги воведува во работниот процес | 24 | 14 | 2 | 0 | 0 |

| | | | | | | |
|------|--|--|----|---|---|---|
| И8 | овозвозможи сите засегнати страни да се запознаени со планираното и за нивната улога во тој процес | 23 | 16 | 1 | 0 | 0 |
| И9 | управува со промените, динамиката и временската рамка за нивно спроведување, а отпорот кон промени да го реши со формирање силна водечка група на истомисленици со доволен капацитет | 22 | 16 | 2 | 0 | 0 |
| И10 | е способен да ги предвидува ризиците и начинот на справување со истите, | 27 | 12 | 1 | 0 | 0 |
| К3.1 | Во колкава мера компетенцијата „Раководење“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 31 | 8 | 1 | 0 | 0 |
| К3.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Раководење“? | 27 | 12 | 1 | 0 | 0 |
| К3.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Раководење“? | 1. Управување со интерперсоналните односи; | | | | |

Графикон 16. – анализа на одговорите за компетенцијата К3. РАКОВОДЕЊЕ



Од дадените одговори може да се заклучи дека за испитаниците најрелевантен индикатор за компетенцијата **РАКОВОДЕЊЕ** е индикаторот И1, т.е. способноста на РС

да ги поддржува и да ги охрабрува вработените да се справат со комплексни ситуации, да ги мотивира и да се грижи за нивниот развој низ обука и стручно оспособување и тоа 77,5% исклучително релевантен, 22,5% релевантен, со средна оцена 4,78. Втор индикатор по релевантност е И2, т.е. РС да организира редовни состаноци со тимот, да ги споделува „научените лекции“ со тимот и другите вработени во институцијата со цел подобрување на процедурите и работењето на институцијата (75% исклучително релевантен, 25% релевантен), со средна оцена 4,75.

Од друга страна, за испитаниците најмалку релевантно во однос на компетенцијата **РАКОВОДЕЊЕ** е индикаторот И5, т.е. способноста на РС да покажува разбирање за личните проблеми на вработените, да им дава поддршка за нивно надминување и да се грижи тие да не влијаат врз квалитетот на работата на тимот (37,5% исклучително релевантен, 52,5% релевантен и 10% делумно релевантен), со средна оцена 4,28.

Во однос на самата компетенција РАКОВОДЕЊЕ, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 77,5% рекле дека е исклучително релевантна, 20% рекле дека е релевантна, а 2,5% рекле дека е делумно релевантна. Средна оценка за компетенцијата РАКОВОДЕЊЕ, т.е. К3.1 е 4,75, т.е. одлична.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи проценка дали РС ја поседува компетенцијата РАКОВОДЕЊЕ, 67,5% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 30% – „4“, додека само 2,5% – „3“. Средна оценка за индикаторите за оваа компетенција е 4,65, одличен. И тука само еден од испитаниците смета дека треба да се додаде дополнителен индикатор и тоа „Управување со интерперсоналните односи“.

*Може да се заклучи дека и самата компетенција **ОРИЕНТИРАНОСТ КОН СТРАНКИ / ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ** и индикаторите за нејзина проценка се добро осмислени и од испитаниците добиле одлични оценки.*

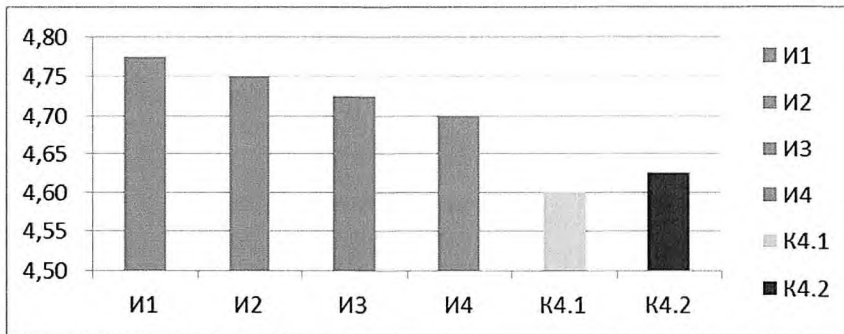
К4. ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ

Компетенцијата ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ треба да ја одрази способноста на РС да продуцира висококвалитетни резултати во интерес на институцијата. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 17. – одговори за компетенцијата К4. ОСТВАРУВАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИ

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|------|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| И1 | е способен да го искористи знаењето, вештините и капацитетот на вработените во својот сектор за да ги оствари политиките, плановите и приоритетите на институцијата | 31 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| И2 | е способен да поставува јасни, мерливи и реално остварливи цели, да ги планира и организира ресурсите заради остварување на поставените целите | 30 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| И3 | е способен да делегира задачи со конкретни насоки и совети за решавање на проблемите | 30 | 9 | 1 | 0 | 0 |
| И4 | е способен да ги сублимира резултатите од добиените анализи, да наоѓа конкретни решенија на проблемите и да покажува креативност | 29 | 10 | 1 | 0 | 0 |
| К4.1 | Во колкава мера компетенцијата „Остварување на резултати“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 27 | 10 | 3 | 0 | 0 |
| К4.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Остварување на резултати“? | 28 | 9 | 3 | 0 | 0 |
| К4.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Остварување резултати“? | / | | | | |

Графикон 18. – анализа на одговорите за компетенцијата К4. ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ



Од дадените одговори може да се заклучи дека за испитаниците најрелевантен индикатор за компетенцијата **ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ** е индикаторот И1, т.е.

способноста на РС да го искористи знаењето, вештините и капацитетот на вработените во својот сектор за да ги оствари политиките, плановите и приоритетите на институцијата, и тоа 77,5% исклучително релевантен, 22,5% релевантен. Индикаторот добил средна оцена 4,78. Втор индикатор по релевантност со средна оцена 4,75 е индикаторот И2 – способноста на РС да поставува јасни, мерливи и реално остварливи цели, да ги планира и да ги организира ресурсите заради остварување на поставените целите (75% исклучително релевантен, 25% релевантен), а трет по релевантност со средна оцена 4,73 е индикаторот И3 – делегирање задачи со конкретни насоки и совети за решавање на проблемите (75% исклучително релевантен, 22,5% релевантен и 2,5% делумно релевантен).

За испитаниците најмалку релевантен, иако многу релевантен индикатор во однос на компетенцијата **ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ** е индикаторот И4, со средна оцена 4,70, т.е. способноста на РС да ги сублимира резултатите од добиените анализи, да наоѓа конкретни решенија на проблемите и да покажува креативност (72,5% исклучително релевантен, 25% релевантен и 2,5% делумно релевантен).

Во однос на самата компетенција **ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ**, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 67,5% рекле дека е исклучително релевантна, 25% рекле дека е релевантна, а 7,5% рекле дека е делумно релевантна. Ова ја прави средната оцена за оваа компетенција 4,60.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи проценка дали РС ја поседува компетенцијата **ОСТВАРУВАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИ**, 70% испитаници на индикаторите им дале највисока оцена „5“, 22,5% – „4“, додека само 7,5% – „3“. Средна оцена за индикаторите на оваа компетенција е 4,63, одлични.

*Може да се заклучи дека и самата компетенција **ОСТВАРУВАЊЕ РЕЗУЛТАТИ** и индикаторите за нејзина проценка се добро осмислени.*

К5. РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ

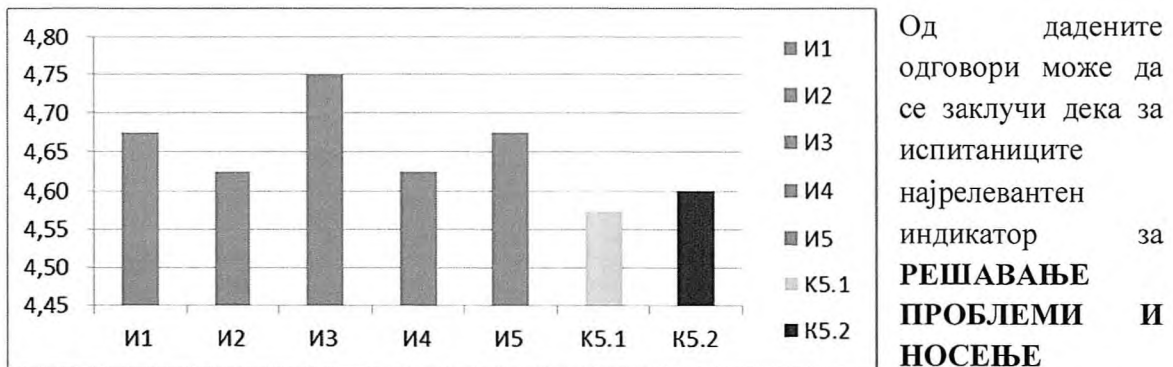
Компетенцијата РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ треба да го одрази пристапот на РС кон дефинирањето на проблемите, барањето информации, консултациите со засегнатите страни, анализата на резултатите, идентификувањето на можности за дејствување и донесувањето одлуки. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 19. – одговори за компетенцијата К5. РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|------|---|----|----|---|---|---|
| И1 | има проактивен пристап при решавање на проблемите и да презема одговорност за нивно надминување, навремено да реагира и да не дозволува влошување на состојбата | 29 | 9 | 2 | 0 | 0 |
| И2 | ги анализира и да ги оценува собраните информации, да ги идентификува причините и можните последици, да дефинира приоритети, да ги препознава ризиците и да изврши нивна превенција | 26 | 13 | 1 | 0 | 0 |
| И3 | носи објективни одлуки врз основа на сите релевантни докази и да знае кога да го извести повисокото раководство и релевантните фактори за донесените одлуки | 30 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| И4 | ги оценува ефектите и влијанието од донесените одлуки во поширок контекст | 26 | 13 | 1 | 0 | 0 |
| И5 | се консултира со засегнатите страни и да користи релевантни извори на информации | 28 | 11 | 1 | 0 | 0 |
| К5.1 | Во колкава мера компетенцијата „Решавање на проблеми и носење на одлуки“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на секторите во државните институции? | 25 | 13 | 2 | 0 | 0 |
| К5.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Решавање на проблеми и носење на одлуки“? | 26 | 12 | 2 | 0 | 0 |

| | | |
|------|---|----------------|
| K5.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за проценка на компетенцијата „Решавање на проблеми и носење на одлуки“? | 1. етички став |
|------|---|----------------|

Графикон 20. – анализа на одговорите за компетенцијата **K5. РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ**



ОДЛУКИ е индикаторот И3, т.е. способноста на РС носи објективни одлуки врз основа на сите релевантни докази и да знае кога да го извести повисокото раководство и релевантните фактори за донесените одлуки, и тоа 75% исклучително релевантен, 25% релевантен. Индикаторот добил средна оцена 4,75. Втори индикатори по релевантност со средна оцена 4,68 се индикаторите И1 – има проактивен пристап при решавање на проблемите и да презема одговорност за нивно надминување, навремено да реагира и да не дозволува влошување на состојбата (72,5% исклучително релевантен, 22,5% релевантен и 5% делумно релевантен), како и индикаторот И5 – се консултира со засегнатите страни и користи релевантни извори на информации (70% исклучително релевантен, 27,5% релевантен и 2,5% делумно релевантен).

За испитаниците најмалку релевантни, иако индикатори со висока средна оцена од 4,63, се индикаторите И2 и И4, т.е. способноста на РС да ги анализира и да ги оценува собраните информации, да ги идентификува причините и можните последици, да дефинира приоритети, да ги препознава ризиците и да изврши нивна превенција, како и способноста на РС да ги оценува ефектите и влијанието од донесените одлуки во поширок контекст.

Во однос на самата компетенција **РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ**, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на секторите во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 62,5% рекле дека е исклучително релевантна, 32,5% рекле дека е релевантна, а 5% рекле дека е делумно релевантна. Ова ја прави средната оцена за оваа компетенција 4,58.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи процена дали РС ја поседува компетенцијата РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ, 65% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 30% – „4“ додека само 5% – „3“. Средна оценка за индикаторите на оваа компетенција е 4,60, одлични. И тука само еден од испитаниците смета дека треба да се додаде дополнителен индикатор, и тоа „етички став“.

Може да се заклучи дека и самата компетенција РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМИ И НОСЕЊЕ ОДЛУКИ и индикаторите за нејзина процена се добро осмислени.

К6. РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА

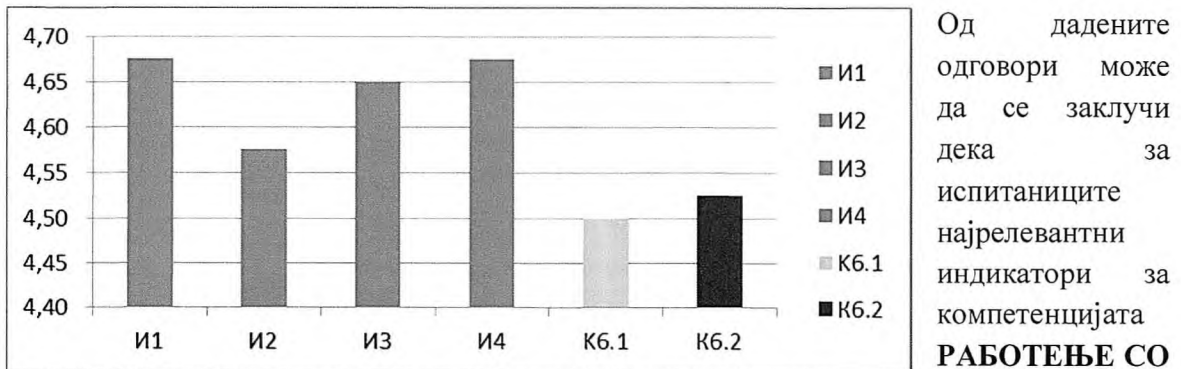
Компетенцијата РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА треба да го одрази пристапот на РС кон потребите, предностите и приоритетите на другите вработени во институцијата и надвор од неа. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 21. - одговори за компетенцијата К6. РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|------|---|----|----|---|---|---|
| И1 | е способен да ги мотивира членовите на тимот во остварувањето на поставените цели и да гради добри меѓучовечки односи | 27 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| И2 | промовира еднаков пристап кон сите членови од тимот без оглед на различностите, прифаќа аргументирани ставови од другите | 24 | 15 | 1 | 0 | 0 |
| И3 | презема активности за подобрување на работата на тимот во целина и на ефектот на секој поединечен член на тимот | 27 | 12 | 1 | 0 | 0 |
| И4 | поседува способност за споделување на проблемите во рамките на тимот и ги поттикнува вработените да предлагаат идеи и решенија | 27 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| К6.1 | Во колкава мера компетенцијата „Работење со други / тимска работа“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 24 | 12 | 4 | 0 | 0 |

| | | | | | | |
|------|--|----|----|---|---|---|
| K6.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Работење со други / тимска работа“? | 25 | 11 | 4 | 0 | 0 |
| K6.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Работење со други / тимска работа“? | / | | | | |

Графикон 22. – анализа на одговорите за компетенцијата К6. РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА



Од дадените одговори може да се заклучи дека за испитаниците најрелевантни индикатори за компетенцијата **РАБОТЕЊЕ СО**

ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА со средна оцена 4,68 се индикаторите И1 и И4, т.е. способноста на РС да ги мотивира членовите на тимот во остварувањето на поставените цели и да гради добри меѓучовечки односи, како способноста на РС за споделување на проблемите во рамките на тимот и поттикнување на вработените да предлагаат идеи и решенија, (67,5% исклучително релевантни, 32,5% релевантни). Втор индикатор по релевантност со средна оцена 4,65 е индикаторот И3 – презема активности за подобрување на работата на тимот во целина и на ефектот на секој поединечен член на тимот (67,5% исклучително релевантен, 30% релевантен и 2,5% делумно релевантен).

За испитаниците најмалку релевантен, со средна оцена од 4,58, е индикаторот И2, т.е. дали РС промовира еднаков пристап кон сите членови од тимот без оглед на различностите и дали прифаќа аргументирани ставови од другите.

Во однос на самата компетенција **РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА**, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 60% рекле дека е исклучително релевантна, 30% рекле дека е релевантна, а 10% рекле дека е делумно релевантна. Ова ја прави средната оцена за оваа компетенција 4,50.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи процена дали РС ја поседува компетенцијата РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА, 62,5% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 27,5% – „4“, додека 10% – „3“. Средна оценка за индикаторите на оваа компетенција е 4,53.

Може да се заклучи дека и самата компетенција РАБОТЕЊЕ СО ДРУГИ / ТИМСКА РАБОТА и индикаторите за нејзина проценка се добро осмислени.

К7. КОМУНИКАЦИЈА

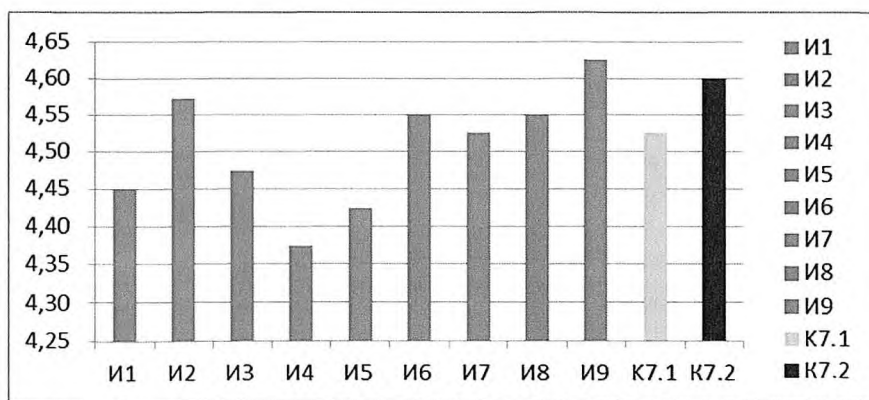
Компетенцијата КОМУНИКАЦИЈА треба да ја одрази способноста на РС да се претстави себеси, својата организациска единица и институцијата на позитивен и професионален начин, како и да комуницира со засегнатите страни на соодветен начин. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 23. – одговори за компетенција К7. КОМУНИКАЦИЈА

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|----|---|----|----|---|---|---|
| И1 | е способен е да ја претставува институцијата во јавноста, да зборува јасно и концизно | 21 | 17 | 1 | 1 | 0 |
| И2 | е способен и достапен да сослуша различни мислења, да го проверува разбирањето кај соговорниците, да ги сумира и да извлече јасни заклучоци | 25 | 16 | 1 | 0 | 0 |
| И3 | е способен да ја промовира визијата, мисијата и улогата на институцијата, нејзините политики, планови и приоритети во институцијата и надвор од неа | 22 | 15 | 3 | 0 | 0 |
| И4 | е способен да подготвува писмени извештаи преку кои ќе влијае и ќе ја убеди јавноста | 17 | 21 | 2 | 0 | 0 |
| И5 | е способен да го избере вистинскиот начин на комуникација (писмена или усна), во зависност од целната група | 19 | 19 | 2 | 0 | 0 |
| И6 | е способен да преговара за решение што е од заеднички интерес за институцијата и засегнатите страни | 23 | 16 | 1 | 0 | 0 |

| | | | | | | |
|------|--|----|----|---|---|---|
| И7 | е способен да влијае врз мислењата и идеите на луѓето преку аргументи што се во насока на остварување на стратешките приоритети и цели на институцијата | 22 | 17 | 1 | 0 | 0 |
| И8 | е способен да планира, да организира и да води состаноци со јасна цел, дневен ред и заклучоци | 23 | 16 | 1 | 0 | 0 |
| И9 | е способен да управува со информациите, да воспостави редовна и навремена комуникација со вработените и да им овозможи на вработените соодветен пристап до потребните информации | 25 | 15 | 0 | 0 | 0 |
| К7.1 | Во колкава мера компетенцијата „Комуникација“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 23 | 15 | 2 | 0 | 0 |
| К7.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Комуникација“? | 26 | 12 | 2 | 0 | 0 |
| К7.3 | треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Комуникација“? | / | | | | |

Графикон 24. – анализа на одговорите за компетенцијата К7. КОМУНИКАЦИЈА



Од дадените одговори може да се заклучи дека испитаниците за најрелевантен индикатор за компетенцијата

КОМУНИКАЦИЈА со средна оцена 4,63 го оцениле индикаторот И9, т.е. способноста на РС да управува со информациите, да воспостави редовна и навремена комуникација со вработените и да им овозможи на вработените соодветен пристап до

потребните информации, (62,5% исклучително релевантен, 37,5% релевантен). Втор индикатор по релевантност со средна оценка 4,57 е индикаторот И2 – способен е и достапен да сослуша различни мислења, го проверува разбирањето кај соговорниците, сумира и извлекува јасни заклучоци (62,5% исклучително релевантен, 40% релевантен и 2,5% делумно релевантен).

За испитаниците најмалку релевантен, со средна оценка од 4,38, е индикаторот И4, т.е. дали РС е способен да подготвува писмени извештаи преку кои ќе влијае и ќе ја убеди јавноста.

Во однос на самата компетенција КОМУНИКАЦИЈА, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 57,5% рекле дека е исклучително релевантна, 37,5% рекле дека е релевантна, а 5% рекле дека е делумно релевантна. Ова ја прави средната оценка за оваа компетенција 4,53.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи проценка дали РС ја поседува компетенцијата КОМУНИКАЦИЈА, 65% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 30% – „4“, додека 5% – „3“. Средна оценка за индикаторите на оваа компетенција е 4,60.

Може да се заклучи дека и самата компетенција КОМУНИКАЦИЈА и индикаторите за нејзина проценка се добро осмислени.

К8. УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ

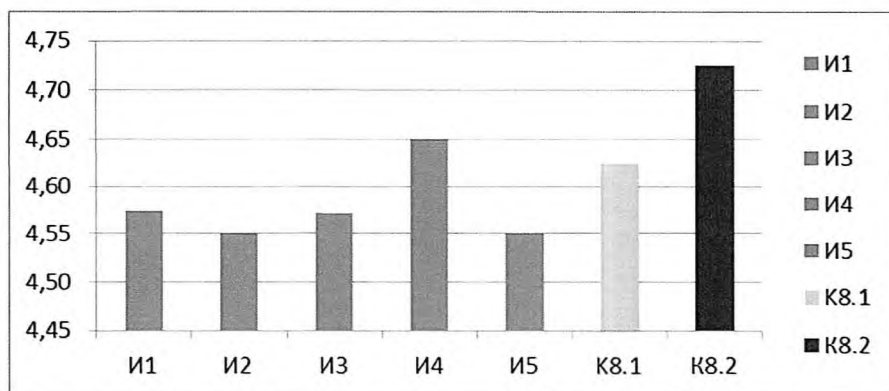
Компетенцијата УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ треба да ја одрази способноста на РС да се претстави себеси, својата организациска единица и институцијата на позитивен и професионален начин, како и да комуницира со засегнатите страни на соодветен начин. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 25. – одговори за компетенцијата К8. УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|----|---|----|----|---|---|---|
| И1 | креира култура и атмосфера за учење и развој и споделување на искуствата во својата работна средина | 24 | 15 | 1 | 0 | 0 |

| | | | | | | |
|------|---|----|----|---|---|---|
| И2 | ги поврзува плановите за учење и развој со стратешките приоритети и цели на својот сектор и институцијата, објективен е при идентификување на потребите за учење и развој | 23 | 16 | 1 | 0 | 0 |
| И3 | реагира позитивно и им дава поддршка на вработените за учење и развој во работното место и надвор од него | 27 | 12 | 3 | 0 | 0 |
| И4 | ја следи работата на вработените редовно и ги идентификува областите каде што е потребен дополнителен развој на нивните компетенции | 26 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| И5 | ги оценува ефектите од обуките на вработените во својот сектор преку редовно следење на нивната работа | 22 | 18 | 0 | 0 | 0 |
| К8.1 | Во колкава мера компетенцијата „Учење и развој“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 27 | 11 | 2 | 0 | 0 |
| К8.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Учење и развој“? | 29 | 11 | 0 | 0 | 0 |
| К8.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Учење и развој“? | / | | | | |

Графикон 26. – анализа на одговорите за компетенцијата К8. УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ



Од дадените одговори може да се заклучи дека испитаниците за најрелевантен индикатор за компетенцијата **УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ** со средна оценка

4,65 го оцениле индикаторот И4, т.е. способноста на РС редовно да ја следи работата на вработените и да ги идентификува областите каде што е потребен дополнителен

развој на нивните компетенции (65% исклучително релевантен, 35% релевантен). Втор индикатор по релевантност со средна оценка 4,58 е индикаторот И1 – креира култура и атмосфера за учење и развој и споделување на искуствата во својата работна средина (60% исклучително релевантен, 37,5% релевантен и 2,5% делумно релевантен).

За испитаниците најмалку релевантни, со средна оценка од 4,55, се индикаторите И2 и И5, т.е. дали РС ги поврзува плановите за учење и развој со стратешките приоритети и цели на својот сектор и институцијата, е објективен при идентификување на потребите за учење и развој, како и дали РС ги оценува ефектите од обуките на вработените во својот сектор преку редовно следење на нивната работа.

Во однос на самата компетенција УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 67,5% рекле дека е исклучително релевантна, 27,5% рекле дека е релевантна, а 5% рекле дека е делумно релевантна. Ова ја прави средната оценка за оваа компетенција 4,63.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи проценка дали РС ја поседува компетенцијата УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ, 72,5% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 27,5% – „4“, додека 5% – „3“. Средна оценка за индикаторите на оваа компетенција е 4,73.

Може да се заклучи дека и самата компетенција УЧЕЊЕ И РАЗВОЈ и индикаторите за нејзина проценка се добро осмислени.

К9. ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ

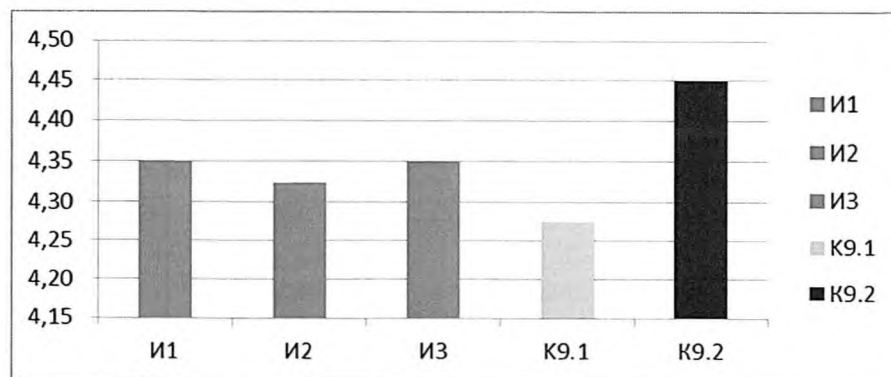
Компетенцијата ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ треба да ја одрази способноста на РС за соодветно финансиско планирање и буџетирање и најдобро искористување на достапните ресурси. Испитаниците сметаат дека:

Графикон 27. – одговори за компетенцијата К9. ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ

| | Раководителот на сектор треба да: | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|----|---|----|----|---|---|---|
| И1 | е способен да ги планира буџетските средства | 19 | 16 | 5 | 0 | 0 |
| И2 | е способен да ги планира фискалните импликации на програмските и проектните | 19 | 15 | 6 | 0 | 0 |

| | | | | | | |
|------|---|---|----|---|---|---|
| | активности | | | | | |
| ИЗ | го следи и контролира извршувањето на планираните финансиски средства | 20 | 14 | 6 | 0 | 0 |
| К9.1 | Во колкава мера компетенцијата „Финансиско работење“ влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции? | 17 | 17 | 6 | 0 | 0 |
| К9.2 | Колку од горенаведените индикатори овозможуваат солидна процена дали раководителот на сектор ја поседува компетенцијата „Финансиско работење“? | 23 | 12 | 5 | 0 | 0 |
| К9.3 | Дали треба да се додаде/ат дополнителен/ни индикатор/и за процена на компетенцијата „Финансиско работење“? | 1. Раководителот на сектор треба да го следи извршувањето на буџетот и навремено да предлага трансферирање на средства од една на друга ставка во делот на буџетот наменет за финансирање на секторот | | | | |

Графикон 28. – анализа на одговорите за компетенцијата К9. ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ



Од дадените одговори може да се заклучи дека испитаниците за најрелевантни индикатори за компетенцијата **ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ** со средна оцена

4,35 се индикаторите И1 и И3, т.е. РС да е способен да ги планира буџетските средства, како и да го следи и контролира извршувањето на планираните финансиски средства (47,5% исклучително релевантни, 40% релевантни и 12,5% делумно релевантен за И1 и 50% исклучително релевантни, 35% релевантни и 15% делумно релевантен за И3).

За испитаниците најмалку релевантен, со средна оценка од 4,33, е индикаторот И2, т.е. дали РС е способен да ги планира фискалните импликации на програмските и проектните активности.

Во однос на самата компетенција **ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ**, односно во колкава мера таа влијае врз квалитетот на работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции, сите испитаници (100%) рекле дека има влијание, при што 42,5% рекле дека е исклучително релевантна, 42,5% рекле дека е релевантна, а 15% рекле дека е делумно релевантна. Ова ја прави средната оценка за оваа компетенција 4,28, многу добар.

Во однос на самиот избор на индикатори во Рамката за да се направи проценка дали РС ја поседува компетенцијата **ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ**, 57,5% испитаници на индикаторите им дале највисока оценка „5“, 30% – „4“, додека 12,5% – „3“. Средна оценка за индикаторите на оваа компетенција е 4,45, многу добар. Еден испитаник предложил да се додаде уште еден индикатор за оваа компетенција и тоа: „Раководителот на сектор треба да го следи извршувањето на буџетот и навремено да предлага трансферирање на средства од една на друга ставка во делот на буџетот наменет за финансирање на секторот“.

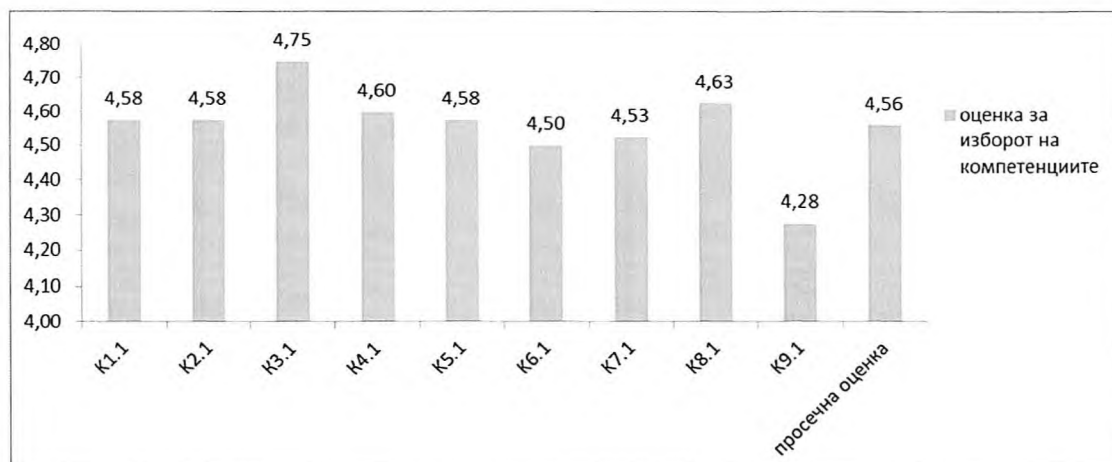
*Може да се заклучи дека и самата компетенција **ФИНАНСИСКО РАБОТЕЊЕ** и индикаторите за нејзина проценка се добро осмислени.*

СПОРЕДБЕНИ АНАЛИЗИ

Испитаниците сметаат дека раководителите на сектори во државните институции, за да бидат успешни во својата работа, треба да ги поседуваат следните компетенции од Рамката подредени по релевантност:

1. **К3. Раководење, со средна оценка 4,75**
2. К8. Учење и развој, со средна оценка 4,63
3. К4. Остварување на резултати, со средна оценка 4,60
4. К5. Решавање проблеми и носење одлуки, со средна оценка 4,58
5. К1. Стратешка свест, со средна оценка 4,58
6. К2. Ориентираност кон странки / засегнати страни, со средна оценка 4,58
7. К7. Комуникација, со средна оценка 4,53
8. К6. Работење со други / тимска работа, со средна оценка 4,50
9. К9. Финансиско работење, со средна оценка 4,28

Графикон 29. – анализа на одговорите за изборот на компетенциите во Рамката



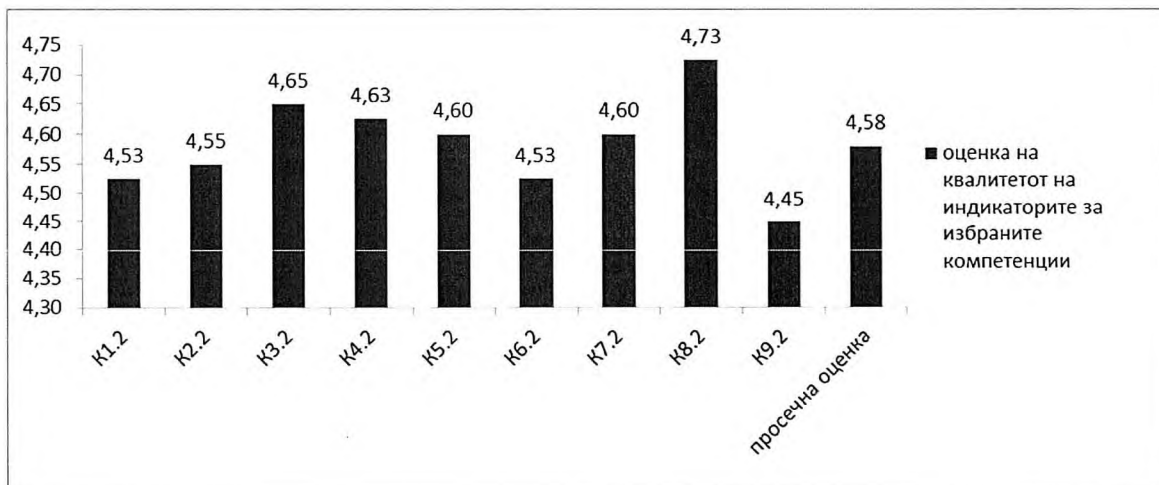
Оттука произлегува дека за испитаниците најважно е раководителите на сектори да се вешти во раководењето, потоа да се подготвени континуирано да учат и да се развиваат самите, но и нивните вработени, како и да остваруваат резултати. За испитаниците најмалку важно е раководителите на сектори да знаат да управуваат со финансии.

Од анализата се гледа дека 88,9% од компетенциите или 8 од 9 компетенции добиле оценка одличен, додека 11,1% или 1 од 9 компетенции, оценка многу добар. Оценки добар, доволен и недоволен не се добиени за ни една компетенција. Просечна оценка за изборот на компетенции е 4,56, одличен.

Во однос на понудените индикатори за процена на поседувањето на компетенциите, испитаниците сметаат дека квалитетот на дефинирање на компетенциите од Рамката е следен:

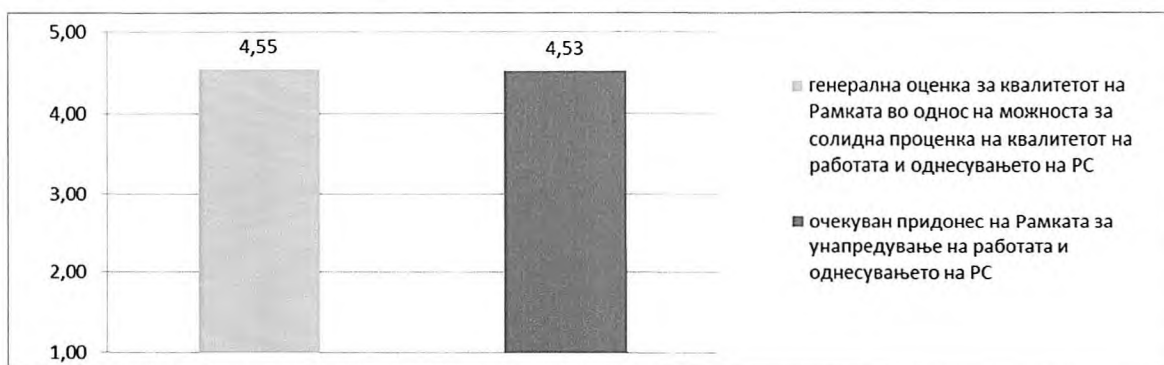
1. **K8. Учење и развој, со средна оценка 4,73**
2. K3. Раководење, со средна оценка 4,65
3. K4. Остварување на резултати, со средна оценка 4,63
4. K5. Решавање на проблеми и носење на одлуки, со средна оценка 4,60
5. K7. Комуникација, со средна оценка 4,60
6. K2. Ориентираност кон странки / засегнати страни, со средна оценка 4,55
7. K1. Стратешка свест, со средна оценка 4,53
8. K6. Работење со други / тимска работа, со средна оценка 4,53
9. K9. Финансиско работење, со средна оценка 4,45

Графикон 30. – анализа на одговорите за квалитетот на индикаторите на компетенциите во Рамката



| | | | | | | |
|-------|---|----|----|---|---|---|
| | солидна проценка на квалитетот во работењето и однесувањето на раководителите на сектори во државните институции | | | | | |
| K10.2 | Оценка за очекуваниот придонес од примената на вака дефинираната Рамка во постапките на селекција, унапредување и мерење на перформансите на раководителите на сектори во државните институции. | 25 | 12 | 2 | 1 | 0 |

Графикон 32. – анализа на одговорите за генералната проценка на Рамката



Од добиените одговори на ова прашање се гледа дека 62,5% од испитаниците ѝ дале оценка одличен на Рамката, 30% многу добар, а 7,5% добар. Средната проценка е 4,55, одличен.

Во однос на прашањето со проценка од 1 до 5, да се оцени очекуваниот придонес од примената на вака дефинираната Рамка во постапките на селекција, унапредување и мерење на перформансите на раководителите на сектори во државните институции, 62,5% од испитаниците од Рамката очекуваат одличен придонес, 30% многу добар, 5% добар и 2,50% доволен. Средно очекуваниот придонес е 4,53, одличен.

Опит заклучок е дека македонската Рамка за општи компетенции е добро осмислена, иако со текот на нејзината примена би можело да се очекува дека ќе дојде до потреба за нејзино подобрување.

IV. НАОДИ, ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

1. Иако јавните администрации на земјите во развој сè уште се под силно влијание на националните традиции, тие се подложни на континуирани реформи заради негативната слика за „бирокуратите“ и „неефикасните јавни услуги“. Дополнително актуелните економски кризи бараат поефективни, пореспонзивни, поинтелигентни и повисоко мотивирани јавни услуги.
2. Без разлика која земја или чија реформа се анализира, како основен фактор за унапредување на јавното управување се земаат вработените во јавниот сектор, односно човечкиот ресурс, положбата што ја има, функциите и управувањето со него.
3. Посебната правна положба на службениците е периодично повторлива тема на политичките и општествените агенди на многу земји-членки на Европската унија. За време на фазата на пристапување во Европската унија 2005 година, речиси сите нови земји-членки усвоија посебни закони за јавна администрација.
4. Унапредувањето на системот на управување со човечките ресурси во јавната администрација претставува и еден од седумте приоритети на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010 – 2015 на Република Македонија. Од тие причини, на почетокот на 2014 година, во Република Македонија беа донесени два системски закона и изменети и дополнети повеќе секторски и материјални закони што се однесуваат на посебната правна положба на службениците и другите вработени во јавниот сектор.
5. Според расположливите податоци, двата системски закона биле подготвувани низ консултативен процес во кој биле вклучени меѓународни експерти од овој домен, но и домашни теоретичари и практичари. Овие експерти ги примениле најдобрите практики на одделни држави-членки на ЕУ, како и земји што имаат традиција на ефикасна и квалитетна јавна администрација, како Канада, Нов Зеланд и Сингапур и ги усогласиле со македонскиот контекст.

6. Со ова магистерска теза е направен обид да се оцени дали и колку ваквите иновирани решенија ќе помогнат да се подигне ефикасноста и ефективноста на вработените во јавната администрација, како најскап и најзначаен ресурси во остварувањето на целите и политиките на државата, како и нивото на сервисна ориентација на македонските јавни институции и да се зголеми задоволството на корисниците на услугите.
7. Од претходната анализа на Законот за вработените во јавниот сектор, видно е дека одредбите обезбедуваат унапредување на организациската поставеност во самите институции и унапредување на политиките за управување со човечките ресурси во институциите, преку воведување на конзистентни политики за управување со човечките ресурси.
8. На начинот на кој е пропишан, Законот за вработените во јавниот сектор воспоставува целосен и синхронизиран систем на администрација, како основна рамка што треба да обезбеди примена на унифицирани начела низ целиот јавниот сектор. Дефинирањето на групи, подгрупи, категории и нивоа, кое за првпат е направено на еден системски начин, со јасно разграничување на посебностите на секоја од нив, би требало да обезбеди правна рамка која тешко ќе биде доведена во прашање како што тоа досега беше случај со одлуките на Уставниот суд во однос на Законот за јавните службеници.
9. Законот за вработените во јавниот сектор ја нагласува потребата вработувањето во институциите да се врши врз основа на т.н. „мерит“ принцип, кој подразбира докажана професионална способност, стручност и компетентност, но и од потребата за унапредување на соодветната и правична застапеност на граѓаните на сите заедници.
10. Со оглед на фактот дека Законот за вработените во јавниот сектор се однесува на сите вработени во институциите на јавниот сектор, а имајќи ја предвид разноликоста на статусот на овие лица, со овој закон се има за цел на општ начин да се регулираат основните постулати во однос на начелата, класификацијата на работните места, евиденцијата, планирањето, вработувањето и видовите на вработувања, мерењето на перформансите, стручното усовршување, општите

права, должности и одговорности на вработените, како и мобилноста на вработените во овие институции. Од тие причини законот дава можност спецификите на процедурите за секоја посебна група на вработени да биде уредена со секторските закони и колективни договори што е и направено во 2014 година со усогласувањето на секторските и материјалните закони.

11. Што се однесува до Законот за административните службеници, тој има цел детална регулација на Група I – Административни службеници. Законот има комплементарна примена со Законот за вработени во јавен сектор, а ги опфаќа сите вработени што вршат административни работи и што примаат плата од јавни пари. Законот дава можност за дополнително уредување на специфичните видови административни службеници во посебните закони.
12. Новини во Законот за административни службеници, кога ќе се направи споредба со старите закони што се однесуваа на државните и јавните службеници се: опфатот на законот; дефинициите; разграничените улоги на сите државни органи со надлежности во рамките на управувањето со човечките ресурси; воспоставувањето мрежа за управување со човечките ресурси; класификацијата на работни места по категории, нивоа и звања; определбата за професионализација на службата преку одземање на функционерскиот статус на секретарите; унапредени минимални критериуми во однос на општите и посебните услови за вработување; воведување на рамка на општи компетенции; унапредени постапка на селекција за вработување и унапредување; воведување на обврска за задолжително учење и надградба на стручните познавања и развој на „меките вештини“ во текот на целиот работен век; воведување на терминот кабинетски службеници; унапредување на дисциплинската постапка; допрецизирање на системот за плати и воведување на нова компонента – додаток на плата заради приспособување на пазарот на труд итн.
13. Во досегашното искуство, не постоеле до крај прецизирани стандарди согласно кои ќе се процени дали некој кандидат ги поседува потребните компетенции да работи во институциите на јавниот сектор. Иако постоеле, процедурите за селекција, вработување, кариерно напредување, оценување итн., не биле

унифицирани и прецизно дефинирани во материјалните закони, освен кај државните службеници. Но и кај овој тип службеници, процедурите имале свои недостатоци како од аспект на регулација, така и од аспект на имплементација, меѓутоа и од аспект на застареност на решенијата. Од тие причини, воведувањето на рамки, како што е Рамката на општи компетенции, за првпат воведена со Законот за административните службеници, би требало значително да придонесе за стандардизација на ваквите процедури. Истата е направена и е по пример на Рамката на општи компетенции што ја применува британската администрација.

14. Сепак, може да се констатира недостаток на воспоставување на Рамки за професионални, односно посебни компетенции. Ваквите рамки, добро осмислени и подготвени за различните професии што се дел од јавната администрација или барем за административните службеници, би можеле значително да влијаат врз унапредување на процесите за селекција, кариерно напредување, оценување итн., како што тоа е направено за одделните професии во британската јавна администрација. Од тие причини, како една од препораките на оваа магистерска работа е да се изработат вакви рамки и тоа најмалку за: административните службеници од областа на управувањето со човечките ресурси, административните службеници од областа на финансиско работење, како и административните службеници од областа на креирање на регулативата.
15. Во однос на постапката за селекција, која е детално пропишана во Законот за административните службеници, создадени се услови таа да биде базирана врз мерит-принцип, транспарентна, фер, конкурентска, со продолжени рокови за јавен оглас, со пропишување на содржината на пријавата (CV, препораки, мотивација, скенирани докази), со зајакнат состав на Комисиите за селекција, со транспарентно објавување на резултати по фазите на селекција преку воспоставување на единствен ИД број на кандидатите, преку воведување на т.н. „Sifting“ и прагови, како со и унапредени просторни и технички услови за полагање и тестирање, со снимање и пренос на интернет, како и со обврска за задолжителен избор на предложениот кандидат од Комисијата, односно укинување на можноста за „неизбор“ од страна на раководното лице на институцијата. 4-фазната селекција е

сеопфатна и детално пропишана, како во самиот закон, така и во подзаконските акти. Истата таа би требало да обезбеди дека сите кандидати ќе бидат темелно проверени во однос на нивните квалификации, стручни знаења и интелектуални и психолошки капацитети за работа во јавната администрација. Процесот на снимање и јавност на целата постапка би обезбедил дека само најдобрите ќе успеат да се вработат и дека ќе се минимизираат сите можности за „местени огласи“, односно „огласи по мерка“.

16. Што се однесува до определбата на законодавецот за континуиран развој на човечките ресурси, тоа би можело да се обезбеди преку инструментите во Законот за административни службеници и тоа: воспоставување на т.н. „Академија за обуки“; воведување обврска за изготвување индивидуален годишен план за стручно усовршување и пропишување на минимум генерички обуки за секој административен службеник; задолжителна обука за административно управување (темелни стручни познавања, познавања од областите на проектно и финансиско управување, како и поседување на највисоки етички и морални стандарди на однесување) за да се достигне раководна позиција; воведување договори за специјализирани обуки со цел вработените во чиј професионален развој инвестирала државата да останат и да работат за државата; воведување и специфицирање на начинот за вршење на менторската работа; како и поврзување на обуките и потврдите за нивно реализирање со мерењето на перформансите и можноста за унапредување во кариерата. Сепак, постои потреба за дополнително преиспитување на законодавецот дали „Академијата за обуки“, со законот воспоставена како сектор во Министерството за информатичко општество и администрација, е доволно добро организирана и дали ги има потребните ресурси да го имплементира и да го следи овој важен процес или, сепак, постои потреба да се воспостави нов, независен институционален облик за стручно усовршување, како на пример, француската ENA, италијанската SNA итн.
17. Во однос на новиот модел на кариерен развој дефиниран со Законот за административни службеници, со кој се дава можност само вработените во истата

институција хиерархиски да се унапредат, би требало да претставува добро осмислена менаџерска алатка за мотивација на најдобрите вработени.

18. Резултатите од неколкугодишното оценување на перформансите на државните службеници според постапката во стариот Закон за државни службеници покажуваат дека тоа не било до крај објективно, односно дека службениците се оценувале со највисоки оценки иако задоволството на граѓаните не било на нивото на очекувањата. Барем за државните службеници, не била воспоставена процедура за управување со слаби перформанси, односно службениците што би биле слабо оценети, немале можност да ја унапредат својата работа.
19. Од тие причини, во Законот за административни службеници, воведен е систем на управување и мерење на перформансите на вработените, кој би требало да придонесе за унапредување на работењето на институциите. Мерењето на перформансите би требало да се врши преку 360° евалуација, која се состои од полугодишно интервју, евиденција базирана врз докази, по што во определени случаи следува и процедура за слаби перформанси. Моделот користи таканаречена „forced distribution“ на оценки, најдобрите се наградени и мотивирани, за оние со слаби перформанси се преземаат мерки за нивно подобрување.
20. Во секој случај, вработените би имале придобивки од добивањето на повратната информација за тоа какви се нивните резултати и како ја извршуваат работата. Разбирањето дека нивните достигнувања се ценети и вреднувани би требало да влијае врз нивната мотивација. Од тие причини, потребно е да се направи дополнителна промоција на новиот систем како на инструмент за подобрување на индивидуалните, а со тоа и на институционалните перформанси и да се развие култура на перформанси, пред сè, во свеста на вработените, организациските системи, структурите и практиките, наместо на ваквиот систем да се гледа како на облик на казнување.
21. Во однос на раководните лица на институциите, со измените во повеќе материјални закони отворен е простор за избор на најспособните кандидати кои покрај менаџерските способности, ќе бидат и лидери и носители на реформските процеси. Владата на Република Македонија би требало да продолжи со ваквиот

начин на избор на кандидати за раководни позиции. Сепак, неопходно ќе биде во иднина да се развие и Рамка на општи компетенции за функционери, заради посистематско оценување на способноста на челните луѓе на институциите за стратешко лидерство, испорака на резултати, соработка со другите институции, влијание, финансиска и правна отчетност итн., по примерот на британската администрација. Ваквата Рамка би можела да се користи и при мерењето на нивните перформанси од страна на врвното раководство на земјата, врз основа на што би се носеле одлуки за нивно понатамошно ангажирање.

22. Крупен исчекор е направен во однос на деполитизацијата на највисоките раководни службеници во институциите, имено на државните, генералните секретари и секретарите на општинските администрации. Ним им е одземен досегашниот статус на функционери, и на тој начин стануваат дел од професионалната администрација. Сепак, дискреционата одлука на функционерот кој раководи со институцијата да ги назначи за секретари, ја прави нивната положба хибридна (професионално/политичка).
23. Начинот на кој новиот систем за управување со човечки ресурси во јавната администрација е осмислен и дизајниран е во голема мера компатибилен со модерните светски и европски трендови. Истиот би можел да придонесе кон унапредување на класичниот, тврд хиерархиски систем на раководење во нов и модерен систем за управување со човечките ресурси, кој ќе ја задржи хиерархијата но ќе обезбеди поголема флексибилност во управувањето, слично како кај големите мултинационални компании.
24. За поздравување се современите концепти на јавно управување, управување со човечките ресурси, управување темелено на компетенции и системот за управување со перформанси, кои се воспоставени со новата правна рамка. Но фактот што новите законски решенија се применуваат од февруари 2015 година, значи дека сè уште не можат практично да се согледаат ефектите од нивната имплементација. Од тие причини, институциите треба да работат на нивна целосна имплементација, но и на воспоставување на механизми за следење на имплементацијата. Истите треба да бидат отворени за континуирано иновирање и

унапредување. Не постојат „брзи, евтини и лесни“ решенија за спроведување на реформите.

25. Особено е значајно воведувањето на новина - управување темелено на компетенции, преку Рамката за општи компетенции за административните службеници. Од емпириското истражување е видно дека 40-те испитаници од државните институции високо го оценуваат квалитетот на македонската Рамка. Интересен е фактот што испитаниците сметаат дека поседувањето на компетенцијата “Финансиско работење” од страна на раководителите на сектори во овие институции (чии компетенции беа предмет на истражување и анализа), е најмалку важна компетенција. Со оглед на потребата за раководните државни службеници во рамките на субјектот да бидат одговорни и за финансиското управување и контрола во структурите и единиците со кои раководат, ќе мора да се посвети поголемо внимание и на развојот на нивната компетенција „Финансиско работење“. Оттаму, за поздравување е што во делот на задолжителни обуки за раководните службеници, законодавецот предвидел и обука за административно управување, со кое раководните службеници, покрај другите важни области, ќе се стекнат и со продлабочени познавања од областа на финансиско управување;

26. Иако наодите и заклучоците покажуваат дека со новата правна рамка е вложено многу напор да се направи многу повеќе од козметичка промена на системот на јавна администрација и дека нововоставениот систем на управување со човечки ресурси го отвора патот за остварување на целта на реформата – ефикасна, ефективна и сервисно ориентирана јавна администрација, истиот може и мора континуирано да биде унапредуван.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бојациоски, Д. (2009), Менаџмент на човечки ресурси, Економски факултет
2. Гоцевски, Т. (2014), Образовен менаџмент-менаџмент, претприемаштво и јавно приватно партнерство, Скопје: филозофски факултет.
3. Давитковски, Б., Павловска-Данева А. и Гризо Н., (2008) Јавна администрација, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје
4. Дан, В.Н. (2009) Анализа на јавните политики, Скопје: Академски печат
5. Јанкоски, Д. (2012), Организација на образованието, Битола: УКЛО.
6. Кетл, Д.Ф. (2008). Глобална револуција на јавниот менаџмент, Скопје: Магор
7. Кикеркова, И. (2003), Меѓународна економија, Скопје: Економски факултет.
8. Николоски, Т. (2000). Психологија на трудот, Скопје: Филозофски факултет
9. Петковски, К., Пеливанова, Г. (2009), Предизвиците на современото лидерство во образованието, Битола: УКЛО
10. Потучек, М. (2003) Јавна политика во Седна и во Источна Европа: Теории, методи, практики, NISPAsee
11. Саздовска, С., Чичева, В., Димовска, В. (2008), Менаџмент со човечки ресурси, Скопје:МЦМС.
12. Сарџоска, Е. (2009), Психологија на организацијата Скопје: Филозофски факултет.
13. Шуклев, Б. (2008), *Менаџмент*, Скопје: Економски факултет на УКИМ
14. Antonioni, D. (1994). The effects of feedback accountability on upward appraisal ratings. *Personnel Psychology*, 47, 349–356.
15. Atkins, P., & Wood, R. E. (2002). Self-versus others' ratings as predictors of assessment center ratings: Validation evidence for 360-degree feedback programs. *Personnel Psychology*, 55, 871–904.

16. Atwater, L. E., Brett, J. F., Charles A. C., (2007) *Human Resource Management*, vol. 46, no. 2, pp. 285–307 © 2007 Wiley Periodicals, Inc.
17. Atwater, L., & Brett, J. (2006). 360 degree feedback to managers: Does it result in changes in employee attitudes? *Group & Organization Management*. 31, 578–600.
18. Barzealay, M. (1992) *Breaking through Bureaucracy*, University of California Press, San Francisco.
19. Barrett, P. (1997) Performance standards and evaluation. *Australian Journal of Public Administration*, Sep97, Vol. 56 Issue 3
20. Batley, R. (1996) Public and private relationships and performance in service provision, *Urban Studies*
21. Bennis, W. G., & Nanus, B. (2007). *Leaders: The strategies for taking charge*. New York, NY: HarperCollins.
22. Bernard M. Bass, R. M. (1990). *Bass & Stogdill's handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*. New York: New York Free Press.
23. Bogdanovik-Mikic, (2010), *Osnovi menadzmenta ljudskih resursa*, Beograd: Ekonomski fakultet
24. Borins, S. (1994) *Government in Transition: A New Paradigm in Public Administration*, report on the Inaugural Conference of the Commonwealth Association for Public Administration and Management (28 August, Charlottetown, Prince Edward Islands)
25. Boudiguel, J. L. and L. Rouban (1988) Civil service policies since 1981: Crisis in administrative model or inertia in policies, *International Review of Administrative Sciences*
26. Breton, A. and R. Wintrobe (1975) *The Logic of Bureaucratic Control*, Cambridge University Press, Cambridge
27. Briggs, L. (2008) Developing public service bureaucracies to meet the demands of the 21st century [online] (accessed September, 2009) *Australian Public Service*

- Commissioner, CAPAM 2008 Biennial Conference, Barbados, October 20.
<http://www.apsc.gov.au/media/briggs201008.htm>
28. Bristow, M. and Clarke, M., General Management Development Group, Cranfield School of Management. www.cranfield.ac.uk/som/gmdp
 29. Bouckaert, G. (1995a). The history of the Productivity Movement. In M. Holzer & A. Halachmi (Eds.), *Competent government: Theory and practice. The best of Public Productivity & Management Review 1985-1993* (pp. 361-397). Burke, VA: Chatelaine Press.
 30. Bouckaert, G. (1995b). Improving performance measurement. In A. Halachmi & G. Bouckaert (Eds.), *The enduring challenges in public management: Surviving and excelling in a changing world* (pp. 379-412). San Francisco: Jossey Bass.
 31. Bouckaert, G., Ormond, D., & Peters, B. G. (2000). *A potential governance agenda for Finland* (Research Report No. 8). Helsinki, Finland: Ministry of Finance.
 32. Caiden, G. E. (1991) *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, New York
 33. Christensen, J. G. (1988) *Withdrawal of government: A critical survey of an administrative problem in its political context*, *International Review of Administrative Sciences*
 34. Cole, G. (2002) *Personnel and Human Resource Management*, 5th edition, Continuum, London
 35. Cooper, S., Lawrence, E., Kierstead, J., Lynch, B. and Luce, S. (1998). *Competencies - a brief overview of the development and application to public and private sectors*, Public Service Commission of Canada
 36. Dixon, J., A. Kouzmin and N. Korac-Kakabadse (1998) *Managerialism - Something old, something borrowed, little new: Economic prescriptions versus effective organizational change in public agencies*, *International Journal of Public Sector Management*

37. Demmke C., Moilanen, T. (2012) The future of public employment in central public administration, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration
38. DeNisi, A.S., Griffin, R.W.(2001) Human Resource Management. Boston: Houghton Mifflin.
39. Desler, G. (2007), Osnovi menadzmenta ljudskih resursa, Data status Beograd
40. Draganidis, F. & Mentzas, G. (2006) "Competency based management: A review of systems and approaches", Information Management & Computer Security, 14 (1), pp. 51-64.
41. Dunleavy, P. and C. Hood (1994) From old public administration to new management, Public Money and Management
42. Dunsire, A. and C. Hood (1989) Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall, Cambridge University Press, Cambridge
43. Dye, T.R. (2001). Top Down Policymaking, Florida State University and The Lincoln Center for Public Service
44. D'Aunno, T. (1992) The Effectiveness of Human Service Organizations: A Comparison of Models. Ed. Hasenfeld, Y. Human Services as Complex Organizations. Sage Publications
45. Edwards, M.R., Ewen, A.J. (1996) Automating 360 degree feedback, HR Focus, 73, 3-4.No 9
46. Farnham, D. and S. Horton (1996) Public service managerialism: A review and evaluation, in D. Farnham and S. Horton (eds.), Managing the New Public Services, 2nd edition, Macmillan, London
47. Fernandes, P. (1986) Managing Relations Between Government and Public Enterprises: A Handbook for Administrators and Managers, Management Development Series No. 25, International Labour Organization, Geneva

48. Fleming, J. Lafferty G. (2000) New management techniques and restructuring for accountability in Australian police organisations. *An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 23 Issue 2.
49. Flynn, N. (1993) *Public Sector Management*, Harvester Wheatsheaf, London
50. Grindle, M. S. (1997) The good government imperative: Human resource organizations and institutions in M. S. Grindle (ed.), *Getting Good Government*, Harvard University Press, Cambridge
51. Guam, Lim S. (1997) *Sustaining excellence in government: The Singapore experience*, Public Administration and Development
52. Halligan, J. (1997) New public sector models: Reform in Australia and New Zealand in J. E. Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, Sage, London
53. Hersey, P., & Blanchard, K. (1988). *Management and Organizational Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
54. Horton, S. (2000a) "Competency management in the British civil service", *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (4), pp. 354-368.
55. Horton, S. (2000b) "Introduction – the competency movement: its origins and impact on the public sector", *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (4), pp. 306-318.
56. Hood, C. (2014) Accountability and Blame-Avoidance, Chapter 37 (pp 603-616) in *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Mark Bovens, Robert E. Goodin and Thomas Schillemans (Editors) Oxford University Press, Oxford
57. Hood, C. (2013) Reflections on Public Service Reform in a Cold Fiscal Climate, Chapter 13 (pp 215-229) in *Public Services: A New Reform Agenda*, Simon Griffiths, Henry Kippin and Gerry Stoker (Editors) Bloomsbury, London
58. Hood, C, Dixon R. (2013) A Model of Cost-Cutting in Government?, *The Great Management Revolution in UK Central Government Reconsidered*. *Public Administration*, 91:1:115 - 134.

59. Hood, C. (2012) Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypotheses, *Public Administration Review* 72, special issue November 2012
60. Hood, C. (2012) Administrative Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration, *Public Administration 90 Years of Articles* virtual issue, June 2012
61. Hood, C., Margetts, H. (2007) *The Tools of Government in the Digital Age*, London, Palgrave Macmillan
62. Hood, C., Lodge, M. (2006) *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame*, Oxford, OUP
63. Ingraham, P.W. (1996) The reform agenda for national civil service systems: External stress and internal strains in H.A. G.M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington
64. ILO (1995) *Impact of Structural Adjustment in the Public Services: Efficiency, Quality Improvement and Working Conditions*, Geneva
65. Islam, N. (1993) *Public enterprise reform: Managerial autonomy, accountability and performance contracts*, *Public Administration and Development*
66. Israel, A. (1987) *Institutional Development: Incentives to Performance*, John Hopkins University Press, Baltimore and London
67. Jervis, P. and S. Richards (1995) *Strategic Management in a Re-invented Government: Rowing 1, Steering 0*, paper presented at the Strategic Management Society's 15th Annual Conference on Strategic Discovery: Opening New Worlds (15-18 October, Mexico City)
68. Kamen, P. (2003). *Circular Logic: The Benefits of 360-Degree Performance Reviews*. Panoramic Feedback <http://www.panoramicfeedback.com/shared/articles/univen.html>
69. Kaul, M. (1997) *The new public administration: Management innovations in government*, *Public Administration and Development*
70. Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (2005), "The office of strategy management", *Harvard Business Review*, 83 (10), pp. 72-81.

71. Kettl, D. (1997) The global revolution in public management: Driving themes, missing links, *Journal of Policy Analysis and Management*
72. Kickert, W. J. M. and T. Beck Jorgensen (1995) Introduction: Managerial reform trends in Western Europe, *International Review of Administrative Sciences*
73. Kickert, W. J. M. (1997) Public Governance in the Netherlands: An Alternative to AngloAmerican 'Managerialism', *Public Administration*, Vol. 75, Winter 1997
Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
74. Kickert W. J. M. (1997) *The Study of Public Management in Europe and the United States A Comparative Analysis of National Distinctiveness*
75. Kotter, J. P. (1990b). *A force for change: How leadership differs from management.*
New York, NY: Free Press.
76. Kouzmin, A. et al.(1999) Benchmarking and performance measurement in public sectors. Towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No 2, pp. 121-144. MCB University Press
77. Kreitner, R. *Principles of Management*, 11th edition: Arizona State University
78. Lamb, G. (1994) Some governance dimensions of institutional reform, *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*, World Bank Discussion Paper No. 241, Washington, D.C.
79. Lane, J. E. (1994) Will public management drive out public administration?, *Asian Journal of Public Administration*
80. Lindauer, D. L. and B. Nunberg (1996) Introduction: Pay and employment reforms of the civil service in D. L. Lindauer and B. Nunberg, *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*, Avebury, Aldershot
81. Lunenburg, F. C. (2007). Leadership versus Management: A Key distinction—in theory and practice. In F. L. Dembowski (Ed.), *Educational administration: The roles of leadership and management* (pp. 142-166). Houston, TX: The NCPEA Press/Rice University.

82. Luthans, F., & Peterson, S. J. (2003). 360-degree feedback with systematic coaching: Empirical analysis suggests a winning combination. *Human Resource Management*, 42, 243–256.
83. Mackintosh, M. (1997) *New public management and social exclusion: UK lessons*, Insight
84. Malik, F. (2006) *Managing, Performing, Living: Effective Management for a New Era*: Campus Verlag
85. Marsh, I. (1994) The changing ethos of public service: Guest editor's introduction, *Australian Journal of Public Administration*
86. Marsh, D. and R. A. W. Rhodes (1992) *Implementing Thatcherite Policies: An Audit of an Era*, Open University Press, Buckingham
87. Mayne, J., E. Zapico-Goni (1997) *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, Transaction Publishers, London
88. Mesch, D. J., Farh, J., & Podsakoff, P. M. (1994). Effects of feedback sign on group goal setting, strategies, and performance. *Group & Organization Management*, 19, 309–333.
89. Nunberg, B. and J. Nellis (1995) *Civil Service Reform and the World Bank*, World Bank Discussion Paper No. 161, Washington, D.C
90. Odom, R.Y., W.R. Boxx, and M.G. Dunn (1990) Organizational cultures, commitment, satisfaction and cohesion, *Public Productivity and Management Review*
91. Osborne, D. and T. Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading
92. Paddon, M. (1993) *Competitive tendering and contracting-out in the UK local government*, *Administrative and Managerial Reform in Government: A Commonwealth Portfolio of Current Good Practice*, proceedings of a Pan Commonwealth Working Group Meeting (Kuala Lumpur, Malaysia, 19-22 April), Commonwealth Secretariat, London

93. Public Administration in the Global Village, Praeger, (1994) - Globalizing the theory and practice of public administration in J. C. Garcia-Zamor and R. Khator (eds.), Westport
94. Ridley, F. (1996) The New Public Management in Europe: Comparative perspectives, Public Policy and Administration
95. Robbins, S.P., (2003). Organizational Behavior, Prentice Hall International Edition
96. Roberts, G. E. (2002). Employee performance appraisal system participation: A technique that works. Public Personnel Management, 31, 333–342.
97. Rynes, S. L., Gerhart, B., & Parks, L. (2005). Personnel psychology: Performance evaluation and pay for performance. Annual Review of Psychology, 56, 571–600.
98. Silverman, M., Kerrin, M., Carter, A. (2005) 360 Degree Feedback: Beyond the Spin. IES Report 418.
99. Smither, J. W., London, M., & Reilly, R. R. (2005). Does performance improve following multi-source feedback? A theoretical model, meta-analysis, and review of empirical findings. Personnel Psychology, 58, 33–66.
100. Trinder, J.C. (2008) “Competency standards – A measure of the quality of a workforce”, The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, vol. 37, Part B6a, Beijing 2008.
101. Torington, D. (2009), Human Resource Management, Prentice Hall: London.
102. Woodruffe, C. (2000) Development and Assessment Centres, London: CIPD.
103. Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија 2010-2015 година
104. Прирачник за стратешко планирање. Скопје: Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, 2007
105. Закон за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04,

- 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)
106. Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13).
107. Стандарди за управување со човечки ресурси, Министерство за информатичко општество и администрација, 2014 година
108. Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015)
109. Закон за административни службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
110. Кодекс за административни службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
111. Уредба за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
112. Правилник за содржината и формата на годишниот извештај за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност на административните службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
113. Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
114. Правилник за содржината и формата на годишен план за обуки на административните службеници и извештајот за негова реализација (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
115. Правилник за содржината и формата на годишната програма за генерички обуки на административни службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
116. Правилник за начинот на водењето на постапката за утврдување на материјална одговорност и формата и содржината на решението за надомест на штета (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)

117. Правилник за начинот на вршење на менторската работа и водењето на регистарот на ментори на административните службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
118. Правилник за начинот на спроведување на испитот за административно управување како и формата и содржината на потврдата за положен испит (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
119. Правилник за начинот на организирање и спроведување на обуките во училишница и преку електронскиот систем за управување со обуки, како и времетраењето и вредноста на обуките за кои не мора да се склучи писмен договор со административен службеник (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
120. Правилник за рамката на општи работни компетенции за административните службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
121. Правилник за содржината и формата на годишната програма за обука за административно управување (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
122. Правилник за формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на административната селекција и интервјуто, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број на бодови од постапката на селекција, во зависност од категоријата на работно место за кое е објавен интерниот оглас (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
123. Правилник за содржината на годишниот извештај на државниот управен инспекторат за спроведени инспекциски надзори (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
124. Правилник за начинот на спроведување на полугодишното интервју, формата и содржината на извештајот за полугодишно интервју, поблиските критериуми за начинот на оценување на административниот службеник, формата и содржината на обрасците за оценување, формата и содржината на извештајот со ранг-листа на годишни оценки, содржината на извештаите и начинот на оценување на административните службеници во

- други околности, како и поблиските критериуми за начинот на оценување и начинот на реализација на мерките за одличен и слаб ефект на административниот службеник во институции со помалку од 20 административни службеници (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
125. Закон за вработените во јавниот сектор – консолидиран текст (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
126. Правилник за формата, содржината и начинот на водење на каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
127. Правилник за формата и содржината на регистарот на вработените во јавниот сектор, начинот на неговото водење, начинот на пристап, користење, обработка на податоците, како и начинот на обезбедување одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
128. Правилник за формата и содржината на трансфер-листи на можни преземања на вработените во јавниот сектор, начинот на водењето, начинот на пристап, како и начинот на обезбедување на одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
129. Уредба за начинот на располагање со примените подароци, начинот на управување со евиденцијата на примените подароци и други прашања во врска со примањето на подароци (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
130. Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор (<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)
131. Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на

лица што дале лажни податоци при вработување во јавен сектор

(<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/217>)

132. Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2013

133. Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012

134. Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2011

135. Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2010

Користени веб-страници:

<http://www.mioa.gov.mk/>

<http://www.administracija.mk/>

<http://www.ustavensud.mk/>

<http://www.pravda.gov.mk/LDBISReader/>

<http://www.civilservice.gov.uk/>

<http://www.ccl.org/leadership/impact/IndividualBrochure.pdf>

http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-PARPN_English.pdf

http://humanresources.about.com/od/glossary/g/perform_mgmt.htm

<http://humanresources.about.com/od/360feedback/tp/best-practices-in-a-360-review.htm>

<http://www.cipd.co.uk/hr-resources/factsheets/performance-management-overview.aspx>

<http://hrcouncil.ca/hr-toolkit/keeping-people-performance-management.cfm>

<http://www.oecd.org/gov/39125861.pdf>

