



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



**Последипломски интердисциплинарни студии  
по менаџмент на човечки ресурси во  
општествените дејности**

**- МАГИСТЕРСКИ ТРУД-**

**Јавниот менаџмент и  
човечките ресурси во државната  
администрација во Република  
Македонија**

Кандидат:

**Флорија Незири- Даути**

Индекс 4093/11

Ментор:

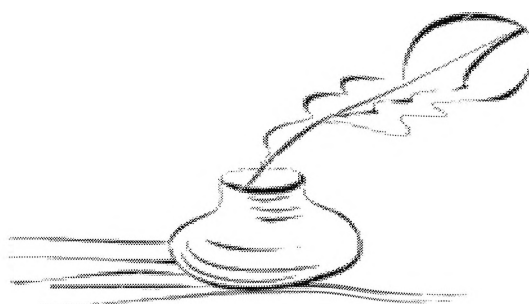
**Проф. Д-р Јован Пејковски**

Скопје, 2014 година

## Предговор

Изразувам огромна благодарност и почит до **Проф. д-р Јован Пејковски**, кој постојано ме советуваше околу изборот на темата, несебично ги споделуваше со мене своите коментари за начинот на изработка на магистерскиот труд, за елементите кои треба да бидат содржани во него, за компонентите на кои беше потребно да се обрне дополнително внимание и на кои требаше да се постави акцентот, при работењето на оваа проблематика од полето на човечките ресурси.

Како академски професионалец, тој успеа мојата идеја да ја реализирам, и да го напишам овој магистерски труд, кој се појави како резултат на нашата заедничка долготрајна соработка.



---

## Содржина:

	Стр.
<b>Вовед</b> .....	4
<b>Прв дел</b>	
1. Природата на новиот јавен менаџмент .....	8
1.1. Менаџментот на промени според Исак Адизес .....	21
1.2. Потребa од ефикасен менаџмент .....	23
2. Дефинирање на менаџментот на човечките ресурси .....	25
2.1. Развивање, спроведување и координација на политики за управување со човечки ресурси .....	28
2.2. Државните службеници во рамките на стратегијата за обука на државните службеници .....	30
2.2.1. Спроведување на стратегијата .....	39
2.2.2. Ризици за спроведување на стратегијата .....	40
3. Државните службеници во законската рамка .....	41
3.1. Работата на Агенцијата за администрација .....	42
4. Статистички податоци за застапеноста на државните службеници .....	49
5. Администрацијата во одделни држави во Европа .....	55

---

## Втор дел

1. Формулација на истражувачкиот проблем .....	64
2. Цели и задачи на истражувањето .....	67
3. Предмет на истражувањето .....	68
4. Поимно-хипотетичка рамка на истражувањето.....	69
5. Хипотези на истражувањето .....	71
6. Варијабли .....	72
7. Метод и техники на истражување .....	72
8. Примерок на истражувањето .....	74
9. Добиени резултати .....	75
Дискусија, констатации и оценки за истражувањето .....	104
Заклучни согледувања .....	109
Користена литература .....	111
Прилог - Анкетен прашалник .....	115

---

## **Вовед**

Работењето на јавниот сектор се повеќе се актуелизира и станува јадро на низа истражувања. Тоа е последица на појавените иницијативи за потреба од реформирање на концептот на државната администрација. Иницијативите се постојано актуелни, бидејќи на државната администрација се гледа како на основа на целокупниот јавен сектор и од неа зависи спроведувањето на политиките во секоја држава.

Квалитетот на државната администрација претставува клучен фактор за нивото на услугите за граѓаните и фирмите што придонесува за развојот на општеството и демократските процеси. За држава како Република Македонија, овој фактор е многу важен, за интеграција на земјата во Европската Унија што е стратешка определба на земјата.

Имајќи предвид дека услугите на државната администрација се од суштествена важност за граѓаните во мултиетничкото општество, потребно е да се создаде современа, професионална и ефикасна јавна администрација, која ќе ги унапредува односите со граѓанинот, притоа ставајќи се во негова потполна служба.

Согледана е потребата, Владата на Република Македонија да се фокусира на спроведување на реформи за зголемување на ефикасноста, ефективноста и отчетноста на државната администрација, за зголемување на транспарентноста и отвореноста на системот, подобрување на квалитетот на услугите и зголемување на задоволството на граѓаните и приватните правни субјекти кои се корисници на јавните услуги.

---

Наведеното се реализира со примена на глобални стратегии, мерки и законски решенија коишто се превземаат како успешна пракса по пат на соработка со земјите од светот.

Клучниот фактор за унапредување на положбата на државната администрација во Република Македонија се државните службеници, односно човечкиот ресурс. Врз таа основа, се појавува новиот јавен менаџмент за човечки ресурси во државната администрација.

Се цени дека вработените се основен ресурс на државната администрација. Тие, исто така, се и најскапи и најзначајни ресурси кои ги остваруваат целите на државната политика. Со оглед на фактот што значењето на човечките ресурси е се поголемо, управувањето со овие ресурси треба да се третира како стратегиски интерес на Република Македонија.

Управувањето со човечкиот капитал ги обединува функциите и задачите поврзани со луѓето, нивното регрутирање и селекција, поврзани со обезбедување и развој на вработените во државната администрација во Република Македонија.

Актуелноста на човечките ресурси се согледува во ефективноста на државната администрација, привлекувањето на интересот како кај малите така и кај големите држави во градењето на стабилен колегијален однос меѓу човечкиот ресурс во државниот сектор, воведувањето на нови иновативни идеи и слично.

Современите државни организации успехот на своето функционирање го мерат според тоа колку можат подобро и поинаку да работат во однос на другите, а разликите помеѓу организациите ги создаваат луѓето што работат за нив.

Токму затоа во теоријата на менаџментот на човечките ресурси во државната администрација и во практиката најголемо влијание се

---

посветува на истражувањето и примената на најефикасните методи на управувањето со човечките ресурси: почнувајќи од нивното планирање, преку регрутацијата и селекцијата, до воведувањето во работа, обуката и развојот, мотивацијата и наградувањето, управувањето и т.н. некои варијабли на организацијата (промените, конфликтите, стресот и слично).

Вработените во државната администрација ги креираат и реализираат идеите, ги патентираат базите на податоци, информациските системи и ја создаваат организациската култура.

Со тоа луѓето и нивниот интелект, во услови на економија на знаења и информатичко општество, стануваат стратески ресурс на државната администрација, а најголем предизвик претставува унапредувањето и развивањето на човечките потенцијали. За остварување на овие цели решавачка важност имаат квалитетот на управување и обуката на човечките ресурси.

Во овој магистерски труд се анализираат значајни научни согледувања за општото менаџирање со човечките ресурси, но и за конкретното менаџирање во услови на јавен менаџмент и менаџирањето со државни службеници. Исто така, се анализира проблематика која е актуелна и е од големо значење во фазите на менаџментот на човечките ресурси како сложен, динамичен и неизбежен процес.

---

# Прв дел



- **Државната администрација во Република Македонија,  
бројна и различна со многубројни потреби и цели –**

---

## **1. Природата на новиот јавен менаџмент**

- *Граѓаните бараат јавната управа да биде праведна кога ил обезбедува услуги; кога ги обвинува за кршење на законите, дури да биде и извонредно праведна. Сето ова го обезбедува новиот јавен менаџмент.*

*Сотир Костов -*

Новиот јавен менаџмент е предмет на многубројни дебати. Тој е прагматичен и претставува менаџерски начин на имплементација на јавните активности во рамките на управата. Неговите насоки се: економичност, ефикасност и продуктивност, а основната цел на истите е управата и јавниот сектор пазарно да се ориентираат, со примена на претприемничко однесување и управување, како и со користење на вредностите и техниките на приватниот сектор.

Ефектите и мерките на новиот јавен менаџмент во рамките на јавниот сектор може да се поделат како: структурални, методско-функционални и персонални. При тоа, првите се насочени кон намалување на јавниот сектор, приватизација на сите комерцијални делови на јавните служби и јавните претпријатија, зголемување на улогата на третиот сектор - невладиниот сектор, како и поедноставување на односите во останатите делови на јавниот сектор, со паралелно поврзување на поголем број на мали,

---

независини субјекти и со примена на хоризонтална соработка и координација.

Вторите мерки се однесуваат на воведувањето на пазарниот механизам, како алокативен механизам во јавниот сектор и тука се иницира на наплата на реална цена на јавните услуги и доделување на одредени служби на приватни субјекти (тендерски активности). Третите, за разлика од првите две може да се анализираат како контрадикторни и контрапродуктивни. Ако се анализираат како внатрешни мерки може да се истакне дека тие се во функција на развој на човечкиот капитал во управата. Доколку мерките се механички и во насока на намалување на бројот на вработените во управата тие понекогаш се контрапродуктивни поради фактот дека со нив се зголемува стапката на невработеност со што се става во нестабилна состојба човековата егзистенција, но и со помали можности за задоволување на барањата на граѓаните. Тоа може да резултира со зголемен број на пријавени и евидентирани социјални случаи.

Имено, со новиот јавен менаџмент, управата од позиција на орган за контрола се трансформира во орган кој ја поедноставува работата на целото стопанство и целата економија. Всушност, со новиот јавен менаџмент на човечките ресурси, управата од орган кој дава наредби се трансформира во орган кој прима наредби кои треба да бидат реализирани. Предностите и придобивките се насочени кон страната на граѓаните бидејќи со новиот јавен менаџмент управата ги извршува активностите во нивна корист и за нивни потреби.

---

Според Сотир Костов (2005)<sup>1</sup>, главните одлуки на новиот јавен менаџмент се следните:

1. Управа насочена кон резултати, а не кон процедури и постапки,
2. Обезбедување на флексибилност,
3. Задолжителна контрола,
4. Нагласена одговорност,
5. Развој на конкуренцијата и можност на избор,
6. Напреден менаџмент со човечки ресурси,
7. Користење на информатичка технологија и
8. Квалитетни услуги на граѓаните.

Со право може да се каже дека не постои “единствен, најдобар пристап” во реформите на јавната администрација и спроведувањето на новиот јавен менаџмент. Тоа дава можност секоја држава која сака вистински реформи да оцени до кој степен и на кој соодветен начин напред наведените главни карактеристики на новиот јавен менаџмент можат да се вклучат во нејзиниот систем на јавен менаџмент. Всушност, новиот јавен менаџмент е “семе” за унапредување на ефикасноста, зголемување на ефективностa и нагласување на одговорноста на главните актери во јавниот сектор. Значи тоа е квалитетно управување кое донесува уште поголеми резултати или тоа е управување кое произведува високи квалитетни услуги кои ги задоволуваат граѓаните. Тоа е менаџмент кој одговара

---

<sup>1</sup> Костов, С. (2006) Нов јавен менаџмент, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, стр. 22

---

на потребите на денешнината и кој може да се соочи со предизвиците на иднината.

Новиот јавен менаџмент ја прави јавната управа “организација која учи” и која секогаш треба да напредува. Новиот јавен менаџмент не дава унифицирано и универзално решение за јавниот сектор во целина. Според новиот јавен менаџмент различните делови на јавната управа бараат различни системи на јавен менаџмент во зависност од тоа дали е во прашање редистрибуција на ресурси, давање на услуги или класични управни работи. За унапредување на резултатите на јавниот сектор, според новиот јавен менаџмент, не е доволна само една стратегија. Потребен е целосен репертоар на стратегии, затоа што подобрувањето на ефектот од јавниот сектор е комплексен зафат.<sup>2</sup>

Присутни се четири факти кои го детерминираат јавниот менаџмент и тие се следните:

1. Стручното оспособување и усовршување на државните службеници се неопходни од аспект на интеграцијата на државата во Европската Унија,
2. Инвестирањето во капацитетот на државните службеници ќе ја подобри делотворноста на државните органи и долгорочно ќе се создаде попривлечен избор за вработување,
3. Систематскиот пристап при проценувањето на потребите од обука и нивното планирање можат да го подобрат квалитетот на процесот кој придонесува видливи промени и напредок и,

---

<sup>2</sup>Исто, стр.37-38

---

4. Обуките и професионалниот развој треба да се прифатат како стратешко прашање и треба да се интегрираат во процесите на планирање, следење и евалуација на државните органи.

Поради горенаведеното, од страна на Агенцијата за јавна администрација на Република Македонија, се предлагаат следните политики:

- Да се отпочне со процес за вклучување на клучните заинтересирани страни од државните органи и други институции со цел координаност на обуките и стручното усовршување на државните службеници,
- Да се развие систематски пристап за проценка на потребите од обука и доследно да се применува во сите институции што вработуваат државни службеници,
- Проценката на потреби од обука, треба да се базира врз основа на програмата на Владата, како и на стратешките цели и годишните програми за обука на органите,
- Индивидуалните потреби од обуки треба да бидат идентификувани преку процес на проценка и засновани првично врз потребите на организацијата да има кадар со одредени познавања, вештини и ставови,
- Евроинтеграцијата, особено усогласеноста со *Acquis Communautaire* треба да биде вграден во стратешките цели на државните органи и следствено во обуките и стручното усовршување на државните службеници,
- Проценката за потреби од обука треба да биде извор на информации за годишните програми за обука, според кои

---

понатаму ќе се дефинираат потребните видови, форми и нивоа на обука, финансиски средства, бројот на државни службеници кои треба да се обучат, причините за обука, очекуваните резултати и начините за проценка на тие резултати,

- Клучната цел на системот за обука треба да биде зајакнување на капацитетот на државните органи преку подобрување на раководството и управувачките вештини на раководителите,

- Оценката на делотворноста од обуките се фокусира првично на влијанието на целите на организацијата,

- Раководителите на одделенијата за човечки ресурси во државните органи треба да бидат главни медијатори за проценка на потребите за обука и планирање на обуки во нивните институции,

- Во согласност со законските обврски, Министерството за информатичко општество и администрација врши надзор и следење при идентификувањето, испораката и оценката од обуките и стручното усовршување,

- Да се создадат генерички програми за обуки кои постојано треба да се испорачуваат на сите вработени кои имаат утврдено потреба од такво усовршување,

- Обуките и стручното усовршување се финансирани од државните органи и треба да бидат вклучени во нивните буџети и

- Сите државни службеници треба да имаат основно право на обука и неговата примена треба да се следи.

---

Со новиот јавен менаџмент се враќаат назад најпосакуваните карактеристики, како што се: транспарентноста, одговорноста и интегритетот на јавната управа. На овој начин, вршењето на јавни работи во рамките на управата припаѓаат на граѓанинот и се реализираат во негова корист. Од аспект на грижата за граѓанинот, новиот јавен менаџмент се води од следните четири основни цели:

1. Дерегулација и приватизација,
2. Децентрализација,
3. Дебирокупатизација и
4. Претприемништво и ориентираност кон пазарот.

Оттука, подржувачите на новиот јавен менаџмент ја анализираат традиционалната јавна администрација која своите корени ги има уште пред еден век. Може да се истакне дека традиционалната јавна администрација е премногу комплицирана, спора, бирократска, неефикасна, неефективна, непродуктивна и неодговорна.

Всушност, традиционалната јавна администрација не ги продуцира посакуваните резултати од страна на граѓаните. Тоа не е случај и со новиот јавен менаџмент, бидејќи граѓаните при современите услови повеќе немаат толеранција за нефикасноста и неодговорноста на јавната администрација. Тоа иницира на новиот пристап на извршување на работите и управување со истите.

Работата на новиот јавен менаџмент на човечките ресурси пред се е насочена кон навремено исполнување на барањата на граѓаните, а основните принципи на кои се основа новиот јавен менаџмент се следните:

- 
1. Менаџерите управуваат (Let the menager menage);
  2. Менаџмент на резултати (Performance Menagement);
  3. Буџет според резултати (Performance Budgeting);
  4. Надворешно снабдување (Out Sourcing, Contracting – out);
  5. Децентрализација на кадровскиот систем, и
  6. Договори за резултати, односно перформанси.

Јавниот менаџмент води грижа за бројни елементи. Така, вработувањето, обуката и стручното усовршување се сметаат за инструменти со чија примена, институциите можат да обезбедат подготвен кадар кој може да ги постигне нивните цели. Тоа е од особено значење поради фактот дека државните органи треба да имаат кадар кој е способен да ги исполни програмите на Владата, на сопствената институција или пак на селектирани совети кои ги поддржуваат.

Државната служба претставува инструмент со чија употреба Владата и државните органи воопшто, можат да обезбедат остварување на јавната политика преку нудење на услуги кон граѓаните. Токму затоа, развојот на државните службеници претставува, и на него се гледа како на стратешко прашање, кое има потреба од систем на идентификација како и потреба од испорака на обуки и стручно усовршување кое е во тесна врска со стратешките цели на институциите.

Од аспект на обуката на државните службеници, таа е потребно да се врши на систематски начин со кој ќе се обезбеди стратешките цели на институцијата да се рефлектираат во организациската структура и воопшто, во работните функции на вработените.

---

Европската интеграција е едел од клучните двигатели во Република Македонија се до нејзиното пристапување кон ЕУ. Всушност, тоа ќе значи развој на капацитетот на државната служба за спроведување на сите области од Acquis Communautaire. Европската интеграција и имплементацијата на Acquis Communautaire треба да бидат вградени во стратешките планови на сите државни тела и истите имплицитно ќе бидат една од клучните основи за утврдувањето на потребите за обука за сите државни службеници.

Во рамки на стратешките планови на сите државни органи и институции, треба да бидат вградени приоритетите и потребите за обука за сите државни службеници, коишто произлегуваат од обврските преземени во однос на НАТО интеграцијата, аранжманите со Светска банка и Меѓународниот Монетарен Фонд, стратешките приоритети на Владата на Република Македонија и Програмата за поттикнување инвестиции во Република Македонија.

Во услови на успешно реализирање на обуката и стручното усовршување на вработените во државните институции кое треба да се спроведе на транспарентен и делотворен начин, треба да постои капацитет за спроведување на Acquis Communautaire и другите обврски, а државната служба да се стекне со знаење, вештини, флексибилност и подготвеност да реагира на менувањето на потребите.

Проценката на потребите за обука ги идентификува потребите на државните службеници за стручно усовршување, врз основа на Владиата програма и стратешките цели на нивните институции, па затоа проценката на потребите за обука и планирањето на обуките се тесно сврзани со спроведувањето на годишните програми за обука на државните институции.

---

Се планира, потребата од обука на поединци да се идентификува преку процес на проценка и да се базира примарно на потребите на институцијата за да се добие кадар со одреден профил на знаења, вештини и ставови, за успешна имплементација на работните задачи.

Процесот на планирање на обуката на поединците се планира да биде интегриран во процесот на планирање на проценката со што раководителите би можеле да ги идентификуваат потребите за обука на поединците во согласност со годишните програми за обука.

Клучни поединци во идентификувањето на потребите за обука се раководителите на сектори и одделенија и други раководни структури, кои го вршат оценувањето на работењето на државните службеници. Евроинтеграцијата, а посебно усогласувањето со *Acquis Communautaire* треба да бидат вградени во стратешките цели и годишните програми за обука на државните институции.

Идентификувањето на посебни програми за обука и стручно усовршување поврзани со евроинтеграцијата, е дел од процесот на проценка на потребите за обука за сите државни службеници. Процесот на проценка на потребите за обука е извор на информации за годишните програми за обука во државните органи.

Раководителите на одделенијата за човечки ресурси во секој државен орган треба да ги поврзат потребите за обука од годишните програми за обука, со процесот на стратешко планирање. Годишните програми за обука ги дефинираат потребите за обука на државните службеници, очекуваните резултати, начините за проценка на тие резултати, и ги утврдат времетраењето и чинењето на обуката.

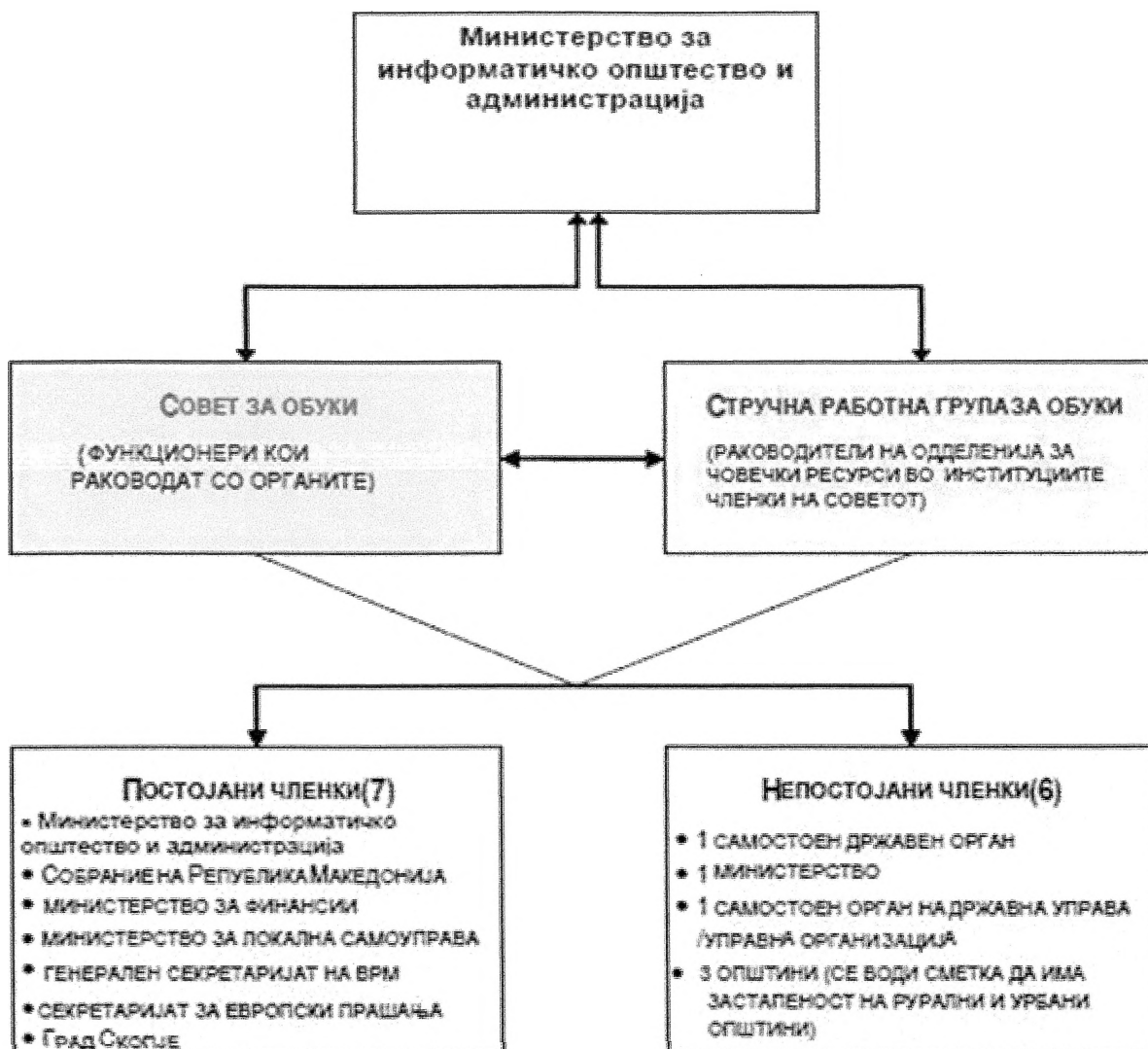
Министерството за информатичко општество и администрација, согласно законот, обезбедува мислење на годишните

---

програми за обука доставени од органите. Исто така, треба да дава совети по прашања поврзани со обуките, особено за генеричките програми за обука за државните службеници.

На слика бр.1 е претставен шематски приказ на системот за планирање и координација на обуките при што можеме да забележиме дека на врвот на хиерархијата стои Министерството за информатичко општество и администрација, а потоа хиерархијата се сведува на Советот за обуки и Стручната работна група за обуки. Понатаму, се разгранува на постојани и непостојани членки.

Слика 1. Шематски приказ на системот за планирање и координација на обуките



Извор: Ивановски, И. (2011) *Национален систем за координација на стручното оспособување и обука на државните службеници во Република Македонија,*

Скопје, стр. 14

---

Министерството за информатичко општество и администрација преку Секторот за управување, развој, координација со одделенијата за човечки ресурси и обуки треба да претставува централна точка во која водејќи се од потребите од обука, односно од Годишните програми, ќе се формулираат приоритетните области на генеришката обука и исто така, ќе се формулираат програми на годишно ниво.

Министерството за информатичко општество и администрација треба да воспостави приоритетни области за генерички обуки и кореспондентни програми, кои ќе се формулираат на годишно ниво. На слика бр. 1 се опфатени засегнатите страни и нивните меѓусебни односи.

Со воспоставувањето на Совет за обука, се очекува да се утврдат политиките за обука, да се врши верификација на годишните програми за обука за сите државни службеници пред нејзиното усвојување и да се следи степенот на реализација на годишните програми за обука.

Советот треба да бори 13 членови на ниво на секретари и функционери кои раководат со органи, а од нив 7 треба да бидат постојани членови, а другите менливи и ротирачки со мандат од една календарска буџетска година. Потоа, советот ќе се составува во зависност од потребите, но најмалку два пати годишно и ќе работи врз основа на Деловникот за работа што ќе се донесе на првата конститутивна седница.

Планирана е стручна работна група за обуки, како помошно и оперативно тело на Советот која треба да биде задолжена за стручно разгледување на прашањата кои се однесуваат на координацијата на обука. Потребно е да се доставува и нацрт-годишна програма која ќе се доставува од Министерството за информатичко општество и

---

администрација и по нејзиното усвојување, годишната програма за обука треба да биде донесена од Министерството за информатичко општество и администрација. Сумирано, треба да се постигне координирано планирање на политиките за обука.

## **1.1 Менаџментот на промени според Исак Адигес**

***Претприемач** - Промените ги прифаќа доколку тие претставуваат негова иницијатива. Се противи на промените кои може да доведат до зголемување на правила, политики и процедури во работењето.*

*– Исак Адигес-*

Потребата од новиот јавен менаџмент се појавува како на државно ниво, така и на ниво на општина. Општините во Република Македонија долго време се соочуваа со голем број на проблеми, а за нивно надминување е неопходно да се спроведат бројни промени кои пак бараат добро управување.

Исак Адигес (2012) навел четири различни улоги кои го определуваат посебно секој стил на менаџментот и со нивната комбинација го предвидува нивното однесување во однос на прифаќање или одбивање на промената. Основните стилови на менаџментот според Адигес се<sup>3</sup>:

(P) – Производител

(A) – Администратор

---

<sup>3</sup> Adizes, I. (2012) Managing corporate lifecycles, Kindle Edition, p.22

---

(E) – Претприемач

(I) – Интегратор

Според Адижес ова претставуваат четири улоги кои се потребни во менаџментот.

Улогата производител во менаџментот е улога која треба да произведува резултати преку услуги. Резултатите се најважна работа, за администрацијата. Тие секогаш треба да бидат насочени кон задоволување на потребите на граѓаните. Доколку има добри резултати администрацијата ќе биде посилна и на тој начин би се зголемила шансата за да се намали стапката на незадоволство и демотивација кај граѓаните.

Улогата на администрирање не се занимава со произведување на резултати туку со одредени активности преку спроведување на политики и процедури. Целта на администрирањето како улога во менаџментот е да обезбеди системот да функционира ефективно и ефикасно, односно да ги правите правите работи во право време со прав редослед и интензитет.

Улогата на државните службеници е одговорна за нови идеи и иницијативи, односно за иницирање на промените. Државниот службеник е тој кој мора да го покаже правецот и насоката водејќи се од своите секојдневни искуства со граѓаните. Секогаш треба да се наоѓа подобар начин на работа од сегашниот со цел да се задржи соработката со граѓаните.

Улогата на интегрирање е последната улога во менаџментот според Адижес. Интеграторот е тој кој се грижи да функционира тимската работа, за социјалните односи помеѓу вработените. Тој се грижи за интегрирање на луѓето и се обидува да овозможи системот да функционира беспрекорно од аспект на луѓето. Во оваа насока,

---

меѓучовечките односи внатре во системот се многу важни заради ефикасно и ефективно исполнување на сите останати обврски. Забележуваме дека сите овие улоги се важни за функционирање на системот.<sup>4</sup>

## **1.2 Потреба од ефикасен менаџмент**

Ефективноста која ја условува успешноста претставува надворешен индикатор за тоа колку една организација ги прави вистинските работи. Во оваа насока, ефикасноста претставува внатрешен индикатор за тоа колку организацијата која ги прави вистинските работи ги извршува нив на вистински начин. Оттука, ефикасноста претставува внатрешна карактеристика на организацијата, додека пак ефективноста е надворешна.

Основен и главен предуслов за локалниот развој на Република Македонија е постоење на ефективна локална самоуправа. Локалниот развој подразбира општествен и економски развој, пред се, во рамките на локалните заедници и се однесува на основните цели и интереси на граѓаните што имаат локално значење. Со оглед на тоа што најголемиот дел на потребите на граѓаните се јавуваат, а воедно и задоволуваат на најдобар начин на локално ниво, локалниот развој има суштинско значење за задоволување на овие потреби на граѓаните кои се релевантни за секојдневното живеење и работење на граѓаните во локалната заедница. За таа цел, во овој процес се инволвирани институциите на локално ниво и структурите на локалните власти. Квалитетот на локалниот развој зависи од начинот

---

<sup>4</sup> Adizes, I. (1991) *Mastering Change: The Power of Mutual Trust and Respect in Personal Life, Family Life, Business and Society*. Adizes Institute Publications, Santa Monica, p.333

---

на кој соработуваат (институциите и структурите) и ги вклучуваат граѓаните во тој процес. За развојот на локалните човечки ресурси станува збор кога локалниот развој оди во насока кон збогатување на можностите за избор и благосостојба на луѓето, и кон обезбедување еднаков избор до сите можности. Затоа, од една страна е потребно управување со јавните ресурси на начин на кој се подобрува човечкиот развој, а од друга страна создавање на средина во која се овозможува учество на граѓаните и практикувањето на правото на избор. Овие барања најдобро и најквалитетно може да ги исполни и реализира новиот јавен менаџмент преку креирање на соодветни политики на ниво на локалната заедница.<sup>5</sup>

Во оваа насока, насочувањето на сегашните и идните активности на општинското водство на избрани и менувани раководители преку поставување на цели, испитување на алтернативи и определување на стратегии, во полза на развој на локалната заедница е процес на креирање политики на локално ниво. Процесот на креирањето на политиките на локално ниво од страна на локалните власти, треба да биде добро испланиран и ефективен. Во најголемиот дел од случаите, креирањето на политика е резултат на еден длабоко мисловен процес на донесување одлуки од страна на релевантни политички фактори кој е на основа на детални анализи на сите услови кои го опкружуваат прашањето кое се разгледува и обликува, при што се корисат различни можни алтернативи.

---

<sup>5</sup> Костов, С. (2006) Нов јавен менаџмент, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, стр.191-192

---

## **2 Дефинирање на менаџментот на човечките ресурси**

*- „Потребна е огромна дисциплина за да изградиш компанија врз основа на оригинални идеи и да ја задржиш таа традиција на иновативност со години.“-*

*Стив Џобс, основач на Епл.*

Во современи услови јавниот менаџмент на човечките ресурси е особено возвишуван поради неговата улога во организирањето на јавниот систем, а се верува дека во иднина ќе има уште позначајна улога. Ова базира на согледувањата дека промените сами по себе наметнуваат потреба од поквалитетно управување, подобра организација и побрзо реализирање на работните обврски. Се настојува да се задржи квалитетот, а да се елиминира квантитетот.

„Постои причинско последична врска помеѓу човечкиот капитал и динамичниот тек на времето. Всушност, токму вработените ја предизвикуваат продуктивноста. Тие тоа го постигнуваат на неколку начини. Прво, вработените целите на системот ги прифаќаат како свои и се ориентираат кон нивно комплетно реализирање. Потоа, изнесуваат свои идеи. Вработените тимски работат и работат под притисок. Вработените остануваат да работат и после работното време. Тие се внесуваат себеси во работата. Во современи услови, вработените имаат на ум дека

---

нивната плата е помала од нивната активност, а сепак работат и го даваат најдоброто од нив.”<sup>6</sup>

Човечкиот ресурс и неговата продуктивност во државните служби е тема која е од особено значење за идното функционирање на системот. Всушност, оправдано може да се констатира дека токму човечкиот ресурс е основниот, примарниот елемент кој придонесува до успешна реализација и имплементација на одредени политики.

Современите сектори за човечки ресурси треба да овозможат и да осмислат стратегии за вработување на нови компетентни луѓе, за решавање на конфликти, конципирање на прецизни договори за вработување, да ја следат проблематиката на персоналните даноци и други придонеси од примања по основ на договори за вработување, да осмислат стратегии за едукација на вработените, мерење и анализа на изведба, учинокот, продуктивноста на вработените и сл.

Во последната деценија се развива потполно нова филозофија на менаџментот со човечки ресурси кој означува враќање на пристапот кон човекот како комплексно и единствено, емоционално и рационално битие. Од менаџерите се бара почитување на значајни карактеристики како:

- доверба,
- децентрализација,
- дистрибуција на информации и знаења,
- образование,

---

<sup>6</sup> Ployhart, R. (ACQUIRING AND DEVELOPING HUMAN CAPITAL INSERVICE CONTEXTS: THE INTERCONNECTEDNESS OF HUMAN CAPITAL RESOURCES, Vol. 34, No. 2, p 353-368, Достапно на: [<http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&hid=108&sid=203a263f-e17b-45af-8592-9dd523ffef98%40sessionmgr113>]

- 
- обучување на вештини,
  - јасна улога и одговорност,
  - слобода во дејствување,
  - повратна информација,
  - мотивирање и
  - поддржување.

Главната улога на менаџерот на секторот за управување со човечки ресурси е да се осигура дека вработените се задоволни како од работата што ја работат така и од наградувањето, бидејќи така тие постојано ќе ја зголемуваат продуктивноста. Менаџерите применуваат регрутирање и селекција, па во овој правец, првата компонента на системот на менаџментот на човечки ресурси е насочена кон привлекување и вработување на нови лица кои имаат способност, вештини и искуство кои се од големо значење за помагање на јавните служби да ги реализираат своите формални политики, планови и цели.

---

## **2.1 Развивање, спроведување и координација на политики за управување со човечки ресурси**

*„Најдобрите лидери секогаш вложуваат многу во јакнење на самодовербата на своите вработени. Кога луѓето веруваат во себе, неверојатно е што се можат да постигнат.“*

*– Сем Валтон,  
основач на Волмарт*

Во контекст на градењето на административните капацитети за ЕУ интеграција, воспоставената мрежа на сектори/одделенија за управување со човечките ресурси во државната служба, чиј координатор е Агенцијата за администрација, продолжи со развивање на стандарди за развој и управување со човечките ресурси, зголемување на ефикасноста, ефективноста и квалитетот на работниот живот на државните службеници. Имено, во 2010 година поготвен беше документот: „Стандардизиран опис на работните места во организациските единици за управување со човечки ресурси“. Во соработка со Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија беше изготвен *Прашалникот за Квартален мониторинг за подобрување на екипираноста на Одделенијата за управување со човечките ресурси во државната служба*, што резултираше со *Анализа за квантитативната и квалитативната*

---

екипираност на секторите/одделенијата за управување со човечките ресурси во државната служба (состојба: септември 2010 година).<sup>7</sup>

Изготвувањето на документите е неопходно поради фактот дека токму во нив се содржани сите напредоци од аспект на јавниот менаџмент, како и сите реформи кои се воведени при работата на државните службеници.

Ажурирана беше и базата на податоци на лицата вработени во организациските единици за управување со човечки ресурси. Агенцијата, како една од 10-те пилот-институции, продолжи да учествува во имплементација на активностите од проектот: „Стандарди за управување со човечки ресурси“, поддржан од Британската Амбасада. Во тој контекст, Агенцијата учествуваше во подготовката на осумте упатства (менторство, стручно оспособување и обука, справување со отсуства, излезно интервју, балансирана картичка на резултати, делегирање, комуникација и индивидуален развој) и во реализација на Втората годишна конференција на Мрежата на Одделенија за управување на човечките ресурси, на која истите беа промовирани.<sup>8</sup>

Воведувањето на новиот јавен менаџмент е особено сложен и динамичен процес. Затоа, реформите кои се во оваа насока постојано се следат, оценуваат и се даваат препораки за идно управување со јавниот менаџмент и конкретно, со државните службеници.

Во целиот тој процес токму државните службеници се најзасегнати бидејќи тие треба да ги практикуваат сите прописи и

---

<sup>7</sup> Агенција за администрација. (2010) *Извештај за работа на агенцијата за државни службеници за 2010 година*, Скопје, стр.6-7

<sup>8</sup> Исто,

---

правила кои се однесуваат на нив. Имено, државните службеници доаѓаат во директен контакт со граѓаните и тие им ги нудат услугите. Тоа значи дека задоволството/незадоволството на граѓаните во контекст на јавната администрација зависи во најголема мера од односот на државните службеници кон нив.

## **2.2 Државните службеници во рамките на стратегијата за обука на државните службеници**

Постојаното учење претставува клучен фактор за подобрување на ефикасноста и ефикасноста на работата на органите и постигнување на нивните цели. Само преку учењето, државните службеници можат да се здобијат со знаења, вештини и ставови кои се потребни за подобрување на квалитетот на нивната работа и за развивање на нивната мотивација за понатамошен развој и унапредување. Според тоа, културата на учење значи свест за важноста на учењето во спроведувањето на надлежностите на органот и на локалната самоуправа. Тоа е култура која го поттикнува постојаното преиспитување на начините на работа, внатрешните постапки и мотивацијата, со цел да се унапреди организацијата во целина и да се обезбеди постигнување на резултати.

Државната служба во Република Македонија претставува сложена структура. Државни службеници се вработените во различни органи од централната и од локалната власт. Секој од органите има своја улога во системот, свои цели и начин на работа. Сепак, за да се постигне квалитет на сите нивоа, без оглед дали државните службеници извршуваат работи поврзани со креирање на политики, нивно спроведување и надзор или, пак, давање на услуги на граѓаните, треба да се воспостави систем за обука со кој ќе се

---

обезбеди развој на државна служба и стекнување со знаења и вештини потребни за квалитетно извршување на надлежностите и постигнување на стратешките цели.

Стратегијата за обука на државните службеници се однесува на државните службеници вработени во органите на централната власт и во органите на локалната власт. Со Стратегијата се дефинираат целите и начелата, системот на обука и целните групи, како и начинот на финансирање и ризиците поврзани со воспоставување на системот за обука на државните службеници.

Стратегијата има за цел да воспостави одржлив, стабилен и сеопфатен систем за обука и развој на државните службеници кој ќе ги задоволи различните потреби на органите и државните службеници како поединци и воедно ќе придонесе кон остварување на стратешките цели на државата и на органите во кои се вработени државните службеници.

Во оваа генерална рамка, Стратегијата се фокусира на постигнување на следниве посебни цели:

1. Развивање на одржлив и стабилен систем за квалитетна обука со јасно утврдени цели на обуката во согласност со потребите на целните групи;
2. Градење на капацитетите на системот за координација на обуката на државната служба;
3. Развивање на одржлив и стабилен систем на финансирање на обуките;
4. Развивање на култура на постојано учење и развој на човечкиот потенцијал во државната служба.

---

За постигнување на овие цели, односно за да се обезбеди дека квалитетот, професионалноста и стручноста на државните службеници во Република Македонија, постојано ќе се негува и надградува на сите нивоа во државната служба потребно е да се востанови систем за обука кој обезбедува:

- Континуирана изградба и развој на релевантни знаења и вештини кои на државните службеници им овозможуваат квалитетно, ефективно и ефикасно работење во согласност со потребите на органот во кој се вработени и нивните лични потреби;
- Уедначеност на знаењата и вештините на државните службеници што овозможува квалитет на сите нивоа во државната служба и економичност во искористување на внатрешните потенцијали;
- Здобивање со знаења и вештини кои по содржина и квалитет се еднакви на оние кои се развиваат во европските земји што придонесува кон интернационализација на државната служба во Република Македонија;
- Рамнотежа помеѓу понудата и побарувачката на обуки преку одржлив систем на планирање и координација на обуките.

Главните карактеристики на системот за обука на државните службеници во Република Македонија, меѓу другото вклучуваат:

1. Јасни цели на обуката кои придонесуваат кон развивање на квалитетот на капацитетите во државната служба во целина со што ќе се подигне нивото на знаења и вештини кои ќе помогнат во постигнувањето на целите на органите и зголемување на ефективностa во работата.

- 
2. Програми за обука кои се целосно во согласност со утврдените потреби од обука. Систематичноста и квалитетот во спроведувањето на обуката ќе се заснова на Годишната програма за генеричка обука која ја донесува Агенцијата за државни службеници.
  3. Програмите и модулите постојано се развиваат и дополнуваат за да можат да ги задоволат потребите на државните службеници и на органите на државната служба.
  4. Целните групи се дефинирани, повеќе на хоризонтално отколку на вертикално, односно хиерархиско ниво. Тоа значи, дека целните групи се дефинираат на функционално ниво, односно според надлежностите и задачите кои ги вршат или би требало да ги вршат државните службеници.
  5. Со цел да се обезбеди одржливост и стабилност на системот и спроведување на обуките, Агенцијата за државни службеници формира Сектор за обука, кој е надлежен за планирање, координирање, спроведување и оценување на обуката на државните службеници.
  6. Обуките ги спроведуваат надворешни експерти и државни службеници кои се обучени за спроведување на обука. Обучувачите се одговорни за дизајнирање и спроведување на поединечните модули.
  7. Работата на обучувачите се следи на редовна основа за да се утврди дали обучувачот ја спроведува обуката според очекувањата и дефинираните критериуми.

Обезбедувањето на соодветни финансиски средства за спроведување на Стратегијата претставува клучен предуслов за нејзината реализација. Со цел да се воспостави систем, кој ќе

---

обезбеди стабилност и одржливост, во првата година од спроведувањето на Стратегијата, органите во кои се вработени државните службеници утврдуваат наменска буџетска програма за специјализирана обука која изнесува најмалку 0,5% од максималниот износ за масата на платите на државните службеници.

Од друга страна, Агенцијата за државни службеници располага со буџетските средства за реализација на програмата за генерички обуки. Овој износ се ревидира по првата година од примената, за да се утврди дека е соодветен и реален, со тенденција постојано да се зголемува. Агенцијата за државни службеници има примарна одговорност за спроведување, координација и за следење на Стратегијата, притоа таа соработува со органите во кои се вработени државни службеници, за да се обезбеди координација и спроведување на зацртаните мерки и активности.

Обуката во јавната администрација отсекогаш била значајна, меѓутоа, нејзината важност е уште понагласена во поново време со процесот на глобализацијата, брзото менување на процесите на работа и технолошкиот напредок. Почнувајќи од 60-тите години на минатиот век, во повеќето развиени земји членки на ОЕЦД биле воспоставени системи за обука во администрацијата.

Системите се разликуваат бидејќи постојат разни фактори кои влијаат на основната структура на системот за обука. Така, на пример, во унитарните држави, системот за обука најчесто е централизиран. Централната институција за обука може да има регионални центри, но најчесто таа ги одредува целите на обуката и подготвува стратегии и програми за обука.

Во сојузните држави системот е децентрализиран, односно постојат центри за обука на сојузно ниво, но и на ниво на секоја

---

држава, регион или локална управа. Секоја од нив има свои цели на обука, стратегии и програми.

Системот на кариера, како што и самиот назив дефинира, е систем каде вработениот може да очекува дека поголемиот дел или целиот свој работен век ќе го помине во јавната администрација. Карактеристиките на овој систем се:

1. Сигурност на работното место (што значи дека платите најверојатно се пониски од оние во приватниот сектор, но бенефициите за здравствено и пензиско осигурување како и отпремнина при заминување од службата се подобри поради должината на стажот поминати во организацијата);
2. Сигурност од предвремено прекинување на вработувањето (што значи дека од вработениот се бараат повисоки стандарди во однесувањето и работењето. Вработените не смеат да извлечат корист од сигурноста на работното место со намалување на стандардите во работењето);
3. Влезот во службата е на најниското ниво (што значи дека за секој државен службеник се развива кариера преку надградба на квалификациите, унапредување, постепено зголемување на платата и на надоместоците, а сето ова подразбира постоење на систем за обука и оценување на работењето);
4. Унапредувањето се заснова на заслуги, но долгорочноста на вработувањето значи дека секој ќе добие некоја сатисфакција од системот (на пример: во системот можат да бидат вградени можности за брзо напредување во системот или годишни покачувања на платата под услов вработениот да добие добри оценки за работењето);

- 
5. Унапредувањето може да се врши и преку мобилност (напредување во повисок степен во друга организација или на друга локација, преку директен трансфер или преку конкурс. Тоа значи дека државните службеници треба да имаат добра генеричка обука за да можат да постигнат високи стандарди во работењето без оглед на кое место се назначени);
  6. Работните места најчесто се пополнуваат со внатрешни конкурси меѓутоа, исклучително со применување на принципот на конкуренција и заслуги.

Системот на работни места подразбира пополнување на работните места преку отворен конкурс за кандидати од надвор и однатре во државната служба. Притоа, кандидатите кои веќе се во државна служба немаат предност при изборот. Клучните карактеристики на овој систем се:

- Вработениот не очекува унапредување во рамките на системот и треба да ја напушти службата штом заврши потребата за која бил вработен;
- Платите можат да бидат повисоки за да се одрази ризикот на отворен пазар со одредени придонеси за здравствено и пензиско осигурување;
- Кандидатот се избира врз основа на стручноста и искуството со кое се здобил пред да стапи во службата.
- „Чисти“ системи на кариера или на работни места се ретка појава. Најчеста е комбинацијата на елементи од двата система, што првенствено зависи од степенот на развојот на државната служба, но и на државата, воопшто. Во таа смисла, во развиените земји доминираат елементи на системот на кариера, додека во земјите во транзиција и во

---

помалку развиените земји, доминираат елементи на системот на работни места.

Уште еден фактор кој влијае врз системот за обука е образованието на кандидатот пред да влезе во служба. Во некои системи, повеќе се обрнува внимание на степенот на образование на кандидатот, отколку на видот на образование и обратно.

Во системите на кариера вообичаено се вработуваат лица со општи знаења и вештини, со акцент на одредено образование, како што се право и економија. Во овие системи обуката се воведува кон крајот на 60-тите години, освен во Франција каде се мислело дека оние што завршиле на ЕНА знаат сè, затоа тие почнале посериозно да размислуваат за обука, дури во 80-тите години.

Во системите на работни места, пак, долго време се сметало дека обуката не е потребна. Но, сепак, од почетокот на 90-тите години и во овие системи потребата за обука е препознаена и воведена. Денес, во сите земји, по влезот на кандидатот во државна служба се обрнува големо внимание на негова континуирана обука за да се обезбеди дека неговите знаења и вештини постојано ќе се надградуваат и ќе одговараат на сите барања во службата за исполнување на работните задачи.

Третиот определувачки фактор за системот за обука е начинот на финансирањето. Постојат два основни модела на финансирање на обуките од страна на државата – финансирање на давателот на обуката (односно институцијата за обука) кој има обврска да ја подготви, организира и спроведе обуката; или финансирање на барателот на обуката (односно министерствата и другите органи кои имаат потреба од обука). Сепак, во најголем дел, системите на финансирање на обуките се мешани.

---

Според првиот модел, институцијата, надлежна за спроведување на обука, добива средства директно од државниот буџет. Таа подготвува програми, ги поканува институциите од администрацијата да номинираат кандидати за обука, а кандидатите, односно органите не плаќаат за тоа. Предноста на овој систем е едноставноста, додека недостаток е што понудата може да не ги одразува вистинските потреби на органите или државните службеници.

Според вториот модел, органите во администрацијата одлучуваат за распределбата на средствата за обука во своите буџети. Потоа ја „купуваат“ обуката, во квалитет и квантитет за кој сметаат дека им е потребен, од државни или приватни институции кои се занимаваат со обука.

Предноста на овој модел е што обуката точно ги одразува потребите на државните службеници и се води сметка за квалитетот и применливоста на наученото. Недостаток е тоа што средствата можат да бидат подложни на пренамена за други цели доколку во органот се јави недостаток на средства или не постои заинтересираност за обука на вработените.

Поради децентрализираноста на ваквиот модел многу е тешко да се утврдат вкупните средства кои се трошат од државниот буџет за обука. Исто така, овој модел подразбира секој од органите да има високоразвиена функција за управување и развој на човечките ресурси за да може да ги оцени потребите од обука, да ја планира обуката и да ја оценува примената на здобиените знаења и вештини.

Затоа, овој модел е посоодветен за развиените системи каде што има добри капацитети за управување и развој на човечките ресурси во администрацијата. Постојат и два мешани модела. Во едниот, институцијата одговорна за координација на обуката добива

---

средства за обука, но обезбедува конкурентен процес преку кој органите си обезбедуваат места за обуките и со тоа се создава притисок кај институцијата да одговори на потребите на органите, односно „купувачите“ на обуката.

Според другиот мешан модел, државата директно ги финансира фиксните трошоци на институцијата и трошоците за развој на модулите за обука, но таа треба да си обезбеди средства за трошоците за спроведување на обуката преку наплаќање од „купувачите“ на обуката. Ова е добар модел од аспект на обезбедување на финансиска основа од државата, но институцијата треба да биде конкурентна за да привлече кандидати за обука со што ќе обезбеди дополнителни средства.

### **2.2.1 Спроведување на стратегијата**

Поради високата оценка на Стратегијата за обука на државните службеници, појавени се иницијативи за нејзино спроведување при практичното работење. За спроведувањето на стратегијата поврзана со новиот јавен менаџмент и државните службеници, примарна одговорност има Агенцијата за државни службеници за која се говори во продолжение на магистерскиот труд.

Во спроведувањето на мерките и активностите, Агенцијата заедно со клучните чинители во процесот на координација на обуките - првенствено СЕП и Генералниот секретаријат на ВРМ – соработува со органите во кои се вработени државни службеници, за да се обезбеди координација и спроведување на зацртаните мерки и активности.

---

По усвојувањето на Стратегијата за обука на државните службеници од страна на Владата на Република Македонија, АДС оствари интензивна комуникација и ќе организира формални и неформални средби (конференции, тркалезни маси и др.) со сите заинтересирани страни за да обезбеди разбирање на целите на Стратегијата, предвидените мерки и активности, како и на одговорностите на заинтересираните страни.

Заради систематично следење на напредокот во спроведувањето на Стратегијата, нејзин составен дел е Акцискиот план во кој се содржани конкретните мерки и активности за секоја од поединечните цели, одговорните страни за нивно спроведување, индикатори за успешност, рокови и финансиските импликации.

На почетокот од третата година од спроведувањето на Стратегијата, планиран е почеток на активности за планирање на понатамошните активности за развивање на системот за обука во наредниот тригодишен период.

Притоа, треба да бидат земени предвид напредокот и постигнувањата во спроведувањето на Стратегијата во изминатиот период. Во тој контекст треба да се разгледа и можноста за спроведување на истражувањата поврзани со развојот и управувањето на државната служба и со издавање на публикации и преводи на литература од оваа област.

### **2.2.2 Ризици за спроведување на стратегијата**

Имајќи ги предвид недостатоците и причините за несистематскиот пристап кон обуките и постојната состојба наведени во воведниот дел од Стратегијата, како клучни ризици кои можат

---

значително негативно да влијаат врз спроведувањето на Стратегијата и постигнувањето на планираните цели се издвојуваат следниве клучни фактори<sup>9</sup>:

- Нераспределување или недоволно распределување на буџетски средства за соодветно поддржување на воспоставувањето на системот за обука и негово непречено функционирање;
- Недоволни капацитети на организационите единици надлежни за управување со човечки ресурси во органите и во локалната самоуправа;
- Недоволни капацитети во АДС за спроведување на Стратегијата и остварување на нејзините цели;
- Ограничен пазар на обучувачи кои можат да одговорат на стандардите за квалитетно спроведување на обуките;
- Слаба соработка и поддршка од органите на државната служба во процесот на спроведувањето на Стратегијата;

### **3. Државните службеници во законската рамка**

Законот за државните службеници е основниот пропис кој го регулира системот на државната служба во Република Македонија. Од неговото донесување, во 2000 година, Агенцијата во континуитет се грижи за негово подобрување.

Во текот на 2010 година Агенцијата учествувала во изготвување на две информации и тоа:

---

<sup>9</sup> Стратегија за обука на државните службеници во Република Македонија 2009-2011, стр. 28

- 
1. Информација за можностите за формирање на Министерство за јавна администрација и
  2. Информација за можни измени и дополнување на Законот за државните службеници, Законот за јавните службеници и Законот за работните односи

Со овој закон се изврши и усогласување со одредени решенија од Законот за работни односи, Законот за јавните службеници, Законот за организација и работа на органите на државната управа, како и надминување на согледаните недостатоци. Оттука, со поставувањето на законските норми се воспоставуваат основните насоки на работата на државните службеници во рамките на новиот јавен менаџмент каде ефикасноста и ефективноста се основните карактеристики на кои се основа целокупната работа.

### **3.1. Работата на Агенцијата за администрација**

Мисијата на Агенцијата е да овозможи развој на стручна, професионална и ефикасна државна и јавна служба, која е целосно деполитизирана, сервисно ориентирана, и етична, преку законито, навремено и објективно давање на согласности на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на органите на државната служба, спроведување на постапките за селекција и вработување на државен и јавен службеник и одлучувајќи во втор степен по жалби и приговори на државните и јавните службеници.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Агенција за администрација. (2010) Извештај за работа на агенцијата за државни службеници за 2010 година, Скопје, стр.16-19

---

Оваа мисија во рамките на Агенцијата се реализира примарно преку целосно и доследно спроведување на законската и подзаконската регулатива за државната и јавната служба, согласно утврдените реформски текови во оваа област во Република Македонија.

Визијата на Агенцијата пак е насочена кон воспоставување на систем на стручна, професионална, политички неутрална, отчетна и сервисно-ориентирана државна и јавна служба, во согласност со принципите на Европскиот административен простор.

Бидејќи Агенцијата се смета за исклучително важен орган, за неа се поврзуваат низа на цели и задачи кои главно се насочени кон следните активности:

1. Давање на писмена согласност на актите за внатрешна организација и за систематизацијата на работните места на органите на државната служба;
2. Организирање и спроведување на постапките за селекција и вработување на државен и јавен службеник;
3. Разгледување и одлучување по жалбите и приговорите на државните и јавните службеници, поднесени до Агенцијата;
4. Следење и примена на законите и другите прописи и општи акти во врска со системот на државната и јавната служба и другите правни прашања;
5. Вршење нормативно – правни и стручно – оперативни задачи поврзани со системот на државната и јавната служба и други правни прашања;

- 
6. Подготвување на стручни мислења по барање на органите од член 3 став (2) од Законот за државните службеници и член 3 точка 2 од Законот за јавните службеници, како и по барање од државните и јавните службеници и
  7. Јакнење на капацитетите на Агенцијата.

Главните приоритетни и развојни цели на Агенцијата произлегуваат од нејзините законски надлежности. Во наредниот тригодишен период, Агенцијата ќе се фокусира на целосно и доследно спроведување на законската регулатива за државните и јавните службеници, но и на сопственото доизградување и зајакнување на капацитетите за извршување на своите функции. Во овој контекст, Агенцијата пред себе има поставено повеќе среднорочни и краткорочни стратешки цели, кои треба да бидат реализирани во периодот 2013 - 2015 година. Тие се:

1. Воспоставување на единствен и конзистентен систем на државна служба, преку проверка и одобрување на усогласеноста на актите за внатрешната организација и систематизација на работните места на органите на државната служба со: Законот за државните службеници, посебните закони, Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа, Уредбата за описот на звањата на државните службеници и Правилникот за содржината и начинот на подготвување на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места,
2. Понатамошно унапредување на воспоставениот систем за селекција и вработување на државен службеник и промовирање и развој на систем за селекција и вработување на јавен службеник, врз основа на принципите на стручност и

---

компетентност и почитување на начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците;

3. Обезбедување на заштита на правата на државните и јавните службеници, кои произлегуваат од службеничкиот однос, одлучувајќи во втор степен по нивните жалби и приговори и
4. Доекипирање на Агенцијата и доизградба, преку нови вработувања и обука на постојните човечки ресурси, како и техничко обновување и доопремување заради ефикасно и ефективно остварување на надлежностите, утврдени во Законот за државните и Законот за јавните службеници

Агенција е самостоен државен орган со својство на правно лице. Агенцијата за својата работа поднесува годишен извештај на усвојување до Собранието на Република Македонија, најдоцна до крајот на првото тримесечје на тековната, за претходната година. Агенцијата ги спроведува следните надлежности: - дава писмена согласност на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на органите на државната служба; - организира и спроведува постапка за селекција и вработување на државен службеник; - одлучува по жалби и приговори на државните службеници, како второстепен орган и - врши и други работи утврдени со закон. Со Законот за јавните службеници на Агенцијата и се додадоа и надлежности поврзани со постапката за селекција и вработување на јавен службеник и заштита и одлучување за правата и обврските на јавните службеници.<sup>11</sup>

Поаѓајќи од утврдените надлежности во Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници, како и Уредбата за начелата на внатрешната организација на органите на државната

---

<sup>11</sup> Исто, стр. 21

---

управа, а заради обединување на повеќе меѓусебно поврзани функции, организирање, следење и координирање на работите, како и заради извршување на нормативно-правни, работи во врска со управувањето, развој и координација со човечките ресурси, стручно-аналитички, управни, информативно-комуникациски, оперативни, материјални, финансиски, информатичко-технолошки, стручно-административни и други работи, согласно важечкиот Правилник за внатрешна организација на Агенцијата за администрација бр. 01-2416/1 од 31.08.2011 година, Агенцијата е организирана во 3 сектори со 9 одделенија - во нивен состав и 3 самостојни одделенија, и тоа<sup>12</sup> :

(1) Сектор за правни работи со следните одделенија:

- Одделение за согласност на акти за внатрешна организација и систематизација на работни места;
- Одделение за нормативни работи и соработка со државни органи;
- Одделение за одлучување по жалби и приговори на државните службеници;
- Одделение за одлучување по жалби и приговори на јавните службеници.

(2) Сектор за селекција и вработување на државен и јавен службеник, со следните одделенија:

- Одделение за селекција и вработување на државен службеник;
- Одделение за селекција и вработување на јавен службеник.

---

<sup>12</sup> Исто, стр. 24

---

(3) Сектор за стручни, организациски и општи работи со следните одделенија:

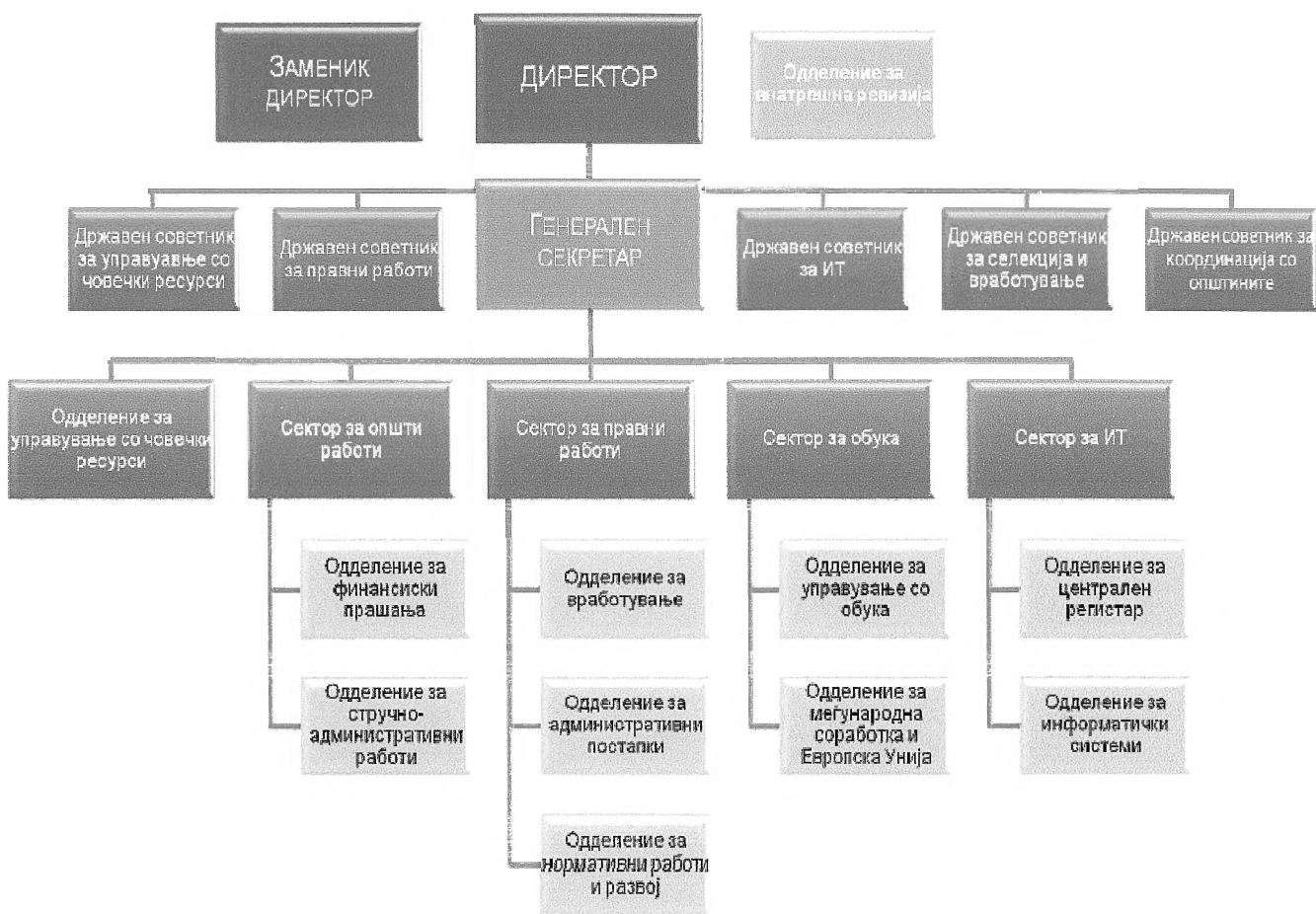
- Одделение за стручни и организациски работи;
- Одделение за архивско и канцелариско работење;
- Одделение за информатичка технологија и поддршка.

Самостојни одделенија се:

- (1) Одделение за управување со човечки ресурси;
- (2) Одделение за внатрешна ревизија;
- (3) Одделение за финансиски прашања.

На слика бр.2 илустративно се претставени сите органи на Агенцијата за државни службеници. Од оваа слика можеме да забележиме дека на врвот на Агенцијата стојат директорот, заменик директорот и одделението за внатрешна ревизија. Потоа, застапен е генералниот секретар, а до него државните советници (за управување на човечки ресурси, правни работи, ИТ, селекција и вработување, координација со општини). Под нив ги забележуваме одделението за управување со човечки ресурси и низа сектори (за општи работи, правни работи, обука и ИТ). Секторот за општи работи понатаму е поделен на одделение за финансиски прашања и одделение за стручно-административни работи. Секторот за правни работи на: одделение за вработување, одделение за административни постапки и одделение за нормативни работи и развој. Секторот за обука е поделен на одделение за управување со обука и одделение за меѓународна соработка и Европска Унија. На крајот од органограмот, секторот за ИТ е поделен на одделение за централен регистар и одделение за информатичко општество.

Слика 2. Органограм на Агенцијата за државни службеници



Извор: Агенција за администрација. (2010) Извештај за работа на агенцијата за државни службеници за 2010 година, Скопје, стр.2

---

## **4. Статистички податоци за застапеноста на државните службеници**

Бројот на државни службеници во јавната администрација варира, поради што се појавува потребата од водење на постојана евиденција. Исто така варираат и статистичките структури. Така, се менува степенот на образование и возраста на државните службеници.

Вкупниот број на државни службеници во Република Македонија на крајот на 2011 година изнесува 14821. Бројот ги опфаќа државните службеници во извршната власт, самостојни државни органи и стручни служби во самостојните државни органи и локалната власт.<sup>13</sup>

Во овој дел од магистерскиот труд, каде се изнесуваат статистички податоци за застапеноста на државните службеници, бројот на државните службеници е изнесен според структурата. Имено, се анализираат табели во кои податоците се распределени според:

1. Звање,
2. Пол,
3. Возраст,
4. Степен на образование и
5. Национална припадност.

---

<sup>13</sup> Министерство за информатичко општество и администрација. (2011) *Годишен извештај за податоците од регистарот на државните службеници за 2011 година*, Скопје, стр. 6

Табела бр.1 Државни службеници според звање

Звање	Вкупно
Секретар на општина со седиште	15
Секретар на општина со седиште	8
генерален секретар	7
државен советник	197
раководител на сектор	396
помошник раководител на сектор	267
раководител на одделение	1193
советник	3216
виш соработник	583
соработник	786
помлад соработник	2348
самостоен референт	3321
виш референт	564
референт	879
помлад референт	1041
<b>Вкупно</b>	<b>14821</b>

Извор: Министерство за информатичко општество и администрација. (2011) Годишен извештај за податоците од регистарот на државните службеници за 2011 година,

Скопје, стр. 6

---

Според податоците во табелата бр.1 според звање имаме вкупно 14821 државен службеник, од кои најбројни се советниците, а најмалку бројни генералните секретари.

Табела бр.2 Државни службеници според пол

Пол	Вкупно
Женски	6928
Машки	7893
Вкупно	14821

Извор: Министерство за информатичко општество и администрација. (2011) Годишен извештај за податоците од регистарот на државните службеници за 2011 година, Скопје, стр. 6

Според податоците во табелата бр.2 според пол имаме вкупно 14821 државен службеник, од кои со поголема процентуална застапеност имаме претставници од машкиот пол.

Новиот јавен менаџмент води грижа и за родовата распределба при што при селекцијата и вработувањето се обрнува внимание и на

присуството на претставници од женскиот пол. Според табелата разликата не е голема, бидејќи имаме женски државни службенички – 6928, додека пак машки државни службеници имаме 7893.

Табела бр.3 Државни службеници според возраст

Помлади од 24 години	од 25 до 49 години	постари од 50 години	ВКУПНО
462	9601	4758	14821

Извор: Министерство за информатичко општество и администрација. (2011) Годишен извештај за податоците од регистарот на државните службеници за 2011 година, Скопје, стр.7

Според податоците во табелата бр.3 според возраст имаме вкупно 14821 државен службеник, од кои најголемиот дел се помеѓу 25 години и 49 години. Веднаш по нив постарите од 50 години се застапени со 4758 и најмалиот дел (462) се помлади од 24 години.

Новиот јавен менаџмент води грижа за вработување на лица од сите возрасти. Не се изоставуваат ниту оние кои се постари од 50 год

бидејќи и на нив им е потребно вработување и се сметаат за продуктивни, но исто така и за оние кои се млади и кои сега ја започнуваат својата кариера во рамките на јавната администрација.

Табела бр.4 Државни службеници според степен на образование

<b>Образование</b>	<b>Вкупно</b>
Основно Образование	8
Средна Стручна Sprema	1382
Виша Стручна Sprema	347
Висока Стручна Sprema	1827
Магистратура	3679
Докторат	12
180 кредити според ЕКТС	421
240 кредити според ЕКТС	6967
300 Кредити според ЕКТС	178
<b>Вкупно</b>	<b>14821</b>

Извор: Министерство за информатичко општество и администрација. (2011) Годишен извештај за податоците од регистарот на државните службеници за 2011 година, Скопје, стр.7

---

Според податоците во табелата бр.4 според степен на образование имаме вкупно 14821 државен службеник, од кои најголемиот дел се со 240 кредити според ЕКТС, а во однос на титулите, најголемиот дел се со магистратура.

Табела бр.5 Државни службеници според национална припадност

националност	Вкупно
Македонци	10470
Албанци	3428
Турци	239
Роми	139
Власи	111
Срби	197
Бошњаци	94
Останати	91
Не се изјасниле	52
Вкупно	14821

Извор: Министерство за информатичко општество и администрација. (2011) Годишен извештај за податоците од регистарот на државните службеници за 2011 година, Скопје, стр.7

---

Според податоците во табелата бр.4 според степен на образование имаме вкупно 14821 државен службеник, од кои најголемиот дел се Македонци, а по нив Албанците.

## **5.Администрацијата во одделни држави во Европа**

Стратешка определба на Република Македонија е членството во Европската унија. Како земја кандидат за членство, Република Македонија во процесот на пристапување кон ЕУ потребно е да ги исполни т.н. Копенхагенски критериуми за членство, но и да изгради административен капацитет кој ќе овозможи непречено спроведување на европското законодавство и политики (критериум од Мадрид, 1995).<sup>14</sup>

Не постои поглавје во европското законодавство (*acquis communautaire*) кое се однесува на јавната администрација, односно не постои единствен ЕУ модел за јавна администрација којшто е пропишан со европското законодавство и којшто треба да биде транспониран од страна на земјите членки на ЕУ.

Сепак потребата од постоење на соодветен административен капацитет во земјите членки на ЕУ е нагласена од страна на Европскиот совет во Мадрид, а од страна на ОЕЦД (СИГМА) дефинирани се принципи на европската администрација кои треба да бидат прифатени и транспонирани од земјите кандидати во текот на процесот на пристапување во ЕУ со што би се обезбедило

---

<sup>14</sup> Пејковски, Ј. (2013) Структурата на администрацијата во европските држави, Филозофски факултет, Скопје

---

рамномерно и непречено спроведување на европското законодавство во иднина, од страна на сите земји членки.

Поставувањето и почитувањето на заеднички принципи од страна на националните администрации на земјите членки на ЕУ го дефинираат **европскиот административен простор**. Оттука, може да се заклучи дека не постои фрагментација на националните администрации во 28-те земји членки на ЕУ, туку постои синтеза на вредности и принципи кои се заеднички во рамките на европскиот административен простор за сите земји членки на ЕУ.

Сепак, погрешна би била констатацијата дека постои процес на конвергенција на националните администрации во еден единствен европски административен модел, туку напротив, секоја земја си ги задржува своите специфичности односно својата национална административна култура.<sup>15</sup>

Според проф. д-р Јован Пејковски (2013), Европскиот административен простор е дефиниран преку административни принципи кои се заеднички за сите земји во ЕУ, а кои беа развиени од страна на ОЕЦД (СИГМА Извештај, 1999):

- доверливост и предвидливост (правна сигурност)
- отвореност и транспарентност
- отчетност (одговорност)
- ефикасност и ефективност.

---

<sup>15</sup> Исто,

---

Во скоро сите земји членки на Европската унија процентот на државни службеници во однос на другата јавна администрација е во намалување. Покрај тоа трета група на вработени во јавната администрацијата или со договори на определено време се зголемува.

Во следната табела се прикажани различни категории на вработени во државите членки на ЕУ во централната јавна администрација според одредени закони со кои се воспоставува нивното вработување:

**Табела бр.6. Категории на вработени во администрацијата во државите на ЕУ**

Држава членка	Категорија 1. Статус по закон за јавно право во %	Категорија 2. По прописи за работни односи во %	Категорија 3. Лица со договор на одредено време	Категорија 4.
Австрија	61,2	38,8	1,6	
Белгија	77	22,7		
Бугарија	63	37		
Кипар	72	28		
Чешка Република	0	100		
Данска	26	73	Индивидуални договори со работдавач 1%	
Естонија	91	2	Посебен закон за лица заподдршка 7%	
Европска комисија	ЕУ функционери 68	Други службеници 28	Без статус 4%	
Финска	87	13		Државни работници за мин. за одбрана 1,8%
Франција	Функционери со титули 68,9	Без титули 15,1	Закон за јавно право (војска) 14,2%	
Германија	28,3	31,1	По договор со војската 5,97%	Работници со договор 0,60%
Грција	81,68	7,65		
Унгарија	90	10		
Ирска	100	0		
Латвија	45	55		
Литванија	100			
Луксембург	66	34		
Малта	100			
Холандија	90	10		
Полска	5,6	94,4		
Португалија	Со назначување 14,1	Индивидуален договор 8,6%	Договор за работа во јавна функција 75,6%	Ограничен број извршители со мандат 1,6%
Романија	Нема податоци			
Словачка	90.4	9,6		
Словенија	Нема податоци			
Шпанија	77.07%	21,1	Други вработени 1,9%	
Шведска	Помалку од 1%	Повеќе од 99%		
Велика Британија	Нема податоци			

Извор: European Institute of Public Administration, Netherlands, resp. Ministry of Finance, Finland, 10.2012

---

Од табелата може да се согледа дека Малта, Ирска, Словачка, Естонија, Грција, Финска, Франција и Холандија сè уште имаат висок процент на вработените во јавниот сектор со статус на државни службеници, односно посебен статус и привилегии кои се регулирани со посебен закон. Сепак, бројот на земјите со пониски проценти на вработени во државната служба се зголемува: на пример, процентите се помали во Полска, во Шведска и во Италија, приближно 25% во Данска, 28% во Германија (воен персонал исклучени) и 45% во Луксембург. Во последно време, бројот на вработени според законот за работни односи во холандската централната јавна администрација се чини дека се намалува премногу. Во држави во кои порано одредбите од јавното право се применувале на повеќето вработени во јавниот сектор, денес, во повеќе земји трудовото законодавство важи делумно или во целост за двете категории вработувања.

Кога се споредуваат вработувањата во државната служба на организациско ниво, разновидноста се зголемува дури и повеќе. На пример, во финското Министерство за финансии, во 2011 година сите 389 вработени беа државни. За споредба, во Австрија, процентот на државните службеници во различни категории се разликува многу: додека постојат повеќе од 90% државните службеници во групи за спроведување на законот (93,2%) и во воената структура (92,3%), постојат само 45,6% од државните службеници во административни услуги и уште помалку (36%) во групата на наставниците.<sup>16</sup>

**Опфатот на јавната администрација** е различен во секоја земја на ЕУ. Исто така, логиката на разграничување помеѓу секторите опфатени во државната служба (т.е. државни службеници

---

<sup>16</sup> Исто,

---

со посебен статус) и јавните службеници е различна во различни земји. Истражување на ЕИПА покажува дека земјите на ЕУ понекогаш вработуваат државни и јавни службеници во исти сектори и на исти позиции.

Во врска со потребата од посебен статус за државните службеници во рамките на јавниот сектор, од страна на земјите членки на ЕУ се прифатени три стратешки правци<sup>17</sup>:

- задржување на посебен статус за државните службеници заради природата на нивната работа и заштита на интересите на државата;
- ограничување на државните службеници на само мал дел од вработените во јавниот сектор (на пример, работа која бара посебни етички стандарди), додека за сите останати вработени во јавниот сектор работните услови се усогласени, па дури и прилагодени со некои аспекти на вработувањата во приватниот сектор;
- Укинување на посебниот статус на државните службеници и изедначување на сите вработени во јавниот сектор, па дури статусот на вработените во јавниот сектор, во некои аспекти се изедначува со статусот на вработените во приватниот сектор. Сепак специфични правила важат за специфични категории на вработени во јавниот сектор (на пример, полиција и судии);

Во најголем дел од земјите во ЕУ можат да се разграничат два начини на вработување во рамките на јавниот сектор односно постоење на т.н. дуален систем (две големи групи)<sup>18</sup>:

---

<sup>17</sup> Исто,

<sup>18</sup> Исто,

- 
- **Државната служба** претставува сегмент од јавниот сектор односно хетерогена група на работни позиции кои имаат посебен статус и кои се пополнуваат врз основа на посебен пропис на јавното право;
  - **Јавни службеници**, сите останати работни позиции кои се пополнуваат врз основа на општи закони односно вработувањето е регулирано со законодавството за работни односи (т.е. нивниот статус не е дефиниран со пропис на јавното право);

Дополнително, покрај постоењето на двете основни категории во најголем дел од земјите забележлива е појава и на следниве групи на вработени во рамките на јавниот сектор<sup>19</sup>:

- **Времени вработувања** (јавни/државни службеници со фиксни договори на определено време или *ad hoc* вработувања): нивниот обем е различен во секоја земја, се вработуваат на определено време врз основа на способности и постапката на вработување и отпуштање е многу едноставна и брза;
- **Менаџери како посебна група**: начинот на вработувањето, платата, одговорноста, работните саати се различни во повеќето земји;

И покрај овие разлики, во сите земји-членки на ЕУ, државните службеници, без разлика дали се нарекуваат *fonctionnaire*, *ambtenaar* или *Beamte*, тие се одговорни за извршување на јавните политики, како и обезбедување на јавната ефикасност, правна сигурност, независност и стабилност. Згора на тоа, во сите земји-членки на ЕУ

---

<sup>19</sup> Исто,

---

се изразува легитимноста за создавање на државна служба претставена преку специфична група на вработени во јавниот сектор кои спроведуваат важни владини политики. Оваа група на професионални државни службеници треба да прави многу повеќе отколку само да извршува функции во областа на остварување на државната власт и за заштита на општите интереси на државата. Тие треба да ја вршат нивната улога со одредено чувство на интегритет - јавниот сервис за целиот народ.

Дефиницијата за тоа кој треба да биде државен службеник отсекогаш била поврзана со прашањето за посебната природа на должностите и конкретните задачи кои се доделуваат. Додека некои земји-членки имаат јасно дефинирани одредби за задачите кои треба да се вршат од страна на државните службеници, други национални закони и регулативи обезбедуваат само општи одредби. Во Обединетото Кралство државната служба има двојна смисла: "Прво, како владина институција терминот се применува генерално на цивилни претставници на централната власт. Второ, се залага за духот на стручна служба на државата, на посветеност на служењето на заедницата ". Во Обединетото Кралство државен службеник може да се дефинира како "слуга на круната (без да биде носител на политичка или судиска функција), кој е вработен во граѓанскиот капацитет и чија плата е целосно исплатена во пари обезбедени од страна на Парламентот". Во Обединетото Кралство, правниот режим за државните службеници е регулиран со голем број на кодекси. Не постои посебен закон за државни службеници (само предлог кој беше предложен во 2008 година). Така, Велика Британија е единствената земја во ЕУ каде што државните службеници не се регулирани во рамките на Законот за јавно право.

---

## Втор дел



- Шалтерска работа на државни службеници-

Извор: Достапно на <http://www.fakulteti.mk/Images/News/2012/06/salter-360.jpg>,

пристапено на 22.10.2013

---

## **1. Формулација на истражувачкиот проблем**

За определување на администрацијата, во најопшта смисла, неразделно е сврзана претставата за државниот сектор, како целина која е составена од два меѓузависни и тесно поврзани сегменти. Овие сегменти се крајно различни по својата природа и изворите на својот легитимитет: политика и администрација. Сегментот на политиката е заснован на довербата од јавноста која се изразува на слободните избори и се потврдува со завршувањето на секој мандат. Администрацијата, од друга страна се заснова на способностите и професионалните капацитети на службениците во неа, што се верификуваат на отворени натпревари за стапување во службата, во согласност со услови предвидени со закон.

Под државна администрација се подразбираат организации што се директно подредени на политичката моќ и што се сервис на извршителите во процесот на градење на политиката. Но, улогата на државната администрација не е задолжително ограничена за спроведување политики, бидејќи таа е исто така вклучена во политичките процеси, вклучувајќи го и креирањето на политиката (Пендаровски, 2006, стр. 29-31).

Според Законот за државни службеници во Република Македонија, државен службеник е лице вработено во државната служба кое врши стручни, нормативно-правни, извршни, управни, управно-надзорни, плански, материјално - финансиски, сметководствени, информатички и други работи од надлежност на органот во согласност со Уставот и со закон. Државна служба, во смисла на споменатиот закон, се органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со

---

закон. Вработените во државната служба кои вршат помошни и технички работи за државната служба немаат статус на државни службеници.

Според широкиот концепт, најголемиот број од државните службеници се опфатени во рамки на државната служба затоа што се смета дека секој државен службеник е дел од извршната машинерија на државата. Така, сите тие имаат статус на државни службеници и за нив важат законските и подзаконските правила кои ја регулираат државната служба. Овој вид на концепт преовладува во најголемиот број земји-членки на Европската Унија како што се: Франција, Ирска, Холандија, Шпанија, Португалија, Шведска, Белгија и Грција.

Според ограничениот концепт, кој се среќава во Германија, Австрија, Луксембург, Данска и Италија како и во земјите во транзиција од Источна и од Централна Европа, во државна администрација влегува јадрото на администрација кое ги опфаќа службениците што вршат работи непосредно поврзани со вршењето на функции во државата, односно имаат пренесено овластување и законска надлежност да вршат државна власт, да предлагаат политики или регулаторни инструменти или пак да даваат совети за нив, да ги извршуваат законите, да решаваат за правата на граѓаните и интересите на граѓаните и правните лица. Во овие земји единствено еден дел од вработените во администрацијата имаат статус на државни службеници, додека оние кои не се државни службеници – јавната администрација, се сметаат за лица кои вршат одредена професија во јавниот сектор, односно во рамките на службите од јавен интерес, кај нас познати како јавни службеници.

Унапредувањето на активностите во рамките на службите од државен интерес се сведуваат на човечкиот ресурс. Во таа насока, потребно е да се преземат мерки за зголемување на ефикасноста при

---

спроведувањето на управни постапки преку: воспоставување на правото на жалба во управна одлука во втор степен како правило и дефинирање на истото со закон; спроведување на принципот „молчењето на администрацијата“ секаде каде што е тоа можно, во корист на граѓаните и фирмите; воспоставување на прецизни и кратки рокови за одлучување по управна постапка; и ригидни казни за раководните лица во случај на непостапување во законските рокови.

На овој начин, прецизно би се уредила жалбената постапка во втор степен, би се утврдило јасно решение за молчењето на администрацијата и би се прецизираше и скратиле роковите за одлучување по управна постапка. Следователно, се појавува и концептот на е-Влада.

Концептот на е-Влада е целосно ориентиран кон потребите и барањата на крајните корисници (граѓаните, бизнисите и вработените во јавната администрација), преку користење на модерна информациска и комуникациска технологија во и помеѓу институциите, граѓаните и бизнисите.

Врз основа на досегашната констатација и аргументација можеме да го формулираме следното истражувачко прашање на коешто се темели магистерскиот труд:

Дали менаџерскиот, политичкиот и правниот пристап кон државната служба влијаат продуктивно и кореспондираат со новиот јавен менаџмент на човечките ресурси во државната администрација на Република Македонија?

---

## **2. Цели и задачи на истражувањето**

### **Научна цел на истражувањето:**

Ова истражување има за цел да одговори на истражувачкото прашање на магистерскиот труд, односно да ги прикаже менаџерските, политичките и правните пристапи кон државната администрација, следователно на што ќе се оцени стапката на ефикасност при современото менаџирање со човечките ресурси во државната администрација на Република Македонија и истовремено, да се согледа влијанието на глобализациските промени од аспект на пренесување на светските знаења и искуства.

### **Практична цел:**

Резултатите што ќе бидат добиени од истражувањето ќе ни овозможат да се развијат соодветни политики, изработка на стратешки документи и акциони планови за идно менаџирање со човечките ресурси во државната администрација на Република Македонија.

Исто така добиените резултати ќе ни овозможат остварување на политиките преку превземање на потребните активности од страна на субјектите во заедницата.

### **Посебни цели на истражувањето**

А. Ова истражување има за цел да ги дефинира и елаборира менаџерскиот, политичкиот и правниот пристап кон државната администрација.

---

Б. Ова истражување има за цел да го објасни влијанието на процесите на глобализацијата врз реформата на државната администрација.

В. Ова истражување има за цел да го претстави управувањето со човечките ресурси во државниот сектор и следователно на тоа да се добие јасна слика за положбата на државната администрација во Република Македонија.

Г. Ова истражување има за цел да го проучи новиот јавен менаџмент при поединечните европски земји како Велика Британија, Холандија, Франција, Германија, Австрија, Шпанија и Словенија.

Д. Ова истражување има за цел да добие резултати за професионализацијата и деполитизацијата како посебни сегменти на реформата на државната администрација.

### **3. Предмет на истражувањето**

#### Теориско определување

Основен предмет на истражувањето е анализа на активности на државната администрација коишто се однесуваат на менаџирањето со човечките ресурси. Во таа насока, истражувањето ќе ја согледа актуелната состојба на државното менаџирањето со човечките ресурси во државната администрација на Република Македонија.

---

Предмет на истажување на овој магистерски труд е да се прикаже како се менаџира со човечките ресурси преку анализирање и планирање на потребите за вработувања во државната администрација, како се обезбедува обука за вработените, нивната мотивација, кариера и меѓусебните односи на вработените.

#### **4. Поимно – хипотетичка рамка на истражувањето**

Во овој магистерски труд како основни поими се јавуваат следниве:

##### **A. Државна администрација**

Државната администрација, најопшто кажано е инструмент за остварување и координација на најразличните економски, социјални и културни потреби на општеството како модерна и динамична заедница (Јовев, 2002:19-21).

**Б. Државната служба во Република Македонија**, ја сочинуваат органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со закон.

##### **В. Човечки ресурси**

Поимот човечки ресурси се користи за да се објаснат индивидуите кои ја сочинуваат работната сила на една организација. Покрај тоа овој поим исто така се однесува и на економијата на работна сила на пример, бизнис сектори а дури и цели нации. Човечки ресурси е исто така името за функцијата во рамки на организацијата задолжена за целокупната одговорност за

---

имплементирање стратегии и политики во врска со управувањето на индивидуи.

### **Г. Глобализација**

Глобализација е поим кој се користи за да ги опише промените во општествата и светската економија како резултат на драматично зголемената трговија и културна размена.

### **Д. Јавен менаџмент**

Јавниот менаџментот според човековата и деловната организациска дејност, може да се дефинира како чин на дејствување на луѓето со цел да остварат посакувани цели. Јавниот менаџмент вклучува планирање, организирање, екипирање, водење или насочување, како и контролирање и организирање (група на едно или повеќе лица) или обид за остварување цел. Вештината подразбира користење и манипулирање на човечки ресурси, финансиски ресурси, технолошки ресурси и природни ресурси. Менаџментот може, исто така, да се однесува на личност или луѓе кои го вршат чинот на управување.

### **Ѓ. Нов јавен менаџмент**

Основни карактеристики на оваа доктрина се користење на вредностите и механизмите на приватниот сектор во јавниот сектор. При тоа на преден план се става економичноста, ефективноста, ефикасноста, претприемништвото и конкурентноста, транспарентноста и нагласена улога на граѓаните и цивилното општество во одлучувањето.

---

## **Е. Нова јавна управа**

Основни карактеристики на оваа доктрина се социјалните и политичките вредности, како што се општествена праведност, етичност, партиципација, отвореност и друго;

## **Ж. Добро управување**

Основни принципи и карактеристики на оваа доктрина се отвореност, одговорност, партиципација, кохерентност, легитимност, ефикасност, подобро управување со ресурси и друго.

## **5. Хипотези на истражувањето**

### Општа хипотеза

Од правилниот избор, обука и развој на човечките ресурси зависи ефикасноста и успешноста на државната администрација.

### Поединечни хипотези:

А. Со зголемувањето на контролата над работата на државните службеници значително може да се унапреди целокупниот процес на менаџирањето со човечките ресурси.

Б. Активностите предвидени во програмите за реформи на државната администрација може да придонесат за идно поуспешно менаџирање со човечките ресурси. Менаџирањето ќе биде успешно само доколку се остваруваат стратегиските цели на организацијата.

---

## **6. Варијабли**

Постојат повеќе видови варијабли:

**Зависна варијабла** е варијаблата чија вредност варира во зависност од промените на независните или од секоја друга варијабла. Во нашето истражување зависни варијабли се: реформите на државната администрација и нивното влијание при менаџирањето со човечките ресурси.

**Независната варијабла** е варијабла чија промена на вредноста влијае врз зависноста, односно врз секоја од другите варијабли. Во нашето истражување независни варијабли се : активностите на одделните видови на субјекти во државната администрација, согледани преку менаџерските, правните и политичките пристапи.

## **7. Метод и техники на истражување**

Пристапот кој ќе се примени во овој магистерски труд е комбинација на квалитативната и квантитативната процедура.

Во изработката на трудот ќе се користи теоретско и емпириско истражување и ќе се применат основните методолошки принципи.

Во рамките на теоретскиот пристап ќе се користи научно истражувачкиот метод со анализа на содржина а со дескриптивниот метод ќе се користи за опишување на појавата која се испитува и ќе се добие темелен приказ за менаџирањето со човечки ресурси во државната управа.

---

Во рамките на емпирискиот пристап кој се користи за собирање на релевантни податоци ќе се користи анкетирање за што ќе биде употребен прашалник. Предвидени се и интервјуа со гражани и со менаџери на човечки ресурси во државната администрација.

Интерпретацијата на собраните податоци ќе се процесира преку статистичкиот метод на функционите програми на апликативните програмски пакети. Резултатите од истражувањето ќе се презентираат во табели и графикони. Со анализата и интерпретацијата на резултатите ќе се тестира поставената хипотеза за менаџирање со човечките ресурси.

Од техники ќе бидат употребени:

- квалитативна анализа на содржина

Оваа техника претставува постапка за собирање на податоци за реалноста, која во некои извори на податоци сама открива и евидентира присуство на одредена содржина и ги утврдува нејзините квалитативни својства. Таа претставува прелиминарно истражување на искуствениот материјал со цел да се открие постоење нова содржина, да се откријат и евидентираат својствата на содржината и описно прикажување и согледување на содржината која се анализира.

Предмет на анализа на содржина се документи под што се подразбира секој визуелен, аудитивен и комбиниран извор на податоци. Како конкретен извор на податоци на анализата на содржина во мојот магистерски труд ќе се јават печатени текстови (закони, стратегии, подзаконски акти, книги, публикации, весници, списанија и друг материјал) (Ѓоргиевски , 1998, стр. 88).

---

- Анкетен прашалник

Анкетниот прашалник претставува листа на специјално формулирани прашања на кои е потребно писмено да одговорат определен број испитаници. Прашањата во прашалникот треба да произлегуваат од целта и задачите на истражувањето и да предизвикаат одговори кај испитаникот преку кои ќе може да се проверат хипотезите.

Анкетниот прашалник во ова истражување ќе се применува со граѓаните на Република Македонија со цел да се сознаат нивните ставови за професионализацијата и деполитизацијата при менаџирањето со човечките ресурси во државната администрација. Вкупно, ќе бидат анкетирани 100 граѓани на Република Македонија.

## **8. Примерок на истражувањето**

Со цел обезбедување на репрезентативен примерок со истражувањето се опфатени компаративни елементи од повеќе држави, како што веќе наведовме - Велика Британија, Холандија, Франција, Германија, Австрија, Шпанија и Словенија. Ова веќе претходно во првиот дел од овој труд е детално елаборирано, поточно во точка бр.5: Администрацијата во одделни европски држави.

Во рамките на државната администрација на Република Македонија, со користење на соодветени прашалници ќе бидат добиени резултати за задоволството на граѓаните од човечкиот ресурс во државната администрација.

---

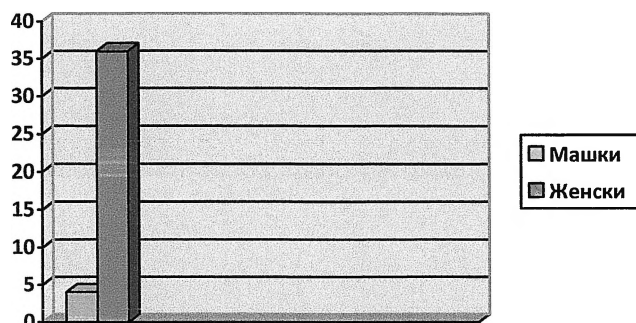
## 9. Добиени резултати

### **А. Добиени резултати од анкетирани државни службеници, од Република Македонија**

Табела бр.1 – Пол на испитаници

Пол	
Машки	4
Женски	36

Графикон бр.1 - Пол на испитаници

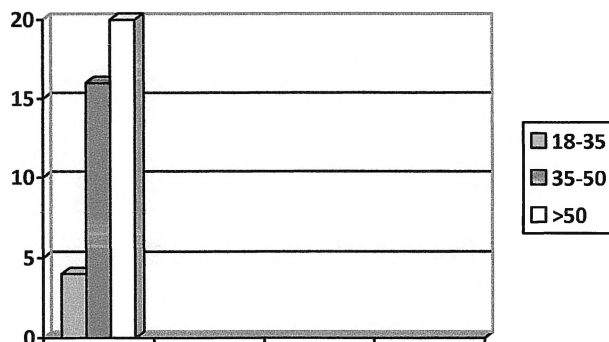


Од добиените резултати согледуваме дека главно, одговорите се добиени од жени, вработени во државната администрација на Република Македонија, па оттука, бројот на мажи е значително помал во ова истражување.

Табела бр.2 – Возраст на испитаници

Возраст	
18-35	4
35-50	16
Повеќе од 50	20

Графикон бр.2 - Возраст на испитаници



Според табелата бр.2, во истражувањето учествувале државни службеници од сите возрасти. Со најголема застапеност се оние кои се постари од 50 години, додека пак веднаш по нив се оние државни службеници чија годишна возраст е помеѓу 35 и 50 години. Со најмал процент се оние кои се на годишна возраст од 18 до 35 години.

Оттука, може да се констатира дека главно истражувањето се основа на веродостојни одговори бидејќи државните службеници кои ги пополнија анкетните листови се глобално, долго време во

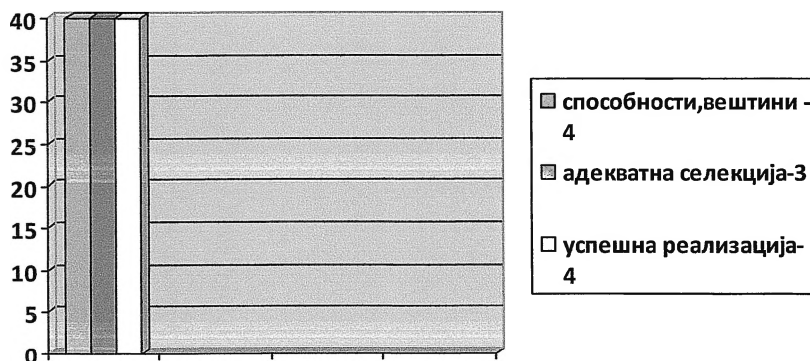
државната администрација и зад себе имаат искуство на ова поле, како и постојани обуки, надградби, соработки и слично.

Во праксата, навистина вработените се најчесто постари од 50 години, а токму тоа особено позитивно влијае поради нивното искуство, обученост и долготрајната соработка со граѓаните.

Табела бр.3 – Регрутација во државната администрација

Регрутација во државната администрација		
Се бараат државни службеници чии способности, вештини и лични особини овозможуваат успешно вршење на работата на слободните работни места	Се обезбедува поголем број квалитетни кандидати од бројот кој треба да се вработи за да би можеле менаџерите да извршат адекватна селекција	Државните службеници кои се дел од регрутацијата со своите знаења, способности, вештини и лични особини навистина можат успешно да ги вршат поставените задачи
Се согласувам	Неутрално	Се согласувам

Графикон бр.3 - Регрутација во државната администрација



---

Според добиените резултати, со најголем процент, државните службеници се согласуваат дека се бараат државни службеници чии способности, вештини и лични особини овозможуваат успешно вршење на работата на слободните работни места.

Потоа, државните службеници во најголем процент се одлучиле за неутрален одговор од аспект на обезбедувањето на поголем број квалитетни кандидати од бројот кој треба да се вработи за да може да се изврши адекватна селекција и државните службеници.

Се согласуваат дека државните службеници кои се дел од регрутацијата со своите знаења, способности, вештини и лични особини навистина можат успешно да ги вршат поставените задачи.

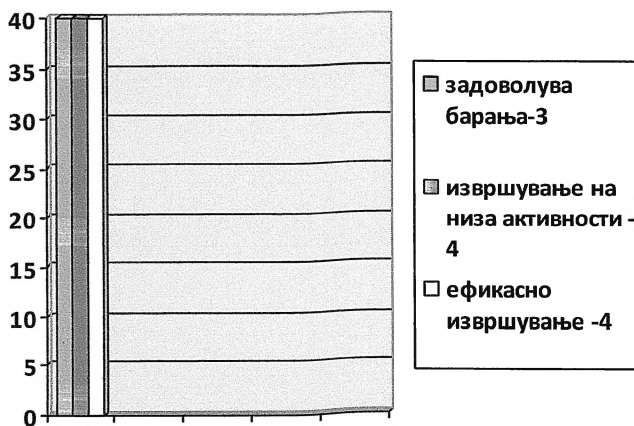
Со воведувањето на новиот јавен менаџмент, навистина е особено нагласена потребата од државни службеници кои поседуваат способности, вештини и лични особини во согласност со потребите на администрацијата.

Всушност, во секојдневното работење на државните службеници тие ги искажуваат своите способности за ефикасна соработка со граѓаните, своите вештини за брз одговор на барањата на граѓаните, како и своите лични особини насочени кон трпеливост, мотивираност и подготвеност.

Табела бр.4 – Селекција во државната администрација

Селекција во државната администрација		
Со примена на одредени методи и постапки помеѓу повеќе кандидати се бира оној кандидат кој најдобро ги задоволува барањата на работното место кое се пополнува во државната администрација	Изборот на најдобрите кандидати се заснова на претходно извршување на низа активности	При селекцијата најголемо внимание се советува на оние квалитети кои се непосредно поврзани со ефикасното вршење на работата во државната администрација
Неутрално	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.4 - Селекција во државната администрација



---

Според добиените резултати, со најголем процент државните службеници се неутрални од аспект на тоа дека со примена на одредени методи и постапки помеѓу повеќе кандидати се бира оној кандидат кој најдобро ги задоволува барањата на работното место кое се пополнува во државната администрација.

Потоа државните службеници се согласуваат дека изборот на најдобрите кандидати се заснова на претходно извршување на низа активности и исто така, се согласуваат дека при селекцијата најголемо внимание се посветува на оние квалитети кои се непосредно поврзани со ефикасното вршење на работата во државната администрација.

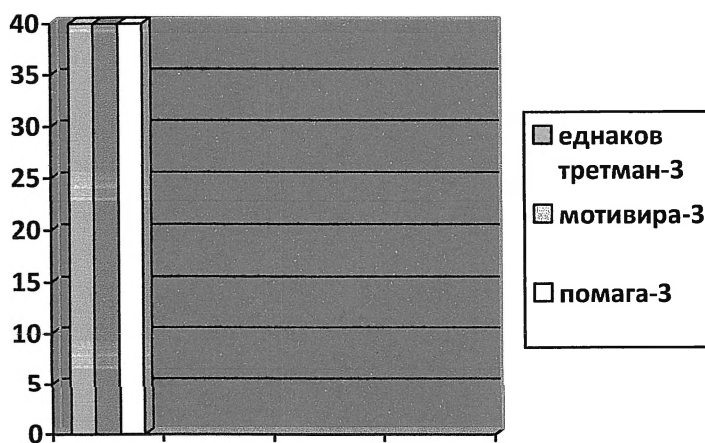
Дел од државните службеници сметаат дека во современи услови, постојат одредени недостатоци, но сепак генералниот заклучок се сведува на тоа дека секој државен службеник мора да поседува квалитети кои се побарувани од страна на државната служба за да работи за неа и да биде во пресрет на граѓаните како корисници на услуги од државната администрација.

Со воведувањето на новиот јавен менаџмент, селекцијата е особено стандардизирана при што се настојува да бидат вработени најдобрите, оние кои ги поседуваат потребните квалификации.

Табела бр.5 – Односот со надредените

Односот со надредените		
Раководителите подеднакво се однесуваат кон вработените во државната администрација	Раководителите ги мотивираат своите вработени во државната администрација	Раководителите им помагаат на вработените во државната администрација своите задачи да ги исполнат на највисоко ниво
Неутрално	Неутрално	Неутрално

Графикон бр..5 – Односот со надредените



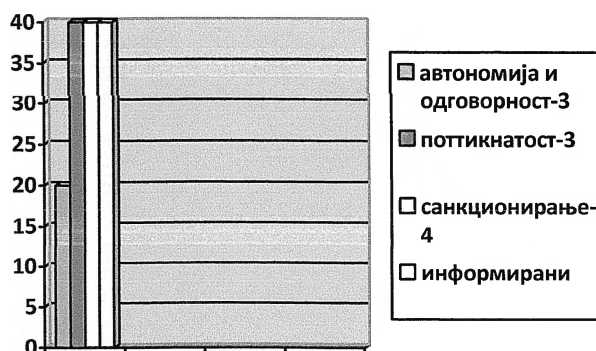
Според добиените резултати, државните службеници покажуваат одмерена доза на незадоволство. Имено, тие со неутралност се исказуваат на трите констатации кои се однесуваат на тоа дека, раководителите подеднакво се однесуваат кон

вработените во државната администрација, раководителите ги мотивираат своите вработени во државната администрација и дека раководителите им помагаат на вработените во државната администрација своите задачи да ги исполнат на највисоко ниво.

Со воведувањето на новиот јавен менаџмент, особено се нагласува потребата да постои еднаков третман при соработката со државните службеници. Бидејќи станува збор за сложен и комплексен процес потребно е подолго време, но ќе се постигне успех на тоа поле.

Табела бр.6 – Давање овластување на вработените

Давање овластување на вработените			
Државните службеници имаат значајна автономија и одговорност	Државните службеници се поттикнати да развиваат нови начини за обезбедување на подобри производи и услуги	Државните службеници не се санкционирани ако нивните идеи за унапредување на квалитетот се покажат неуспешни	Државните службеници располагаат со доволно информации за да дадат квалитетни предлози
Неутрално	Неутрално	Се согласувам	Се согласувам



Графикон бр.6 – Давање овластување на вработените

---

Од добиените резултати, државните службеници се неутрални во однос на поседувањето значајна автономија и одговорност и од аспект на нивното поттикнување за подобра работа. Но, тие се согласуваат дека се санкционирани ако не се успешни при давањето на услуги и дека располагаат со информации за да даваат предлози.

Понекогаш, државните службеници даваат идеи, но нивните идеи не се веднаш прифатени поради фактот дека новиот јавен менаџмент дава слобода на државните службеници од една страна, но од друга ги пропишува правилата на работа.

Затоа, во праксата се прави компромис на ова поле. Додека пак, санкциите се неопходни поради успешна имплементација на стратегиите на новиот јавен менаџмент, како и поради потребата од професионална соработка со граѓаните на Република Македонија.

Табела бр.7 – Обука на државните службеници

Обука на државните службеници		
Државните службеници имале доволно обуки во институцијата за да работат што поефективно	Државните службеници се обучени со способности за унапредување на квалитетот	Државните службеници се оспособени за групна дискусија и техника за комуницирања
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.7 – Обука на државните службеници

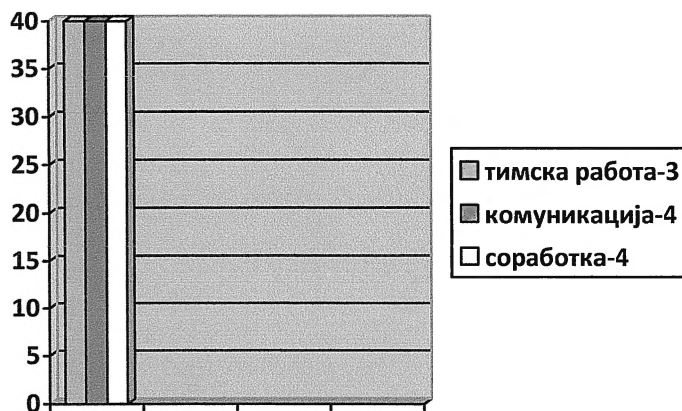


Според добиените резултати, државните службеници се согласуваат дека имале доволно обуки во институцијата за да работат што поефективно, дека се обучени со способности за унапредување на квалитетот и дека се оспособени за групна дискусија и техника за комуницирање. Обуките се постојани и неопходни бидејќи барањата на граѓаните постојано се зголемуваат и променуваат, а државните службеници е неопходно да бидат во тек со истите.

Табела бр.8 – Тимска работа

Тимска работа		
Во државната администрација доминантна е тимската работа	Комуникацијата помеѓу државните службеници се движи хоризонтално и вертикално во двете насоки	Државните службеници развиваат меѓусебно соработка и дружење
Неутрално	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.8 – Тимска работа



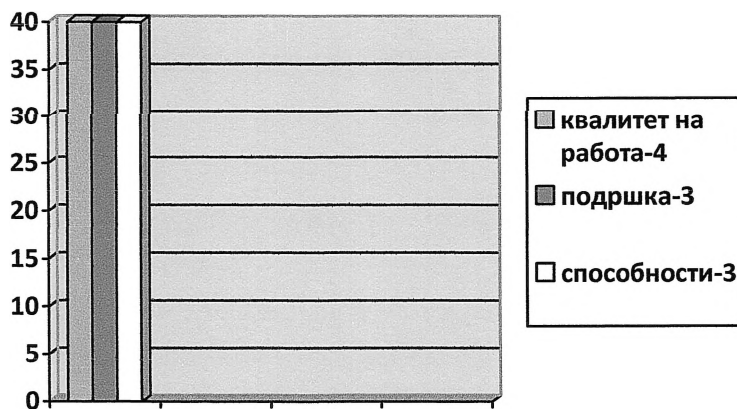
Според добиените резултати, државните службеници се неутрални во однос на тоа дека во државната администрација доминантна е тимската работа, додека пак се согласуваат дека комуникацијата помеѓу државните службеници се движи хоризонтално и вертикално во двете насоки и дека државните службеници развиваат меѓусебно соработка и дружење.

Во праксата, тимската работа е неопходна поради потребата од споделување на работните задачи, унапредување на професионалноста при нудењето на услуги на граѓаните, како и поради меѓусебно пренесување на знаењата и вештините, стекнати со обуките.

Табела бр.9- Оцена на работата на државните службеници

Оцена на работата на државните службеници		
Квалитетот на работата на државните службеници е важен фактор во проценката на работните перформанси	Државните службеници редовно добиваат поддршка за работните перформанси	Делот за проценка на работните способности на државните службеници базиран е на основа на способностите во рамките на тимската работа
Се согласувам	Неутрално	Неутрално

Графикон бр.9- Оцена на работата на државните службеници



---

Според добиените резултати, државните службеници се согласуваат дека квалитетот на работата на државните службеници е важен фактор во проценката на работните перформанси, а се неутрални од аспект на тоа дека државните службеници редовно добиваат поддршка за работните перформанси.

Како и дека делот за проценка на работните способности на државните службеници базиран е на основа на способностите во рамките на тимската работа.

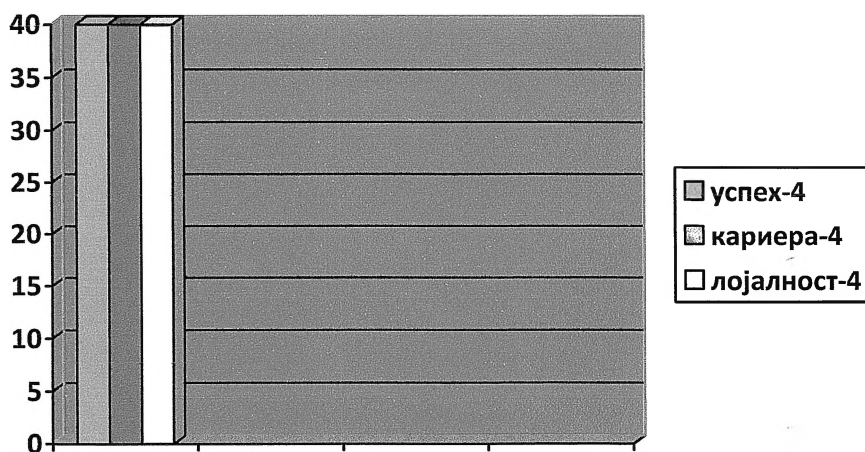
Квалитетот е неопходен и кон него се стремат сите државни службеници. Задоволството на граѓаните може да се предизвика единствено ако постои квалитет при соработката со нив.

Но, за да се постигне квалитет, државните службеници треба да знаат како на најдобар начин да ги реализираат своите работни задачи.

Табела бр.10 – Лојалност на државните службеници

Лојалност на државните службеници		
Државните службеници се подготвени да вложат значаен напор како би допринеле за успехот на државната администрација	Државните службеници планираат во државната администрација да изградат кариера	Државните службеници во голема мерка и се лојални на државната администрација
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.10 – Лојалност на државните службеници

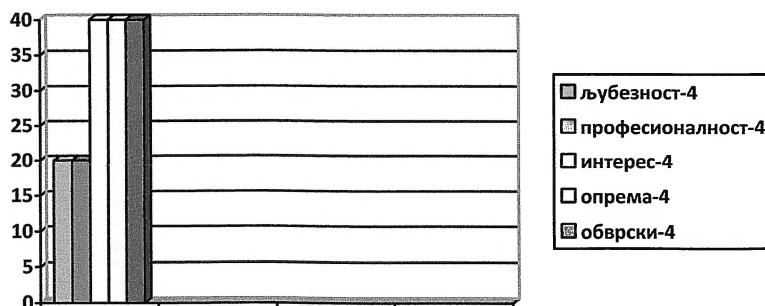


Според добиените резултати, државните службеници се согласуваат дека се подготвени да вложат значаен напор како би допринеле за успехот на државната администрација, дека планираат во државната администрација да изградат кариера и дека во голема мерка и се лојални на државната администрација.

Да се биде лојален, значи да се работи според сите прописи на новиот јавен менаџмент, односно да се работи во насока на реализација на целите на новиот јавен менаџмент. Во праксата, тоа се постигнува.

Табела бр.11 – Квалитет на организирање на државните службеници

Квалитет на организирање на државните службеници				
Државните службеници се секогаш љубезни со корисниците на услугите на државната администрација	Државните службеници изгледаат професионално	Кога корисникот на услуги има проблем, државните службеници покажуваат искрен интерес за да му помогнат да го реши проблемот	Се поседува модерна опрема за извршување на дејноста во државната администрација	Државните службеници во најкраток рок ги извршуваат своите обврски кон корисниците на услуги
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам



Графикон бр.11 – Квалитет на организирање на државните службеници

---

Според добиените резултати, државните службеници се согласуваат дека тие се секогаш љубезни со корисниците на услугите на државната администрација, дека државните службеници изгледаат професионално, дека корисникот на услуги има проблем, државните службеници покажуваат искрен интерес за да му помогнат да го реши проблемот, дека се поседува модерна опрема за извршување на дејноста во државната администрација и дека државните службеници во најкраток рок ги извршуваат своите обврски кон корисниците на услуги.

Љубопитноста, професионалноста, изгледот и опремата се основните компоненти кои ги поседуваат државните службеници. Тоа се основните критериуми според кои се оценувани од граѓаните.

Табела бр.12 – Улогите на човечките ресурси во државната администрација

Улогите на човечките ресурси во државната администрација
– Исполнување на работни обврски
– Посветеност
– Ажурност
– Успешно одвивање на работата
– Координација
– Договарање со колеги

---

Според добиените податоци, државните службеници ги имаат следните улоги во државната администрација: исполнување на работни обврски, посветеност, ажурност, успешно одвивање на работат, координација и договарање со колеги.

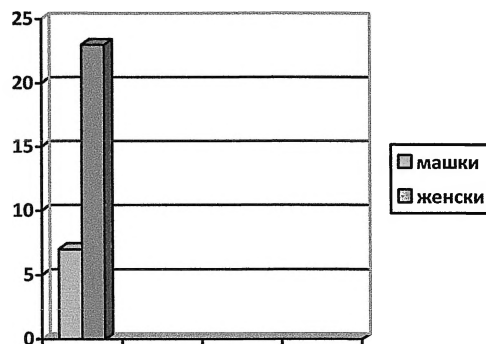
Во праксата сите тие се координирани и се секојдневни. Од државните службеници се очекува тие да бидат вистински професионалци при извршувањето на овие задачи.

### **Б. Добиеени резултати од анкетирани граѓани кои немаат статус на државен службеник**

Табела бр.1 – Пол на испитаници

Пол	
Машки	7
Женски	23

Графикон бр.1 – Пол на испитаници



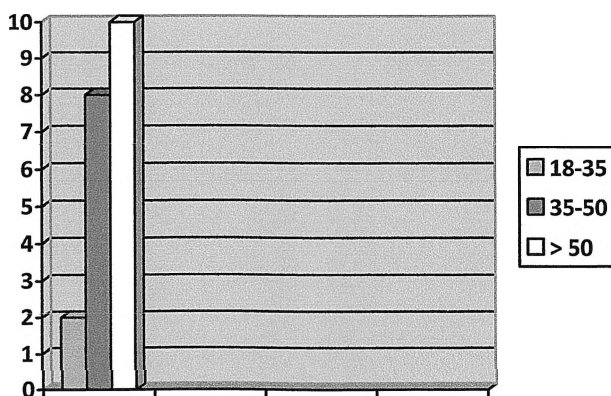
---

Од добиените резултати согледуваме дека главно, одговорите се добиени од жени, граѓанки на Република Македонија, па оттука, бројот на мажи е значително помал во ова истражување.

Табела бр.2 – Возраст на испитаници

Возраст	
18-35	2
35-50	8
Повеќе од 50	10

Графикон бр.2 – Возраст на испитаници



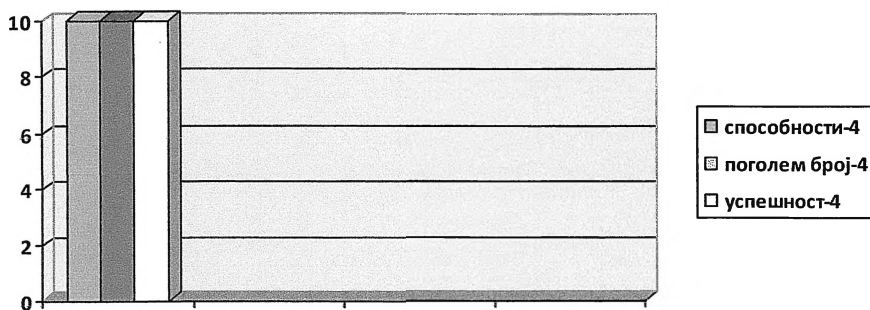
Според табелата бр.2, во истражувањето учествувале граѓани на Република Македонија од сите возрасти. Со најголема застапеност се оние кои се постари од 50 години, додека пак веднаш по нив се оние граѓани чија годишна возраст е помеѓу 35 и 50 години. Со

најмал процент се оние кои се на годишна возраст од 18 до 35 години.

Табела бр.3 – Регрутација во државната администрација

Регрутација во државната администрација		
Се бараат државни службеници чии способности, вештини и лични особини овозможуваат успешно вршење на работата на слободните работни места	Се обезбедува поголем број квалитетни кандидати од бројот кој треба да се вработи за да би можеле менаџерите да извршат адекватна селекција	Државните службеници кои се дел од регрутацијата со своите знаења, способности, вештини и лични особини навистина можат успешно да ги вршат поставените задачи
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.3 – Регрутација во државната администрација



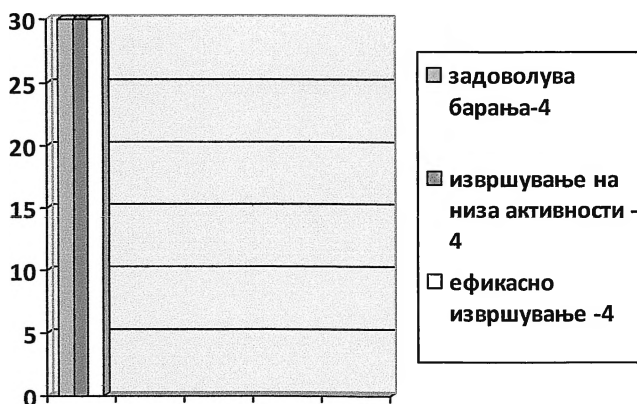
Според добиените резултати, со најголем процент, граѓаните во Република Македонија се согласуваат дека се бараат државни

службеници чии способности, вештини и лични особини овозможуваат успешно вршење на работата на слободните работни места.

Табела бр.4 – Селекција во државната администрација

Селекција во државната администрација		
Со примена на одредени методи и постапки помеѓу повеќе кандидати се бира оној кандидат кој најдобро ги задоволува барањата на работното место кое се пополнува во државната администрација	Изборот на најдобрите кандидати се заснова на претходно извршување на низа активности	При селекцијата најголемо внимание се советува на оние квалитети кои се непосредно поврзани со ефикасното вршење на работата во државната администрација
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.4 – Селекција во државната администрација



Според добиените резултати, со најголем процент граѓаните на Република Македонија се согласни од аспект на тоа дека со примена на одредени методи и постапки помеѓу повеќе кандидати се бира

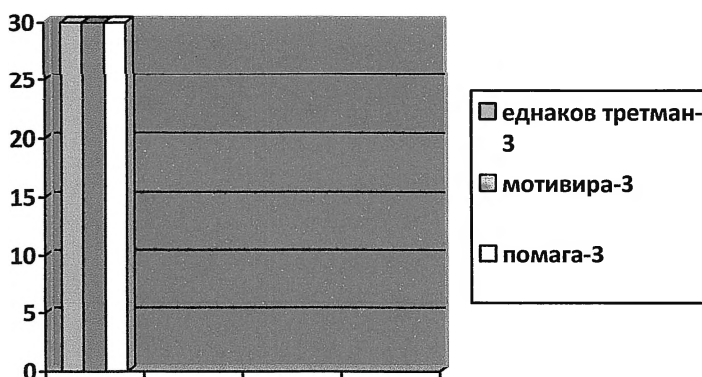
оној кандидат кој најдобро ги задоволува барањата на работното место кое се пополнува во државната администрација.

Потоа, државните службеници се согласуваат дека изборот на најдобрите кандидати се заснова на претходно извршување на низа активности и исто така, се согласуваат дека при селекцијата најголемо внимание се посветува на оние квалитети кои се непосредно поврзани со ефикасното вршење на работата во државната администрација.

Табела бр.5 – Односот со надредените

Односот со надредените		
Раководителите подеднакво се однесуваат кон вработените во државната администрација	Раководителите ги мотивираат своите вработени во државната администрација	Раководителите им помагаат на вработените во државната администрација своите задачи да ги исполнат на највисоко ниво
Неутрално	Неутрално	Неутрално

Графикон бр.5 – Односот со надредените

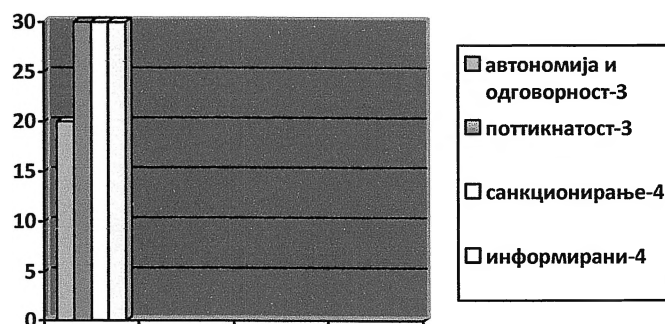


Според добиените резултати, граѓаните покажуваат одмерена доза на незадоволство. Имено, тие со неутралност се искажуваат на трите констатации кои се однесуваат на тоа дека, раководителите подеднакво се однесуваат кон вработените во државната администрација, раководителите ги мотивираат своите вработени во државната администрација и дека раководителите им помагаат на вработените во државната администрација своите задачи да ги исполнат на највисоко ниво.

Табела бр.6 – Давање овластување на вработените

Давање овластување на вработените			
Државните службеници имаат значајна автономија и одговорност	Државните службеници се поттикнати да развиваат нови начини за обезбедување на подобри производи и услуги	Државните службеници не се санкционирани ако нивните идеи за унапредување на квалитетот се покажат неуспешни	Државните службеници располагаат со доволно информации за да дадат квалитетни предлози
Неутрално	Неутрално	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.6 – Давање овластување на вработените

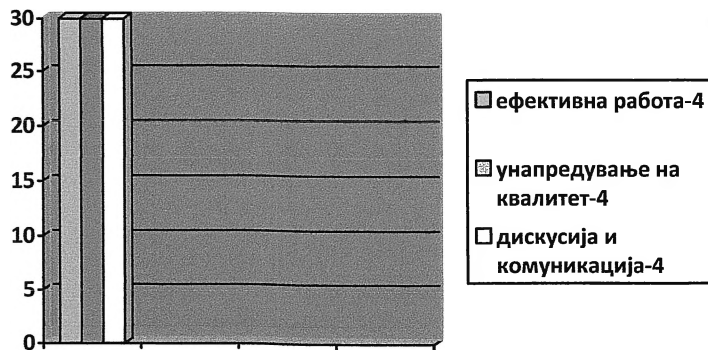


Од добиените резултати, граѓаните од Република Македонија се неутрални во однос на поседувањето значајна автономија и одговорност и од аспект на нивното поттикнување за подобра работа. Но, тие се согласуваат дека државните службеници се санкционирани ако не се успешни при давањето на услуги и дека располагаат со информации за да даваат предлози.

Табела бр.7 – Обука на државните службеници

Обука на државните службеници		
Државните службеници имале доволно обуки во институцијата за да работат што поефективно	Државните службеници се обучени со способности за унапредување на квалитетот	Државните службеници се оспособени за групна дискусија и техника за комуницирања
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.7 – Обука на државните службеници

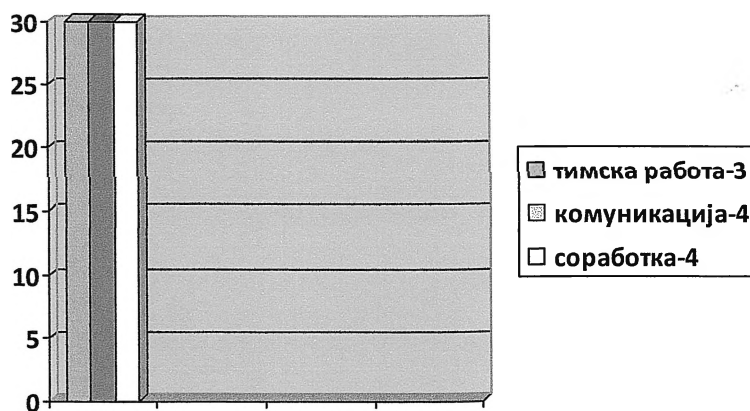


Според добиените резултати, граѓаните се согласуваат дека имале доволно обуки во институцијата за да работат што поефективно, дека се обучени со способности за унапредување на квалитетот и дека се оспособени за групна дискусија и техника за комуницирање.

Табела бр.8 – Тимска работа

Тимска работа		
Во државната администрација доминантна е тимската работа	Комуникацијата помеѓу државните службеници се движи хоризонтално и вертикално во двете насоки	Државните службеници развиваат меѓусебно соработка и дружење
Неутрално	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.8 – Тимска работа

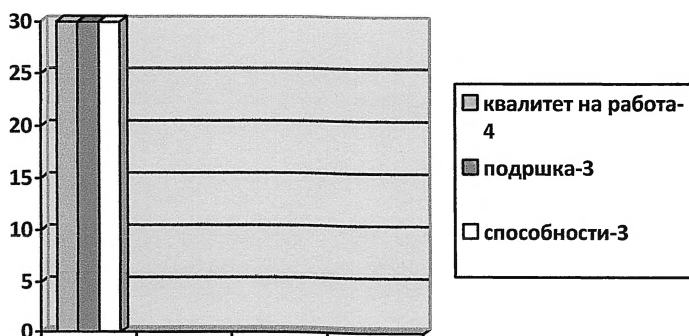


Според добиените резултати, граѓаните од Република Македонија се неутрални во однос на тоа дека во државната администрација доминантна е тимската работа, додека пак се согласуваат дека комуникацијата помеѓу државните службеници се движи хоризонтално и вертикално во двете насоки и дека државните службеници развиваат меѓусебно соработка и дружење.

Табела бр.9- Оцена на работата на државните службеници

Оцена на работата на државните службеници		
Квалитетот на работата на државните службеници е важен фактор во проценката на работните перформанси	Државните службеници редовно добиваат поддршка за работните перформанси	Делот за проценка на работните способности на државните службеници базиран е на основа на способностите во рамките на тимската работа
Се согласувам	Неутрално	Неутрално

Графикон бр.9- Оцена на работата на државните службеници



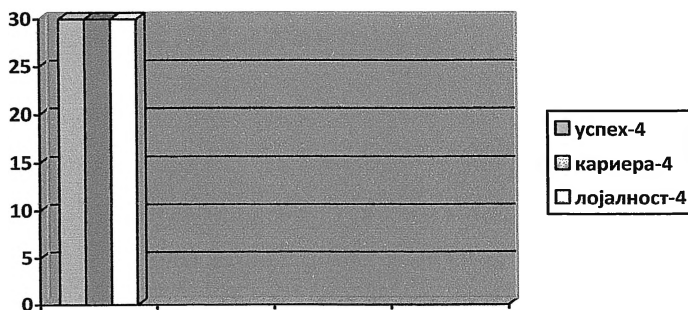
---

Според добиените резултати, граѓаните од Република Македонија се согласуваат дека квалитетот на работата на државните службеници е важен фактор во проценката на работните перформанси, а се неутрални од аспект на тоа дека државните службеници редовно добиваат подршка за работните перформанси и дека делот за проценка на работните способности на државните службеници базиран е на основа на способностите во рамките на тимската работа.

Табела бр.10 – Лојалност на државните службеници

Лојалност на државните службеници		
Државните службеници се подготвени да вложат значаен напор како би допринеле за успехот на државната администрација	Државните службеници планираат во државната администрација да изградат кариера	Државните службеници во голема мерка и се лојални на државната администрација
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.10 – Лојалност на државните службеници

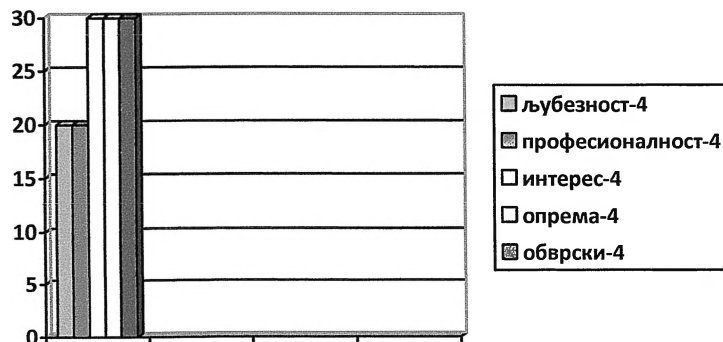


Според добиените резултати, граѓаните од Република Македонија се согласуваат дека се подготвени да вложат значаен напор како би допринеле за успехот на државната администрација, дека планираат во државната администрација да изградат кариера и дека во голема мерка и се лојални на државната администрација.

Табела бр.11 – Квалитет на организирање на државните службеници

Квалитет на организирање на државните службеници				
Државните службеници се секогаш љубезни со корисниците на услугите на државната администрација	Државните службеници изгледаат професионално	Кога корисникот на услуги има проблем, државните службеници покажуваат искрен интерес за да му помогнат да го реши проблемот	Се поседува модерна опрема за извршување на дејноста во државната администрација	Државните службеници во најкраток рок ги извршуваат своите обврски кон корисниците на услуги
Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам	Се согласувам

Графикон бр.11 – Квалитет на организирање на државните службеници



Според добиените резултати, граѓаните на Република Македонија се согласуваат дека тие се секогаш љубезни со корисниците на услугите на државната администрација, дека

---

државните службеници изгледаат професионално, дека корисникот на услуги има проблем, државните службеници покажуваат искрен интерес за да му помогнат да го реши проблемот, дека се поседува модерна опрема за извршување на дејноста во државната администрација и дека државните службеници во најкраток рок ги извршуваат своите обврски кон корисниците на услуги.

### **Дискусија, констатации и оценки за истражувањето**

За да се согледаат вкупните оценки од истражувањето со примена на вообичаените методи се согледуваат добиените резултати и истите се предмет на компарација во однос на поставените хипотези.

Во хипотетската рамка, беа наведени неколку хипотези кои по спроведеното истражување, можеме да ги оцениме дали се потврдуваат или не се потврдуваат.

#### **Општа хипотеза**

**- Од правилниот избор, обука и развој на човечките ресурси зависи ефикасноста и успешноста на државната администрација.** – Оваа хипотеза можеме да ја оцениме дека се потврдува, поради неколку добиени резултати. Според добиените резултати, државните службеници и граѓаните се согласуваат дека државните службеници имале доволно обуки во институцијата за да работат што поефективно, дека се обучени со способности за унапредување на квалитетот и дека се оспособени за групна дискусија и техника за комуницирање. Исто така, тие се согласуваат дека изборот се сведува на критериуми, вештини и знаења. Во оваа насока, според добиените резултати, со најголем процент државните

---

службеници се неутрални од аспект на тоа дека со примена на одредени методи и постапки помеѓу повеќе кандидати се бира оној кандидат кој најдобро ги задоволува барањата на работното место кое се пополнува во државната администрација, потоа државните службеници се согласуваат дека изборот на најдобрите кандидати се заснова на претходно извршување на низа активности и исто така, се согласуваат дека при селекцијата најголемо внимание се посветува на оние квалитети кои се непосредно поврзани со ефикасното вршење на работата во државната администрација. Генералните заклучоци се водат кон тоа дека не секој може да биде државен службеник и критериумите за постанување на државен службеник се заострени.

### **Поединечни хипотези:**

**А. Со зголемувањето на контролата над работата на државните службеници значително може да се унапреди целокупниот процес на менаџирањето со човечките ресурси.** – Оваа хипотеза може да се оцениме дека се потврдува. Поради контролата која постои, според добиените резултати, граѓаните во Република Македонија се согласуваат дека тие се секогаш љубезни со корисниците на услугите на државната администрација, дека државните службеници изгледаат професионално, дека кога корисникот на услуги има проблем, државните службеници покажуваат искрен интерес за да му помогнат да го реши проблемот. Се оценува дека во државната служба се поседува модерна опрема за извршување на дејноста во државната администрација и дека државните службеници во најкраток рок ги извршуваат своите обврски кон корисниците на услуги. Но, од друга страна, тоа доведува до демотивација кај државните службеници бидејќи тие сметаат дека немаат доволно слобода, немаат доволно право да дадат свои идеи и сл.

---

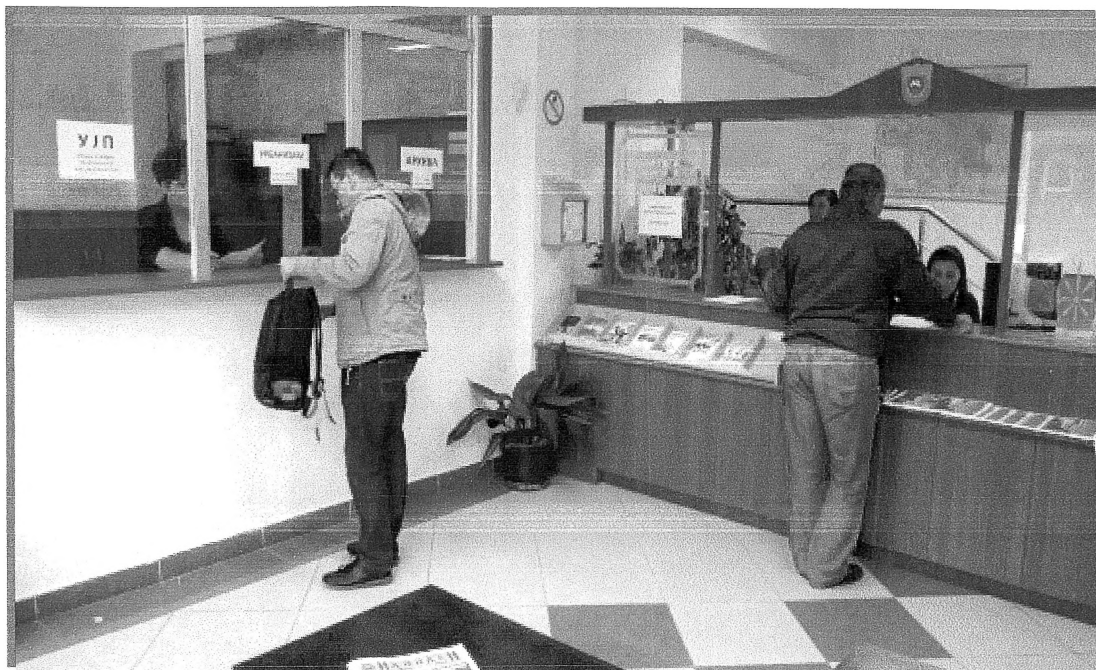
**Б. Активностите предвидени во програмите за реформи на државната администрација може да придонесат за идно поуспешно менаџирање со човечките ресурси. Менаџирањето ќе биде успешно само доколку се остваруваат стратегиските цели на организацијата.** – Хипотезата можеме да ја оцениме дека се потврдува затоа што, потребите од реформи се многубројни. Тоа можеме да го воочиме во новата апаратура каде граѓаните со притискање на едно од трите копчиња можат да го искажат своето задоволство или незадоволство. Исто така, тука се стратегиите и за комуникација, тимска работа и соработка. Според добиените резултати, граѓаните од Република Македонија се неутрални во однос на тоа дека во државната администрација доминантна е тимската работа, додека пак се согласуваат дека комуникацијата помеѓу државните службеници се движи хоризонтално и вертикално во двете насоки и дека државните службеници развиваат меѓусебно соработка и дружење.

Во прилог на реформите, направени се неколку кампањи за подобрување на соработката меѓу државните службеници и граѓаните.



---

### Прилог бр.3 – Од врата на врата



Од дадените прилози, може да се заклучи дека со новите реформи, граѓаните во Република Македонија добиваат навистина еден подобар третман и на тој начин, поедноставно доаѓаат до потребните услуги. Оттука, ако во минатото се чекаа редици за да се дојде до посакувана услуга или информација сега тоа може да се добие на многу едноставен начин. Така, граѓаните нема да треба да „купуваат“ услуги бидејќи истите им следуваат и им се достапни. Потоа, доколку не се задоволни од некој државен службеник со притискањето на копчето за незадоволство можат тоа да го искажат. Поврзана е и кампањата од врата на врата во која државните службеници се обврзани да го упатат граѓанинот онаму каде што треба без оглед на тоа што тој влегол во погрешна канцеларија или застанал на погрешен шалтер.

---

Со тоа, Република Македонија добива една нова администрација, за која се говореше долги години наназад. Но, за успешно функционирање потребни се постојани иновации и одржување на реформите.

### **Заклучни согледувања**

Од приложеното во магистерскиот труд се дојде до следните заклучни согледувања:

1. Прво, ефектите и мерките на новиот јавен менаџмент во рамките на јавниот сектор се категоризирани како структурални, методско - функционални и персонални. Првите се насочени кон намалување на јавниот сектор, приватизација на сите комерсијални делови на јавните служби и јавните претпријатија, зголемување на улогата на третиот сектор - невладиниот сектор, како и поедноставување на односите во останатите делови на јавниот сектор, со паралелно поврзување на поголем број на мали, независни субјекти со примена на хоризонтална соработка и координација.
2. Потоа, дефиниционо, државната служба претставува инструмент со чија употреба Владата и државните органи воопшто, можат да обезбедат остварување на јавната политика преку нудење на услуги кон граѓаните. Токму затоа, развојот на државните службеници претставува, и на него се гледа како на стратешко прашање кое има потреба од систем на идентификација, како и потреба од испорака на обуки и стручно усовршување кое е во тесна врска со стратешките цели на институциите.

- 
3. Од аспект на ефективноста, ефективноста која ја условува успешноста претставува надворешен индикатор за тоа колку една организација ги прави вистинските работи. Во оваа насока, ефикасноста претставува внатрешен индикатор за тоа колку организацијата која ги прави вистинските работи, ги извршува нив на вистински начин. Оттука, ефикасноста претставува внатрешна карактеристика на организацијата, додека пак ефективноста е надворешна.
  4. Новиот јавен менаџмент има за цел да го унапреди работењето на државните службеници со примена на разновидни стратегии, кои имаат за цел да го обучат, квалификуваат и мотивираат државниот службеник да работи во корист на давањето на квалитетни услуги на граѓаните кои имаат потреба од нив.
  5. Целта на новата регулатива е да воспостави целосен и синхронизиран систем на администрација базиран на знаење. Со прецизно дефинирање на регулативата за надлежните органи и институции во јавниот сектор, во доменот на управувањето со вработените, можно е да се покрене потенцијал кој ќе влијае позитивно на растот и развојот, намалување на невработеноста и јакнење на социјалната кохезија. Ефектите од сето тоа се изразуваат преку зголемување на резултатите од работењето, намалување на трошоците за вработените во јавниот сектор и единственост во примената на принципите за управување со неа.

---

## **Користена литература**

1. Агенција за администрација. (2011) *Правилник за внатрешна организација на агенцијата за администрација*, Агенција за администрација, Скопје
2. Агенција за администрација. (2011) *Правилник за систематизација на работните места на агенцијата за администрација*, Агенција за администрација, Скопје
3. Adizes, I. (2012) *Managing corporate lifecycles*, Kindle Edition,
4. Adizes, I. (1991) *Mastering Change: The Power of Mutual Trust and Respect in Personal Life, Family Life, Business and Society*. Adizes Institute Publications, Santa Monica,
5. Ацевски, И. (1996) *Скопје визија и реалност*, Филозофски факултет, Скопје
6. Ајдукович, Д. (2003) *Социјална реконструкција заједнице*, Филозофски факултете, Загреб
7. Бакрески, О. (2002) *Државните органи и одбраната*, Македонска ризница, Куманово.
8. Бингам, Р. (2009) *Менаџирање на локалната власт*, Влада на Република Македонија, Скопје
9. Боландер, Ц. (2011) *Управување со човечки ресурси*, Генекс, Кочани,
10. Ванковска, Б. (2001) *“Civil-Military Relations in South-East Europe”*, In Plamen Pantev (ed): *A Survey of the National Perspectives and of the Adoption Process to The Partnership for Peace*, Vienna: National Defense Academy..

- 
- 11.Влада на Република Македонија. (2012) *Национална програма за усвојување на правото на Европската унија*, Влада на Република Македонија, Скопје
  - 12.Gaiden, G. (1983) *American Public administration*, Garland Pub, New York,
  - 13.Гоцевски Т., Бакески О. и Славески С. (2007) *Европската Унија низ призмата на Европската безбедност*, Филозофски факултет, Скопје.
  - 14.Горгиевски, П. (1998) *Методологија на истражувањата на општествените појави*, Филозофски факултет, Скопје
  - 15.Горгиевски, П. (1999) *Методот на акциското истражување*, Дефектолошка теорија и практика, бр.1-2, Скопје
  - 16.Доневска, М. (2006) *Социјалната работа во локалната заедница*, Филозофски факултет, Скопје
  - 17.Доневска, М. (1999) *Теоретските основи на социјалната работа*, Филозофски факултет, Скопје
  - 18.European principles for public administration SIGMA Papers: No. 27
  - 19.Закон за државни службеници, пречистен текст (Службен весник на РМ, бр.76 од 07.06.2010 година),
  - 20.Закон за изменување и дополнување на Законот за државни службеници (Службен весник на РМ бр.15 од 23.01.2013 година),
  - 21.Закон за изменување и дополнување на Законот за државни службеници (Службен весник на РМ бр.82 од 31.05.2013 година),
  - 22.Закон за јавни службеници (Службен весник на РМ бр.52 од 16.04.2010 година),
  - 23.Закон за изменување и дополнување на Законот за јавни службеници (Службен весник на РМ бр.36 од 23.03.2011 година),

- 
24. Котовчески, М. (2002) *Национална безбедност на Република Македонија*, I, II и III книга, Македонска цивилизација, Скопје.
  25. Костов, С. (2006) *Нов јавен менаџмент*, МЦМС, Скопје,
  26. Lake, Montechelo. (1989) *Public Administration*, Vance, New York,
  27. Наумовска, Л. (2008) *Основи на менаџмент*, Европски универзитет, Скопје,
  28. Normann, R. and R. Ramirez. (2000) *From Value Chain to Value Constellation Designing*, Harper Collins, New York,
  29. North, C, (2008) *Upravljanje znanjem*, Fotolija, Srbija,
  30. Interactive Strategy, (2006) " *Harvard Business Review strategies for the digital economy.*" Strategy & Leadership
  31. Ivekovich, D. (2006) *HR Menadzment-suvremeni pojmovnik*, Fotolija, Srbija,
  32. Naisbitt. (2002) *Megatrends 2000*, William Morrow and Company, New York,
  33. Patel, N, V. (2006) *Organization and systems Design: Theory of Deferred Action*, Basing Stoke: Palgrave, Macmillan India Ltd., New Delhi,
  34. OECD. (2008) *Handbook on Planning, Managing and Evaluating Public Participation Processes*, Slovenia
  35. Пејковски, Ј. (2013) *Структурата на администрацијата во европските држави*, Филозофски факултет, Скопје
  36. Пендаровски, С. (2006) „*Република Македонија и стратешката алијанса: помеѓу перцепциите и реалноста*“ во Форум аналитика, Скопје, Број 1.
  37. Славевски, С. (2003) *Национална безбедност на Република Македонија и Евроатланските интеграции*, Скопје.

---

38. Стратегија за реформа на јавната администрација во Република  
Македонија 2010-2015 година,

**Интернет извори:**

1. <http://www.mio.gov.mk/?q=node/3058>
2. <http://vlada.mk/proekti/reformi-vo-sudstvoto-i-reformi-vo-javnata-administracija>
3. <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=005E07B21C33B24FAF1D9149EE1AEE4C>
4. <http://www.macedonians.tv/showthread.php?t=6319>
5. [http://e-demokratija.mk/administracija/-/message\\_boards?\\_19\\_mbCategoryId=45241](http://e-demokratija.mk/administracija/-/message_boards?_19_mbCategoryId=45241)
6. <http://www.mfa.gov.mk/default1.aspx?ItemID=268> (Хронологија на односи на РМ и НАТО.doc)
7. [www.morm.gov.mk](http://www.morm.gov.mk)
8. [www.mnr.gov.mk](http://www.mnr.gov.mk)  
(<http://www.mfa.gov.mk/default1.aspx?ItemID=268>)
9. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)
10. <http://www.articlesbase.com/international-studies-articles/civilmilitary-relations-799251.html>

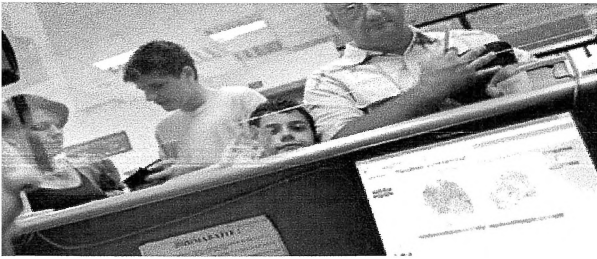
- 
11. <http://www.articlesbase.com/international-studies-articles/civilmilitary-relations-799251.html#ixzz0z1VfaoSt>
  12. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc05/EDOC10754.htm>

---

## Прилог – Анкетен прашалник

Во прилог на магистерскиот труд е даден анкетен прашалник, со кој е спроведено истражувањето кај испитаниците и тоа:

- 40 (дваесет) испитаници - граѓани, кои имаат статус на државни службеници и работат на различни работни места во државната служба на Р.Македонија, и
- 30 испитаници - граѓани кои немаат статус на државен службеник, вработени надвор од државната администрација.



## Анкетен прашалник

### НОВИОТ ЈАВЕН МЕНАЏМЕНТ И ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Почитуван/а

Вие сте селектирани како квалификувана личност која може да одговори на следно поставените прашања.

Пол:  машки  женски

Возраст:  18-25 год.  25-32 год.  повеќе од 32 год.

Наведете го своето искуство и одговорот за секое прашање со користење на следнава скала:

**1. Многу не се сложувам, 2. Не се сложувам, 3. Неутрално, 4. Се сложувам, 5. Многу се сложувам**

---

**1. Наведете кои се според Вас улогите на човечките ресурси во државната администрација**

---

---

**2. Регрутација во државната администрација**

- 1) Се бараат државни службеници чии способности, вештини и лични особини овозможуваат успешно вршење на работата на слободните работни места 1 2 3 4 5
- 2) Се обезбедува поголем број квалитетни кандидати од бројот кој треба да се вработи за да би можеле менаџерите да извршат адекватна селекција 1 2 3 4 5
- 3) Државните службеници кои се дел од регрутацијата со своите знаења, способности, вештини и лични особини навистина можат успешно да ги вршат поставените задачи 1 2 3 4 5

**3. Селекција во државната администрација**

- 1) Со примена на одредени методи и постапки помеѓу повеќе кандидати се бира оној кандидат кој најдобро ги задоволува барањата на работното место кое се пополнува во државната администрација 1 2 3 4 5
- 2) Изборот на најдобрите кандидати се заснова на претходно извршување на низа активности 1 2 3 4 5
- 3) При селекцијата најголемо внимание се советува на оние квалитети кои се непосредно поврзани со ефикасното вршење на работата во државната администрација 1 2 3 4 5

---

#### **4. Односот со надредените**

- 1) Раководителите подеднакво се однесуваат кон вработените во државната администрација 1 2 3 4 5
- 2) Раководителите ги мотивираат своите вработени во државната администрација 1 2 3 4 5
- 3) Раководителите им помагаат на вработените во државната администрација своите задачи да ги исполнат на највисоко ниво 1 2 3 4 5

#### **5. Давање овластување на вработените**

- 1) Државните службеници имаат значајна автономија и одговорност 1 2 3 4 5
- 2) Државните службеници се поттикнути да развиваат нови начини за обезбедување на подобри производи и услуги 1 2 3 4 5
- 3) Државните службеници не се санкционирани ако нивните идеи за унапредување на квалитетот се покажат неуспешни 1 2 3 4 5
- 4) Државните службеници располагаат со доволно информации за да дадат квалитетни предлози 1 2 3 4 5

#### **6. Обука на државните службеници**

- 1) Државните службеници имале доволно обуки во институцијата за да работат што поефективно 1 2 3 4 5
- 2) Државните службеници се обучени со способности за унапредување на квалитетот 1 2 3 4 5
- 3) Државните службеници се оспособени за групна дискусија и техника за комуницирања 1 2 3 4 5

---

## **7. Тимска работа**

- 1) Во државната администрација доминантна е тимската работа 1 2 3 4 5
- 2) Комуникацијата помеѓу државните службеници се движи хоризонтално и вертикално во двете насоки 1 2 3 4 5
- 3) Државните службеници развиваат меѓусебно соработка и дружење 1 2 3 4 5

## **8. Оцена на работата на државните службеници**

- 1) Квалитетот на работата на државните службеници е важен фактор во проценката на работните перформанси 1 2 3 4 5
- 2) Државните службеници редовно добиваат поддршка за работните перформанси 1 2 3 4 5
- 3) Делот за проценка на работните способности на државните службеници базиран е на основа на способностите во рамките на тимската работа 1 2 3 4 5

## **9. Лојалност на државните службеници**

- 1) Државните службеници се подготвени да вложат значаен напор како би допринеле за успехот на државната администрација 1 2 3 4 5
- 2) Државните службеници планираат во државната администрација да изградат кариера 1 2 3 4 5
- 3) Државните службеници во голема мерка и се лојални на државната администрација 1 2 3 4 5

---

## 10. Квалитет на организирање на државните службеници

- 1) Државните службеници се секогаш љубезни со корисниците на услугите на државната администрација 1 2 3 4 5
- 2) Државните службеници изгледаат професионално 1 2 3 4 5
- 3) Кога корисникот на услуги има проблем, државните службеници покажуваат искрен интерес за да му помогнат да го реши проблемот 1 2 3 4 5
- 4) Се поседува модерна опрема за извршување на дејноста во државната администрација 1 2 3 4 5
- 5) Државните службеници во најкраток рок ги извршуваат своите обврски кон корисниците на услуги 1 2 3 4 5

**Ви благодарам за пополнувањето на анкетниот лист!**

**Флорија Незири – Даути**