

СТАВОВИ И ПЕРЦЕПЦИИ ЗА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ ОД ТЕРЕНСКО ИСТРАЖУВАЊЕ



СТАВОВИ И ПЕРЦЕПЦИИ ЗА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ ОД ТЕРЕНСКО ИСТРАЖУВАЊЕ



март, 2017

СТАВОВИ И ПЕРЦЕПЦИИ ЗА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ ОД ТЕРЕНСКО ИСТРАЖУВАЊЕ

Издавач: Центар за управување со промени

За издавачот: Неда Малеска Сачмароска, Центар за управување со промени

Автори: Неда Малеска Сачмароска, Драган Гоцевски

Уредник: Гордана Стефковска – Вељановска

Лектура: АД ВЕРБУМ

Дизајн и печатење: Бригада дизајн

Тираж: 150 примероци (Бесплатен/некомерцијален тираж)

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

35.07:316.654(497.7)“2017”(047)

МАЛЕСКА Сачмароска, Неда Ставови и перцепции за јавната администрација : извештај од теренско истражување / [автори Неда Малеска Сачмароска, Драган Гоцевски]. - Скопје : Центар за управување со промени, 2017. - 52 стр. : табели ; 25 см Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамки на проектот: “Следење административна правда”. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-4818-18-2

1. Гоцевски, Драган [автор]. - I. СачмароскаНеда Малеска види Малеска СачмароскаНеда а) Јавна администрација - Јавно мислење - Македонија - 2017 - Извештаи

COBISS.MK-ID 103632906



British Embassy
Skopje

Проектот е поддржан преку Британска амбасада Скопје.

Подготовката на овој материјал беше овозможена со поддршка од Британска амбасада Скопје, во рамките на проектот „Следење административна правда“.

Мислењата и ставовите наведени во овој материјал не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада.

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	4
2. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	5
3. ОПШТЕСТВЕН И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ	6
3.1. Зошто е важна професионалната јавна администрација?	6
3.2. Дали успеавме да ги исполниме европските стандарди?	7
4. ШТО МИСЛАТ ГРАЃАНИТЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА?	14
4.1. Вработувања во јавниот сектор	14
4.2. Колку јавниот сектор во РМ е привлечен за работа?	20
4.3. Оцена на граѓаните за работата на државната и јавната администрација	22
4.4. Доверба и корупција	28
4.5. Каков квалитет на услугите добиваме од јавната администрација	29
5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	39
Анекс 1: Извадоци од извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата 2006 – 2016 кои се однесуваат на вработувањата во јавната администрација	41
Анекс 2: Демографски податоци	49

1. ВОВЕД

Дебатите за јавната администрација и нејзината модернизација во изминатите години стануваат сè позначајни инструменти за имплементација на ефективните јавни политики.

Имено, јавната администрација е главниот административен простор во кои владите ги трансформираат своите политики во акции и услуги, го поттикнуваат економскиот раст на државите и го креираат системот на добросостојба на граѓаните. Оттука, начинот на кој функционира администрацијата треба да е главна грижа, не само на власта во секоја држава, туку и на граѓаните воопшто.

Зошто? Ако појдеме од основното разбирање дека јавната администрација примарно треба да биде фокусирана на односите помеѓу Владата, граѓаните и општеството, а вработените во администрацијата, треба да бидат врска меѓу граѓаните и политичките елити, тогаш, неминовно, професионалноста, стручноста и компетентноста на вработените во администрацијата претставуваат еден од клучните фактори за напредок на државата, воопшто. Имено, вработените во администрацијата се оние кои треба да се справуваат со комплексни и сложени реформи како оние во даночниот систем, во пензискиот систем, образованието, здравството итн., и да обезбедат соодветен квалитет на услугите за граѓаните и бизнисите. Граѓаните, пак, треба да имаат доверба дека власта, заедно со вработените во јавната администрација, е онаа која ќе го штити јавниот интерес и ќе работи за доброто на сите.

Поаѓајќи од ваквото разбирање за администрацијата, Центарот за управување со промени (ЦУП) со поддршка на Британската амбасада од Скопје во рамките на проектот **Следење на административната правда**, го истражуваше мислењето на граѓаните во однос на државната и јавната администрација, односно (1) колку администрацијата е професионална и ослободена од влијанијата на политичките партии?; и (2) каков е квалитетот на услугите што граѓаните ги добиваат од администрацијата како еден од индикаторите за нејзината ефикасност? Перцепциите и ставовите на граѓаните во овој сегмент се значаен индикатор за тоа како пошироката јавност ја восприема и доживува администрацијата и кои треба да бидат насоките за унапредување на состојбите во оваа сфера.

На крај, би сакале да напомниме дека ова истражување е прво во серијата истражувања на јавното мислење кои треба да ги постават основните параметри за следење и мерење на процесот на унапредување на развојот на јавната администрација во Република Македонија. Истовремено, преку проектот **Следење на административната правда** сакаме да ја зголемиме свеста кај граѓаните и нивното разбирање за што се одговорни институциите, односно да го подобриме разбирањето дека институциите се оние кои се одговорни да обезбедат легитимитет, стабилност и сигурност за граѓаните, да му служат на колективниот интерес и да испорачаат подобри резултати и јавна вредност.

2. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувачкиот извештај дава осврт на политичките и општествените случувања во Република Македонија во однос на вработувањата кои го обележаа периодот од добивањето кандидатски статус на земјата за влез во ЕУ (2006 година), до денес.

Првиот дел од извештајот се однесува на анализа на перцепциите и ставовите на меѓународната заедница изразени низ извештаите за напредокот на земјата. Овој дел од анализата се задржува единствено на оние аспекти кои говорат за вработувањето во јавниот сектор.

Вториот дел од извештајот го опфаќа теренското истражување, односно испитувањето на перцепциите на граѓаните на Република Македонија за влијанието на политичките партии врз вработувањето во јавната администрација како и задоволството од квалитетот на услугите како еден од клучните индикатори за ефикасна и ефективна јавна администрација.

За потребите на Центарот за управување со промени (ЦУП), „М-Прспект“ спроведе теренска анкета на репрезентативен примерок од 808 испитаници.

Истражувањето беше спроведено на терен, употребувајќи метод CAPI, на случаен примерок од 808 испитаници. Маргина на грешка е $\pm 3,46\%$, со ниво на доверба од 95 %.

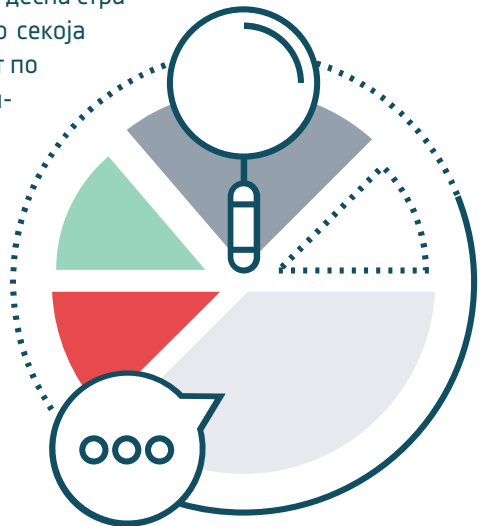
Податоците беа собирани од 14 до 26 февруари. Беа опфатени сите осум региони, притоа земајќи ја предвид распределеноста на урбаните и руралните населби.

За избор на домаќинство беше користен чекорот на десна страна од почетната точка, правејќи обид за анкета во секоја трета куќа или стан. Во едно домаќинство се прават по три обиди за анкета (доколку нема никој или испитаникот не е дома).

За избор на испитаник беше користен методот „Нареден роденден“.

Следејќи го кодексот на истражувања на ЕСО-МАР, анонимноста на испитаниците е загарантирана.

Овој документ претставува и дескриптивен извештај за главните наоди од истражувањето.



3. ОПШТЕСТВЕН И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ

3.1. Зошто е важна професионалната јавна администрација?

Јавната администрација во сите делови од светот, па и кај нас, се соочува со постојани притисоци и предизвици да иновира и да ја подобрува својата ефикасност и ефективност во работењето и во спроведувањето на јавните политики.

Јавните политики, пак, се оние кои ги детерминираат приоритетите на владата, и говорат за начините на кои политичките елити ќе одговорат на определени општествени проблеми. Но, иако разбирањето за проблемите помеѓу различни засегнати страни може да е единствено, сепак, сите учесници во процесот на креирање на јавните политики, вклучувајќи ја и пошироката јавност, немаат исто разбирање како да се надминат тие проблеми.

На јавната администрација, пак, се гледа како на интегрален процес низ кој владата ги администрира своите јавни политики, и ги трансформира во акции и услуги, дава насоки и ја креира добросостојбата на граѓаните. Оттука, ефективноста на јавните политики и програмите е главна грижа на администрацијата, односно на власта во секоја држава, на граѓаните и деловниот сектор. Од овие причини, иницијативите за реформирање на администрацијата се постојано актуелни, бидејќи на државната и на јавната администрација се гледа како на основа на целокупниот јавен сектор од кој зависат процесите и развојот во секое општество.

Прашањето на ефективноста на јавните политики и начинот на функционирањето на јавната администрација е нераскинливо врзано со прашањето за институционалниот развој. Начинот на управување и раководење, начинот на кој институциите ги привлекуваат, регрутираат и ги задржуваат вработените кои демонстрираат капацитети и талент и оние кои покажуваат потенцијал за развој, станува една од клучните стратегии и двигатели на економијата и развојот, воопшто.

Ако се земе предвид дека вработените во администрацијата се најдрагоцениот капитал на институциите и тие се оние кои треба да се справуваат со комплексни и сложени реформи како оние во даночниот систем, во пензискиот систем, образованието, здравството итн., тогаш стручноста, компетентноста и квалитетот на вработените во администрацијата претставуваат клучен фактор за напредок на државата. Следствено на ова, на институциите им се потребни луѓе кои имаат високи квалификации, знаења и вештини и кои можат да испорачаат подобри резултати и подобра вредност, со високи стандарди на професионалното работење.

Од друга страна, очекувањата на граѓаните и бизнисите за квалитетот на услугите кои ги добиваат од администрацијата се сè поголеми. Се очекува тие да бидат еднакво добри како оние во приватниот сектор односно достапни, навремени и со соодветен квалитет. Квалитетот на администрацијата и квалитетот на услугите кои ги добиваме (дали имаме добро здравство, образование, социјална заштита, правни услуги итн.) претставуваат клучен фактор за задоволството на граѓаните. Услугите на администрацијата се од суштествена важност за граѓаните и затоа потребно е да се изгради современа, професионална и ефикасна јавна администрација која ќе ги унапредува односите со граѓанинот, притоа ставајќи се во негова служба и во реализација на политиките кои треба да ги остварува.

Денес, во модерните демократии, се смета дека јавната администрација не смее веќе да биде само извршител на наредби од претпоставените ниту, пак, само пасивен давател на услуги, туку мора да се развива во администрација која ќе биде активен медијатор меѓу власта и граѓаните и ќе придонесе кон подобри резултати и поквалитетни услуги за сите. Администрација која ќе биде мотивирана и пасионирана да иновира да биде креативна и со јасна визија за иднината.

Токму затоа, главен императив во демократските процеси е воспоставување професионална, квалитетна и ефикасна јавна администрација, ослободена од влијанијата на политичките партии, подготвена да одговори на барањата на сите граѓани. Тоа значи администрација која се стреми да ги достигне стандардите и нормите на исклучителен квалитет, кои треба да доведат не само до подобрување на квалитетот во нејзиното работење, туку да обезбедат и подобрување на квалитетот на живеењето на граѓаните во целина.

3.2. Дали успеавме да ги исполниме европските стандарди?

На патот на демократските реформи, засилен со стекнувањето кандидатски статус за членство во Европската Унија (2005 год.) Република Македонија јасно ја дефинираше својата долгорочна определба да се приклучи кон европското семејство. Сепак, исполнувањето на обврските кои произлегуваат од Копенхагенските критериуми е клучен елемент за добивање датум за преговори. Оттука, Република Македонија има обврска и одговорност да демонстрира политичка и административна подготвеност за постигнување на европските стандарди и квалитетите во сите области на општественото живеење.

Во овие интегративни процеси, Европската Унија бара исполнување на определени стандарди и квалитети во работењето на администрацијата, кои се предмет на засилено следење. Праведен систем на вработување ослободен од партиските влијанија, професионалност и независност на јавната администрација, унапредување на транспарентноста и отчетноста и низа други мерки кои почиваат на принципите на добро управување и владеење на правото.

Како стоиме на овој план? Во изминатите десет години, почнувајќи од 2006, со добивањето кандидатскиот статус на земјата, сè до денес, Европската Унија ги констатира истите и влошени состојби. Во *извештаите за напредокот на земјата*, кои ги испорачуваат органите на Европската Унија (ЕУ), се констатира дека начелата кои се однесуваат на независноста на администрацијата и вработувањето и унапредувањето засновани на заслуги, според нив, се сериозно загрозени. Со промената на власта во 2006 година, во извештаите за напредокот на земјата од 2006 и 2007 година, ЕУ укажува на голем број прераспоредувања и отпуштања на службени лица што говори за партизираноста на јавната администрација. Во 2008 година, како најкритични се посочуваат вработувањата на раководни работни места без соодветните професионални квалификации и искуство, а во спротивност со тогашниот Закон за државните службеници. Во 2009 година, Владата како одговор на светската финансиска криза го донесува пакетот антикризни мерки, во кои една од мерките е временна забрана за нови вработувања¹. Во тој период, а во пресрет на претседателските и локалните избори, се зголемува бројот на привремено вработените лица, што не потпаѓаат под тогашниот Закон за државни службеници и со тоа целосно се нарушува вработувањето врз основа на заслуги². Веќе во 2010 година, Владата носи одлука за промена на статусот на 5.000 привремено вработени во редовен работен однос. (3) И покрај критиките на ЕУ и мислењата на експертската јавност дека со ваквата постапка се нарушуваат сите начела на транспарентност, правичност и заслуга, сепак, Владата, на крајот на 2010 година ја отпочнува постапката за промена на статусот. Јавна информација за тоа како се одвивал овој процес и официјален податок на кој начин е спроведена постапката, врз основа на кои критериуми и на колку вкупно лица им бил трансформиран работниот однос во постојан, не постои³.

¹ <http://arhiva.vlada.mk/?q=node/2749>.

² Извештај за напредокот за 2009 <http://www.pravdiko.mk/izvestai-od-ek/>.

³ Центарот за управување со промени упати Барање за слободен пристап до информации до Министерство за финансии, но беше одговорено дека Министерството не располага со бараните информации и нема законска обврска за водење регистар или евиденција на бараните податоци.

Во 2011 година, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) ја презема надлежноста за реформите во јавната администрација, а тогашната Агенција за државни службеници е трансформирана во Агенција за администрација (АА). Повторно, и во оваа година, петта по ред од добивањето статус земја кандидат за членство во ЕУ, извештајот за напредокот констатира дека, во одредени случаи, не постои конзистентност во примената на условите за вработување како што се образованието и искуството, а, во други случаи, условите наликуваат како да се направени по мера на кандидатите. Истовремено, во 2011 година, 1.600 државни службеници од немнозинските заедници беа примени во државната служба, поради сообразност со начелото за правична застапеност. Денес, овој број, според Годишниот извештај на МИОА⁴, изнесува 2.898 државни службеници од немнозинските заедници, регрутирани на 29 огласи.

Оваа година, исто така, ќе биде запаметена и по дискусиите за големината на јавниот сектор и бројот на вработените во јавниот сектор кој е предмет на постојани полемики. Ваквите дискусии се провлекуваат и во наредните години 2012 и 2013 кога ЕУ констатира дека официјалните броеви за вкупниот број вработени во јавниот сектор, постојано и привремено, не се достапни, што го прави тешко мерењето на напредокот во постигнувањето транспарентност и целите на реформите.⁵

Во меѓувреме добрата практика на известување од страна на Агенцијата за вработување на Република Македонија за пријави на засновани и работни односи во поединечни сектори и дејности замира. Од 2008 година наваму ваквите податоци не се достапни во извештаите објавени на веб-страницата на АВРМ.

⁴ http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf.

⁵ Извештај за напредокот за 2012 и 2013 <http://www.pravdiko.mk/izvestai-od-ek/>.

Табела 1. Преглед на објавени податоци содржани во годишните извештаи на АВРМ

01. јануари до 31. декември	2006	2007	2008
Регистрирани пријави за засновани работни односи во АВРМ (ВКУПНО)	150.815	191.472	210.010
Преработувачка индустрија	49.311	58.995	/
Трговија	29.044	37.985	/
Образование	11.498	13.475	/
Градежништво	9.885	9.964	/
Здравствена дејност и социјални дејности	7.640	9.882	/
Јавна управа, одбрана и задолжителна социјална заштита	6.021	5.361	/
Хотелиерство и ресторани	6.579	3.422	/
Сообраќај, складирање и врски	6.158	10.946	/
Недвижен имот изнајмување и деловни активности	6.765	12.883	/
Останато (земјоделство, лов и шумарство, финансиско посредување, вадење руди и камења и други)	17.914	6.846	/

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
245.294	239.499	225.347	194.951	167.575	178.115	189.807
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/

Уште еден невообичаен настан ја карактеризираше 2013 година. По сите препораки за подобрување на системот на вработување темелен на заслуги, како еден од клучните фактори за унапредување на ефикасноста на администрацијата, Владата на 22 мај 2013 година објави оглас за вработување на 1.600 луѓе преку *ЈП Македонски шуми*. Пријавените кандидати се вработија преку *државна лотарија за вработување*, како мерка за вработување на социјално ранливи категории граѓани⁶, а потоа беа распоредувани по институции.

Во извештајот за напредокот за 2014 година, ЕУ ја засилува реториката и посочува дека политизацијата на централно и на локално ниво останува сериозна загриженост. Велат, довербата во независноста на државните институции е ниска поради широко распространетата перцепција дека јавната администрација е политизирана и има недостаток на транспарентност. Дополнително се констатира дека постојат веродостојни наводи дека бил вршен притисок врз вработените во јавниот сектор за време на изборите во април 2014.⁷

И повторно, во февруари следната 2015 година, по сите напори државата да ги покаже резултатите од реформските процеси, надвор од системот на вработување темелен на критериуми и заслуги, се донесува *Заколот за трансформација во редовен работен однос* со кој се трансформира статусот на нови 3.000 привремени вработувања во редовен работен однос, без конкурентност и без почитување на начелото на еднаков пристап за сите граѓани до вработување.

⁶ <http://vlada.mk/node/6558?language=mk>.

⁷ Извештај за напредокот за 2014 <http://www.pravdiko.mk/izvestai-od-ek/>.

И конечно, она што беше предмет на сериозна загриженост во текот на изминатите години, а тоа е партизацијата на јавната администрација, се потврди со објавувањето на содржината на „[...] *нелегално прислушуваниите телефонски комуникации*“⁸ во февруари 2015. Содржината на овие разговори (Бомба бр. 20, со наслов – Партиски вработувања⁹) јасно го покажаа двојството на политичките елити – од една страна, се заговара промоција на демократски вредности, изразена низ различни форми на закони, политички и стратешки документи, а, од друга страна, надвор од очите на јавноста, се постапува сосема поинаку.

За жал, политичката криза со која се соочуваме покажа дека не успеавме да произведеме професионална администрација надвор од влијанијата на политичките структури. Имено, досегашната практиката покажа дека се создава огромна администрација во начелото на клиентелизам за да се подмират политичките лојалисти по избори, наместо професионална односно администрација според мерит систем. Тоа, од своја страна, создава потенцијални проблеми во функционирањето на државата каде што вработените работат за доброто на партијата, а не за доброто на државата. Ваквите состојби, од своја страна, ја еродираат довербата на граѓаните, го нарушуваат легитимитетот на институциите и се во целосна колизија со принципите на фер-третман, праведност и еднакви можности за сите.

⁸ Види „Препораки на искусна експертска група, во однос на систематските прашања поврзани со владеењето на правото во врска со следењето на комуникациите, откриено во пролета 2015 година“; Брисел, јуни 2008 година; http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf.

Разговори објавени од страна на СДСМ, за масовното прислушување во државата;

⁹ <http://fokus.mk/kompleten-materijal-od-site-bombi-shto-gi-objavi-opozitsijata/>.

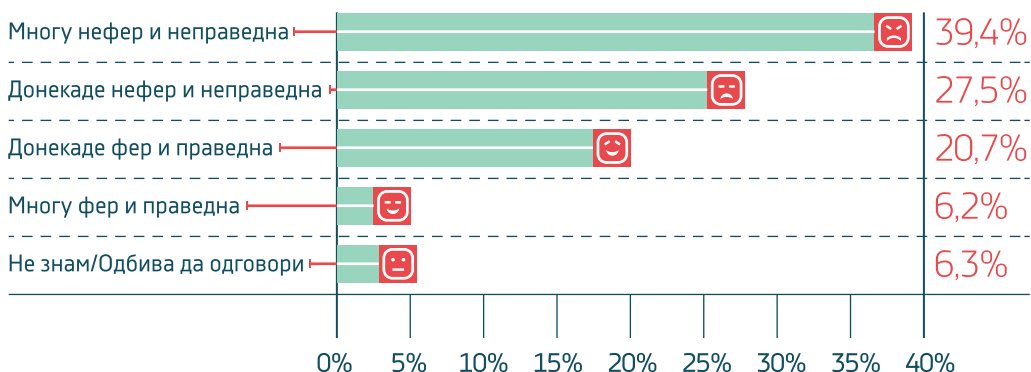
4. ШТО МИСЛАТ ГРАЃАНИТЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА?

4.1. Вработувања во јавниот сектор

Оценувајќи ја досегашната практика на вработување во државната и јавната администрација во Република Македонија, **најголем процент од граѓаните (66,9%) би ја оцениле како многу и донекаде нефер и неправедна**. Само 20,7 % од граѓаните се изразиле позитивно, односно сметаат дека вработувањата во државната и јавната администрација се, донекаде, фер и праведни. Конечно, само 6,2 % од граѓаните сметаат дека вработувањата се многу фер и праведни.

Графикон 1. Досегашна практика на вработување во државната и јавната администрација

Како ја оценувате досегашната практика на вработување во државната и јавната администрација?

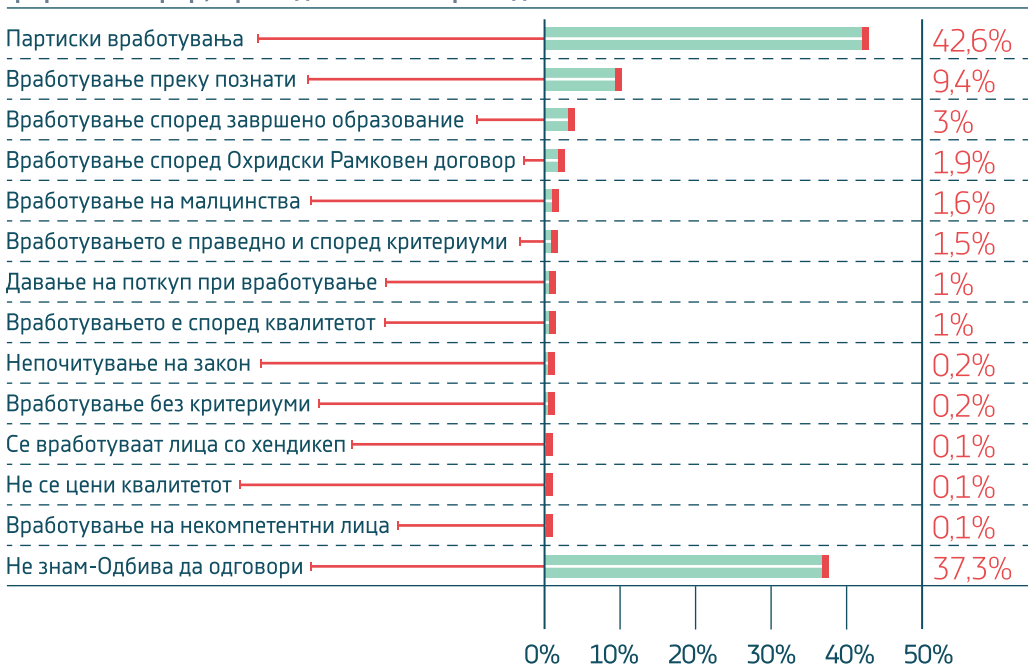


Како причини поради кои сметаат дека практиката на вработување во државната и јавната администрација е нефер и неправедна, речиси **половина од граѓаните (42,6 %)** ги наведуваат партиските вработувања. Исто така, дел од нив (9,4 %) како неправедна причина го нагласуваат и вработувањето преку познати лица. Речиси незначителен е процентот на граѓаните (1,5 %) кои сметаат дека практиката на вработување е **фер и праведна** и дека вработувањето е според **исполнети критериуми**.

Доколку земеме предвид дека концептите на фер и праведност лежат во основата на голем број политички и социјални кризи, јасно е дека и институциите во РМ се соочуваат со сериозна криза во легитимитетот. Имено, најголем дел од испитаниците кои ја оцениле негативно практиката на вработување во државната и јавната администрација, се оние кои работат во приватниот сектор (69 %) и кои треба да се двигатели на економијата и развојот. Иако во помал број (42 %) сепак, не е безначаен бројот и на вработените во јавниот сектор кои директно ги чувствуваат последиците на таквата неправедност во нивниот кариерен развој.

Графикон 2. Причини за нефер и неправедно вработување во државната и јавната администрација

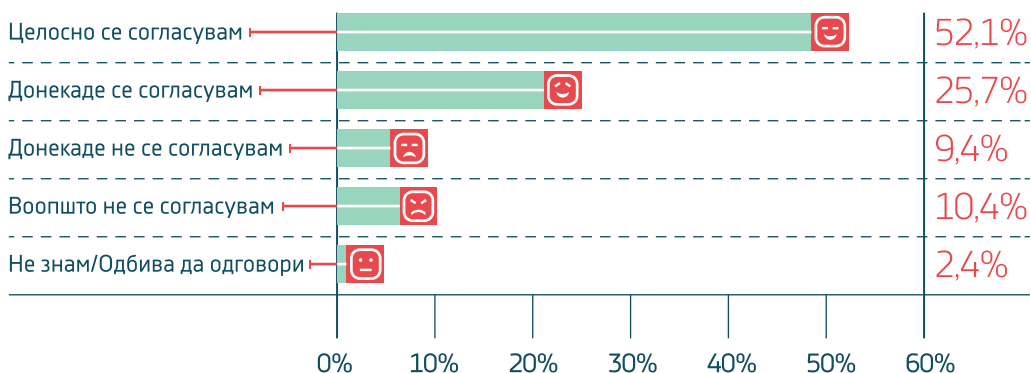
Ве молиме појаснете во било кој случај, што е тоа што го чувствувате како фер или нефер, праведно или неправедно?



Запрашани дали сметаат дека за вработување во државната и јавната администрација потребно е членување во одредена политичка партија, **77,8 % од граѓаните одговориле позитивно. Имено, половина од граѓаните (52,1 %) целосно се согласуваат дека за вработување во администрацијата, потребно е членување во одредена партија, а една четвртина од граѓаните (25,7 %) донекаде се согласуваат со ваквиот став.**

Графикон 3. Досегашна практика на вработување во државната и јавната администрација

Дали сметате дека за вработување во државна или јавна администрација, вклучително и општинската е потребно членување во одредена партија?



Ставовите на граѓаните јасно говорат дека Република Македонија, во изминатите години, не успеа да создаде професионална администрација, надвор од влијанијата на политичките партии, која ќе биде во состојба да им служи на сите влади со подеднаква лојалност, а во интерес на граѓаните.

Она што особено загрижува е што стручноста и компетентноста, работното искуство и професионалноста ги заземаат последните места на ранг-листата на фактори кои, според граѓаните, влијаат на вработувањето во јавната администрација. Тоа, пак, од своја страна, директно го нарушува принципот на конкурентност и вработливост, а администрацијата станува заложник и продолжена рака на политичките партии. Повторно, и во овој случај, рангирајќи ги клучните фактори кои влијаат на вработувањето на скала од 1 до 7 граѓаните како прв, односно **највлијателен фактор ја издвојуваат политичката, партиската припадност.**

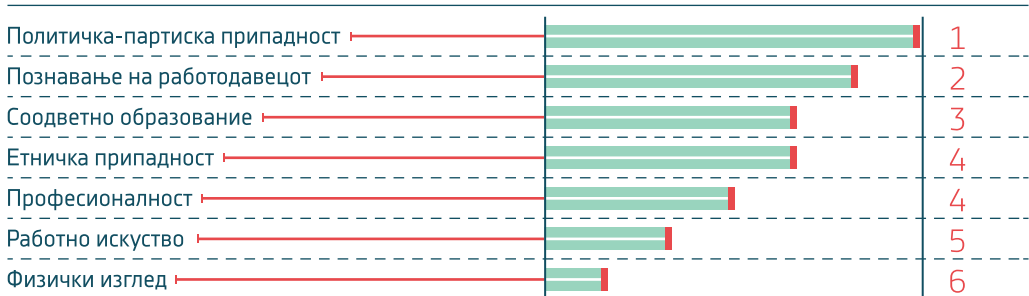
Како **втор фактор** кој влијае на вработувањето во јавната администрација на Р. Македонија, граѓаните го посочуваат **познавањето на работодавецот, односно роднинските или пријателските врски.**

Понатаму, **соодветното образование е трет по важност фактор** кој влијае на вработувањето во јавната администрација.

Четвртото место од оваа листа го делат професионалноста и етничката припадност, како клучни фактори кои влијаат на вработувањето во јавната администрација во Р. Македонија. **Работното искуство паѓа на петто место по важност за вработување во јавната администрација во Р. Македонија. Најмалку влијателен фактор е физичкиот изглед.**

Графикон 4. Рангирање на клучните фактори при вработувањето во јавната администрација

Рангирање на клучни фактори при вработување во јавната администрација

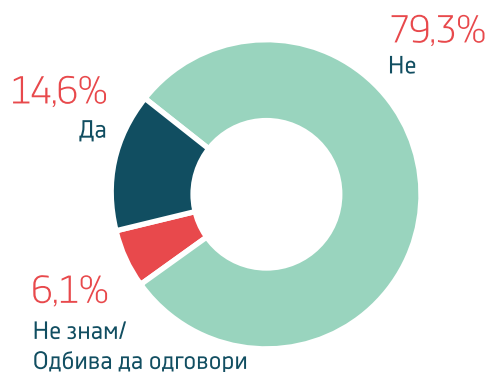


Ставовите на граѓаните на Република Македонија не се разликуваат во голема мера со ставовите на меѓународната заедница артикулирани во извештаите за напредокот на земјата (Анекс 1) во кои, како што можевме да видиме во воведниот дел, наместо создавање професионална администрација темелена на заслуги – „мерит“ вработувањето во јавниот сектор во РМ е под директно влијание на политичките партии.

Запрашани дали одобруваат партиски вработувања во администрацијата, најголем дел од граѓаните **(79,3 %) одговараат негативно**, додека **мал процент (14,6 %) одобруваат** вакви вработувања.

Графикон 5. Однос и одобрување на партиските вработувања

Дали одобрувате партиски вработувања во администрацијата?

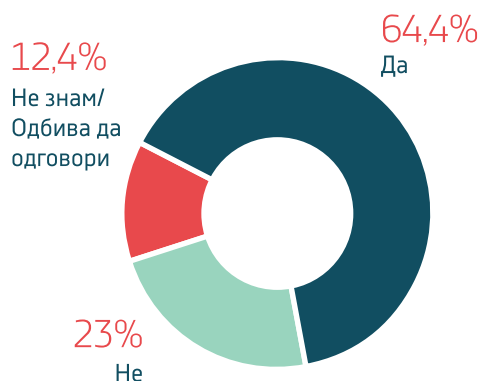


Речиси две третини од граѓаните (64,6 %) сметаат дека партиските вработувања во државната и јавната администрација претставуваат проблем во функционирањето на институциите во нашата држава, додека **за 23 % од граѓаните** ваквите вработувања **не претставуваат проблем**.

Граѓаните кои на прашањето дали сметаат дека партиските вработувања претставуваат проблем во функционирањето на институциите одговориле потврдно, исто така, посочија и примери за проблеми во функционирањето на институциите. **Речиси половина од граѓаните сметаат дека партиските вработувања претставуваат проблем, (43,1 %) а особено го издвојуваат вработувањето на неквалификувани работници.** Понатаму, 34,2 % проблемот го гледаат во тоа што вработените не си ја вршат работата, а 8,6 % сметаат дека службениците ги застапуваат интересите на политичките партии.

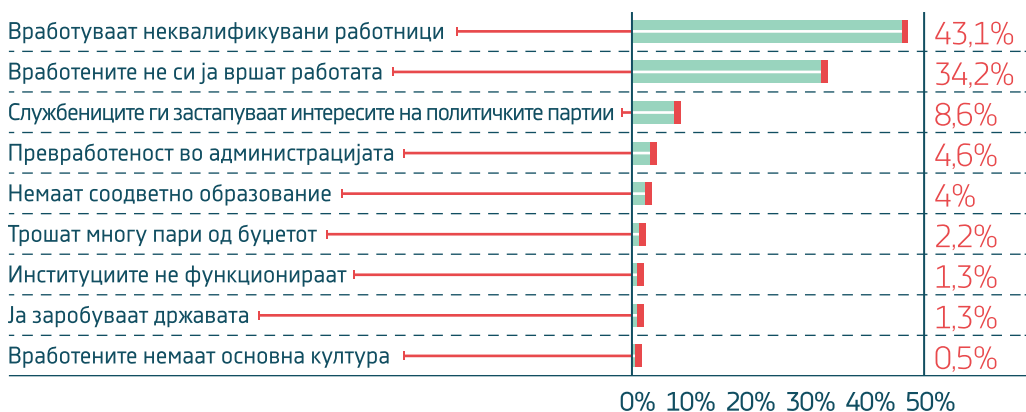
Графикон 6. Идентификување на партиските вработувања како проблем

Дали сметате дека партиските вработувања во државната и јавната администрација, претставуваат проблем во функционирањето на институциите



Графикон 7. Посочување на проблематични состојби во институциите

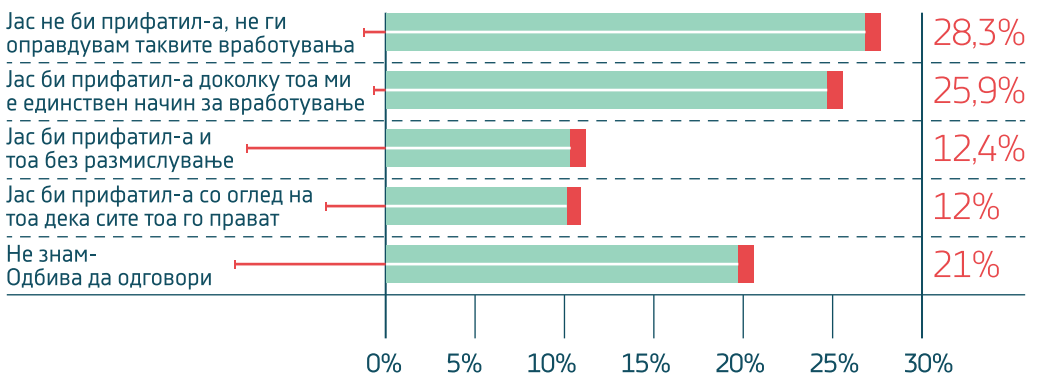
Посочете пример за проблем во функционирањето на институциите



Запрашани дали доколку утре добијат понуда за вработување во државната или јавната администрација под услов да го дадат својот глас за одредена политичка партија, **28,3 % од граѓаните не би прифатиле** бидејќи не ги оправдуваат таквите вработувања. Од друга страна, една четвртина од граѓаните (25,9 %) би прифатиле доколку тоа им е единствен начин за вработување.

Графикон 8. Личен однос кон партиските вработувања

Доколку утре ви понудат вработување во државната или јавната администрација/сектор под услов да го дадете вашиот глас за одредена политичка партија, како би постапиле?



Резултатите од истражувањето, всушност, покажуваат колку е ранлива македонската демократија кога граѓаните се подготвени да се согласат на сè само за да обезбедат егзистенција за себе и за своето семејство. Во услови на кривка економија, во која пазарот на труд е ограничен, вработливоста речиси невозможна, а процентот на невработеност во 2016 изнесува 23,1 %¹⁰ говори за тоа колку е голем потенцијалот политичките партии да ги злоупотребат граѓаните за сопствен интерес. Имено, како што покажуваат политичките системи во кои администрацијата е злоупотребена и во „сопственост“ на владејачката партија, тенденцијата да се работи во корист на сопствената партија е толку силна, што партизираната администрација е подготвена, не само да ги крие, туку и да лаже кога се работи за важни економски, политички и безбедносни статистики и информации. Тоа, секако, не е во прилог на јавниот и на државниот интерес.

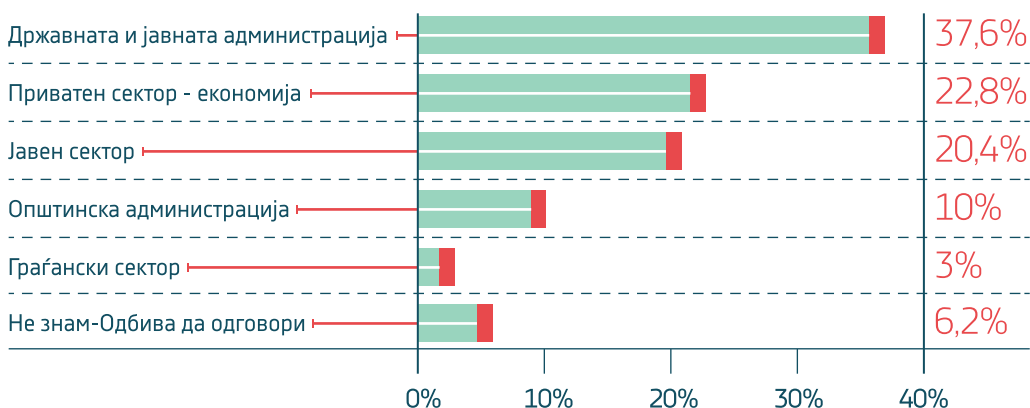
¹⁰ <http://www.stat.gov.mk/KlucniIndikatori.aspx>.

4.2. Колку јавниот сектор во РМ е привлечен за работа?

Јавниот сектор во Република Македонија сè уште е најпривлечен сектор за работа во споредба со приватниот или граѓанскиот сектор. За мнозинството граѓани (71,6 %) најпривлечен сектор за работа во Р. Македонија е државната и јавната администрација. За 22,8 % од граѓаните приватниот сектор е најпривлечен, додека само 3,0 % сметаат дека тоа е граѓанскиот сектор.

Графикон 9. Привлечност на клучните сектори за граѓаните во Р. Македонија

Кој сектор според вас е најпривлечен за работа во Р. Македонија?



Работата за државна плата во јавна администрација/сектор, е привлечна или многу привлечна за 61,3 % од граѓаните.

Графикон 10. Привлечност на јавната администрација

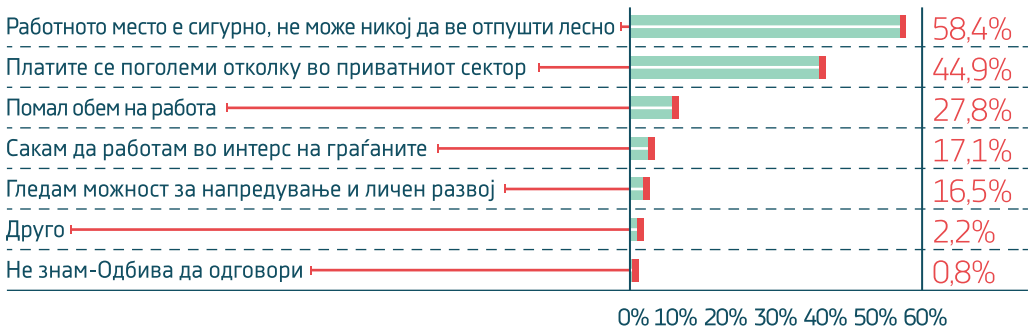
ПРИВЛЕЧНОСТ	% на позитивни одговори
Дали за вас е привлечно да работите за државна плата во јавна администрација/сектор?	61,3 %

Граѓаните коишто одговориле дека им е привлечна работата во јавната администрација беа прашани кои фактори најмногу ги привлекуваат. Над половина од граѓаните на кои им е привлечна работата во јавната администрација, односно 58,4 % од нив сметаат дека работното место е сигурно и не можат да бидат лесно отпуштени од работа. Од граѓаните (44,9 %) кои ги привлекува работата во јавната администрација како фактор ги наведуваат поголемите плати во однос на приватниот сектор, а 27,8 % помалиот обем на работа. Интересот на граѓаните ги привлекува 17,1 %, а 16,5 % само гледаат можност за напредок и личен развој во работата во јавната администрација.

***На ова прашање испитаниците имаа можност да дадат до два одговори, поради тоа вкупниот процент надминува 100.**

Графикон 11. Што ја чини привлечноста на јавната администрација како сектор?

Посочете пример за проблем во функционирањето на институциите



Иако не можеме со сигурност да тврдиме, сепак, важно е да се посочи дека многу истражувања направени на слична тема покажуваат дека во животни ситуации, во кои сигурноста и предвидливоста се важни фактори за граѓаните, работата во јавниот сектор се смета за предност.

Имено, работата во јавниот сектор обезбедува подобар баланс помеѓу приватниот живот и работата, пензиско и здравствено осигурување, можност за кредитирање¹¹, додека платите во приватниот сектор се приближно исти или помали од оние во јавната администрација. Во услови на слаба економија и недоволно развиен пазар на работна сила, психолошкиот момент длабоко вкоренет во нашиот ментален систем говори дека сигурноста е една од основните причини заради која најголем број граѓани (71,6 %) ја избираат јавната администрација како најпосакувано место за работа.

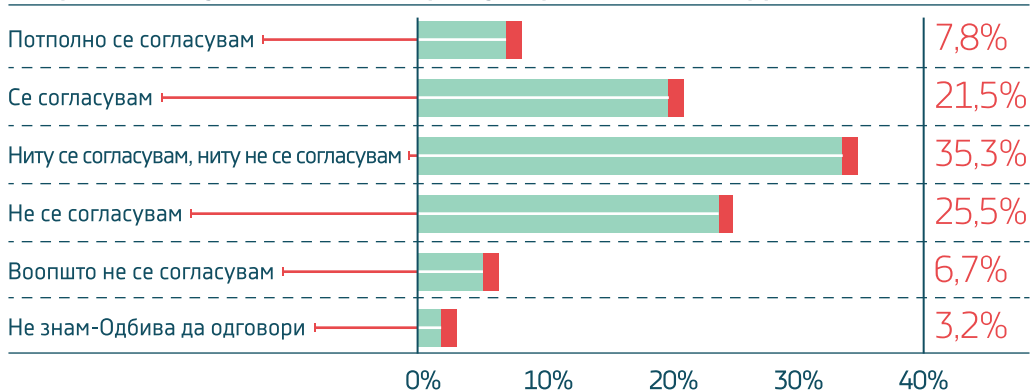
¹¹ Големината на потрошувачките кредити зависни од сигурноста на работното место.

4.3. Оцена на граѓаните за работата на државната и јавната администрација

Ако еден од критериумите за оцена на квалитетот на администрацијата е начинот на кој граѓаните ги остваруваат своите права во интеракција со администрацијата, тогаш професионалноста, компетентноста, љубезноста, навременоста се значаен индикатор за мерење на ефикасноста на администрацијата.

Интересно е што во оцена на овие параметри најголем дел од граѓаните ниту се согласуваат ниту не се согласуваат (**35,3 %**) кога треба да ја оценат стручноста и компетентноста на вработените во администрацијата. Од друга страна, близок е соодносот на оние **граѓани кои се согласуваат (21,5 %)** со ваквата изјава и на оние кои **не се согласуваат (25,5 %)**. Важно е да напомниме дека во секојдневниот живот, граѓаните немаат контакт со сите вработени во јавната администрација, туку службениците чие работно место предвидува непосреден прием на странки како што се шалтери или, пак, даватели на јавни услуги кои имаат непосреден контакт со клиенти како што се лекари, учители, шофери на автобуси и сл.

Графикон 12. Оцена на вработените во однос на нивната стручност и компетентност
Врз основа на вашата перцепција ве молиме оценете ја работата на вработените во државната и јавната администрација: Вработените се стручни и компетентни



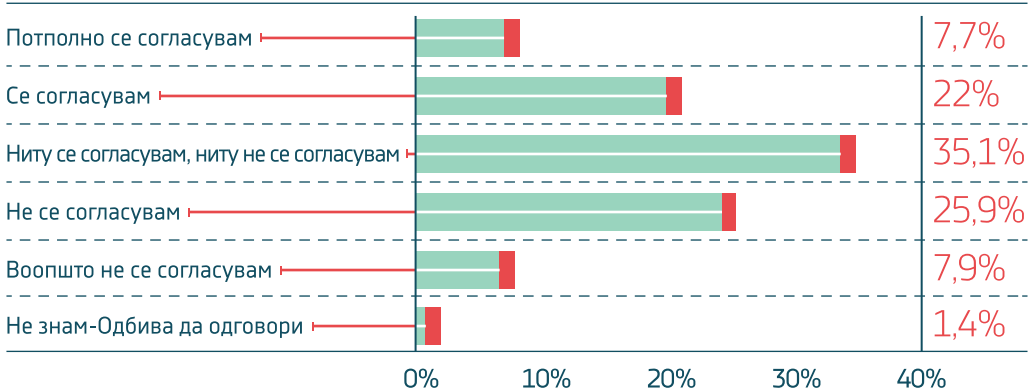
Графикон 13. Стручност и компетентност на вработените во јавна администрација како процент на позитивни одговори

СТРУЧНОСТ И КОМПЕТЕНТНОСТ	% на позитивни одговори
Вработените во државната и јавната администрација се стручни и компетентни	29,3 %

Слична е ситуацијата и во однос на љубезноста на вработените во државната и јавната администрација. Една четвртина, односно 25,9 % од граѓаните не се согласуваат со ваквата изјава, додека 22 % се согласуваат.

Графикон 14. Оцена на вработените во однос на нивната љубезност

Врз основа на вашата перцепција ве молиме оценете ја работата на вработените во државната и јавната администрација: Вработените се љубезни



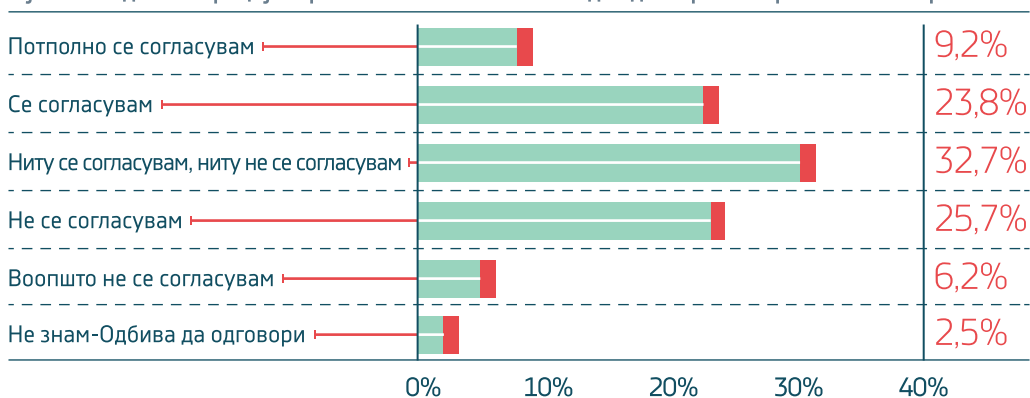
Графикон 15. Љубезноста на вработените во јавната администрација како процент на позитивни одговори

ЉУБЕЗНОСТ	% на позитивни одговори
Вработените во државната и јавната администрација се љубезни	29,7 %

Од граѓаните дури **25,7 %** не се согласуваат дека вработените во државната и јавната администрација имаат знаење да одговорат на прашањата на граѓаните, додека сличен процент (**23,8 %**) пак, се согласуваат дека вработените имаат знаење да одговорат на прашањата на граѓаните.

Графикон 16. Оцена на вработените во однос на нивното знаење да одговорат на прашањата на граѓаните

Врз основа на вашата перцепција ве молиме оценете ја работата на вработените во државната и јавната администрација: Вработените имаат знаење да одговорат на прашањата на граѓаните



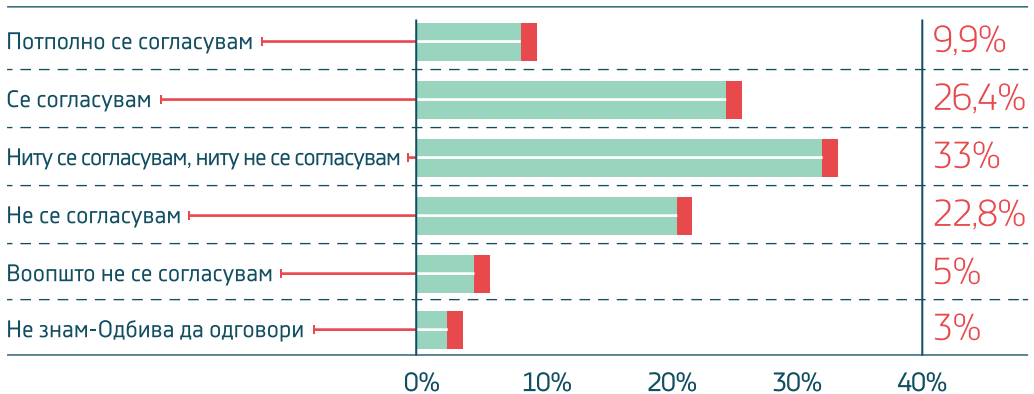
Графикон 17. Знаењето да одговорат на прашањата на граѓаните како процент на позитивни одговори

ЗНАЕЊА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ДРЖАВНАТА И ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	% на позитивни одговори
Вработените во државната и јавната администрација имаат знаење да одговорат на прашања на граѓаните	26%

Повеќе од една четвртина од граѓаните, односно 26,4 % се согласуваат дека вработените во државната и јавната администрација ги разбираат проблемите на граѓаните и покажуваат интерес да помогнат во нивно решавање.

Графикон 18. Оцена на вработените во однос на разбирањето на проблемите и нивниот интерес да им помогнат на граѓаните

Врз основа на вашата перцепција ве молиме оценете ја работата на вработените во државната и јавната администрација: Вработените ги разбираат проблемите и покажуваат интерес да помогнат



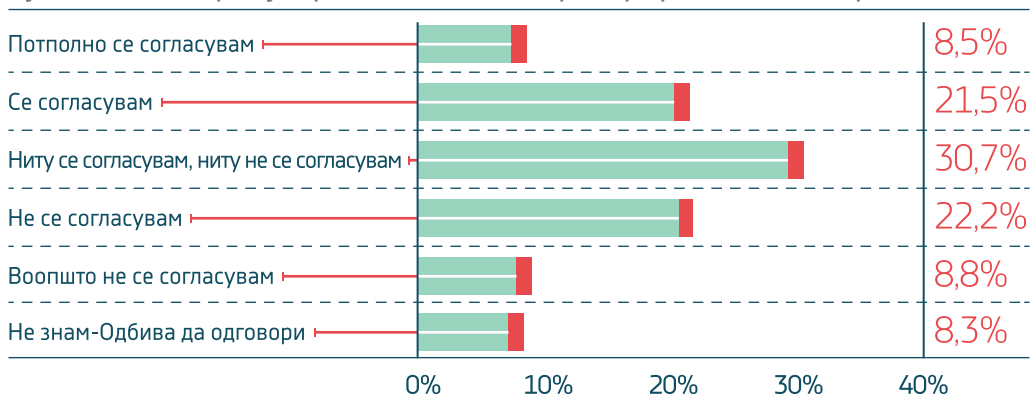
Графикон 19. Разбирањето на проблемите и интересот да помогнат како процент на позитивни одговори

ПОДГОТВЕНОСТ ДА ПОМОГНАТ	% на позитивни одговори
Вработените во државната и јавната администрација ги разбираат проблемите и покажуваат интерес да помогнат	36,3 %

Речиси е идентичен процентот на оние граѓани кои не се согласуваат дека вработените ги обезбедуваат услугите во законскиот рок (22,2 %) и оние кои се согласуваат со ваквата изјава (21,5 %).

Графикон 20. Оцена на вработените според почитувањето на законските рокови

Врз основа на вашата перцепција ве молиме оценете ја работата на вработените во државната и јавната администрација: Вработените ги обезбедуваат услугите во законски рок



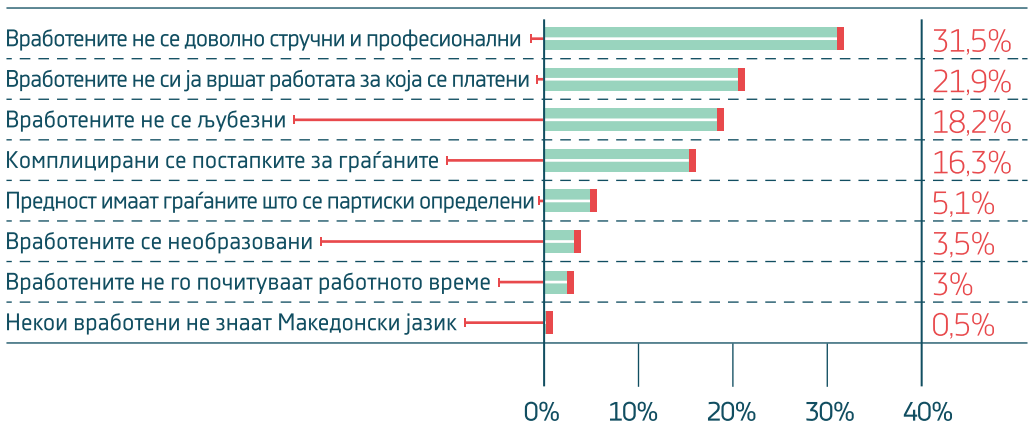
Графикон 21. Ефикасност и почитување на законските рокови како процент на позитивни одговори

ЕФИКАСНОСТ	% на позитивни одговори
Вработените во државната и јавната администрација ги обезбедуваат услугите во законскиот рок	30%

Граѓаните кои биле незадоволни со работата на вработените во државната и јавната администрација издвоија и неколку причини поради кои имаат такво мислење. Од граѓаните кои не биле задоволни 31,5 % како причина ја издвојуваат недоволната стручност и професионалност на вработените. Додека 21,9 %, пак, сметаат дека вработените не си ја вршат работата за која се платени.

Графикон 22. Преглед на причините за незадоволство на граѓаните од вработените во јавната администрација

Ако сте биле незадоволен/на можете ли да ни кажете, зошто?



Во целина, резултатите покажуваат дека мал е бројот на оние граѓани кои целосно и со сигурност можат да потврдат дека администрацијата е љубезна, брза, стручна и компетентна како основни параметри кои говорат за нејзиниот квалитет.¹²

¹² Важно е да напоменеме дека станува збор за перцепции на граѓаните од кои некои се пообјективни од другите. На пример, пообјективна е перцепцијата на граѓаните дека вработените во администрацијата не се љубезни бидејќи во непосредниот контакт со нив биле изложени на нељубезен однос, додека, од друга страна, помалку е објективна оцената на граѓаните дека вработените не се стручни и не си ја знаат работата за која се платени, бидејќи таа опсервација подразбира дека граѓанинот/испитаникот има стручно познавање во работата на службеникот за да може објективно да го оцени дали е стручен или не. Сепак, ова е значаен показател дека во својот однос и начин на работење на вработените во администрацијата не оставиле впечаток на професионален однос.

4.4. Доверба и корупција

Работата во јавниот сектор ги одразува вредностите на општеството во целина и во таа смисла сите институции и агенции се одговорни да испорачаат подобра вредност за државата, а не само за одредена целна група за која работат. Иако во рамките на јавниот сектор постојат различни агенции кои по своите специфики, работни задачи и нивоа на одговорност може да се разликуваат, едно е важно, да се разбере дека етиката и управувањето треба да бидат генерален принцип за работата во јавниот сектор. Универзалните вредности и принципи кои ја детерминираат етиката во сите сфери се вредностите и принципите кои се однесуваат на почит кон другите, еднаквост и фер-третман.

Од друга страна, отвореноста и транспарентноста во јавната администрација како еден од начините за контрола на власта, се важни за да успее еден ваков концепт на создавање модерна администрација според „мерит“ системот. Ваквиот пристап го зајакнува демократскиот процес и ги намалува шансите за корупција. За жал, истражувањето покажува дека само 33,6 % од граѓаните сметаат дека институциите се отворени и транспарентни.

Графикон 23. Оцена на институционалната транспарентност

ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ИНСТИТУЦИИ	% на позитивни одговори
Институциите се отворени и транспарентни	33,6 %

Според перцепциите на граѓаните во однос на довербата во државните и јавните институции, само 29,3 % се согласуваат со изјавата дека можат да им веруваат на државните и јавните институции.

Графикон 24. Оцена на довербата во институциите

ДОВЕРБА ВО ИНСТИТУЦИИ	% на позитивни одговори
Можам да им верувам на државните и јавните институции	29,3 %

Близок е процентот на граѓаните кои се согласуваат дека **најголем дел од вработените во администрацијата се чесни (31,9 %)**.

Графикон 25. Чесност на вработените во јавната администрација

ЧЕСНОСТ	% на позитивни одговори
Најголем дел од вработените во државната и јавната администрација се чесни	31,9 %

Слични се ставовите на граѓаните околу постоењето на **корупција во државната и јавната администрација**. Од граѓаните дури **35,6 %** се согласуваат со ваквата изјава.

Графикон 26. Перцепција за распространетост на корупција

РАСПРОСТРАНЕТОСТ НА КОРУПЦИЈА	% на позитивни одговори
Корупцијата е широко распространета во државната и јавната администрација	35,6 %

Од филозофско гледиште, идеално, власта и администрацијата се отелотворение на институционализирана етика чија цел е остварување на јавно добро. Одговорноста и очекувањата на граѓаните за моралното однесување на владата и сите оние кои ги водат, раководат и работат во институциите е особено голема во услови на реформи. Затоа е неопходно значително да се подобри перцепцијата на граѓаните на односните прашања.

4.5. Каков квалитет на услуги добиваме од јавната администрација?

Соочувајќи се со предизвиците на европската интеграција, но и потребата од подобрување на услугите кон граѓаните, вклучувајќи ги и нивните сè поголеми очекувања, градењето ефикасна, модерна и транспарентна државна служба која ќе обезбеди висок квалитет на услуги се смета за еден од главните индикатори за ефикасна и ефективна јавна администрација.

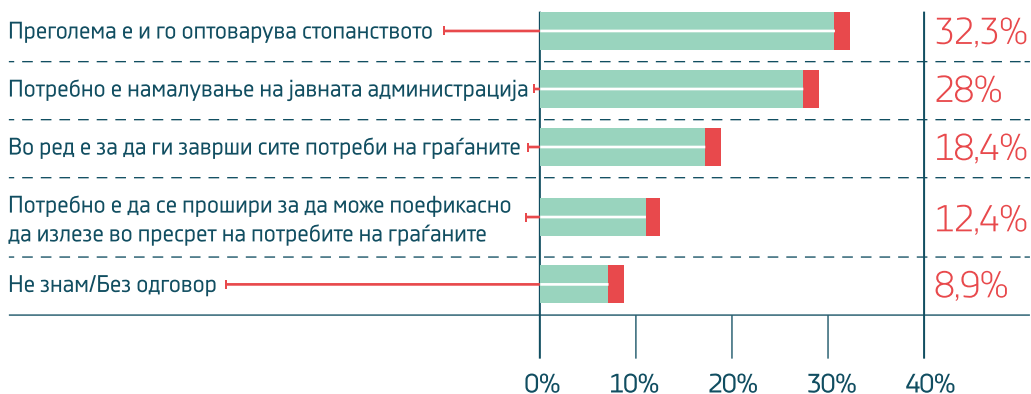
Имено, приватниот сектор има сè поголеми очекувања од администрацијата, да испорача поефективни програми со помалку ресурси, а граѓаните бараат јавниот сектор да испорача повеќе, поквалитетни и поразновидни услуги.

Иако јавниот сектор во РМ во рамките на европскиот просек не отстапува во голема мера¹³, сепак, еден од клучните индикатори за ефективноста и доброто управување¹⁴ на јавниот сектор според параметрите на Светска банка е квалитетот на услугите кои ги добиваат граѓаните на РМ.

Запрашани што мислат за бројот на вработените во јавната администрација од 128.000¹⁵, најголем процент од граѓаните (60,3 %) сметаат дека овој број е преголем и го оптоварува стопанството, а 28 % од нив сметаат дека е потребно намалување на вработените во јавната администрација во Р. Македонија.

Графикон 27. Став кон бројот и обемот на вработените во јавната администрација

Во однос на бројот на вработените во администрацијата од 128 000, какво е вашето мислење?



¹³ Гоцевски, Д., Малеска Сачмароска, Н. (2017) Колкав и каков јавен сектор имаме во РМ, Анализа на карактеристиките на јавниот сектор во РМ, Центар за управување со промени.

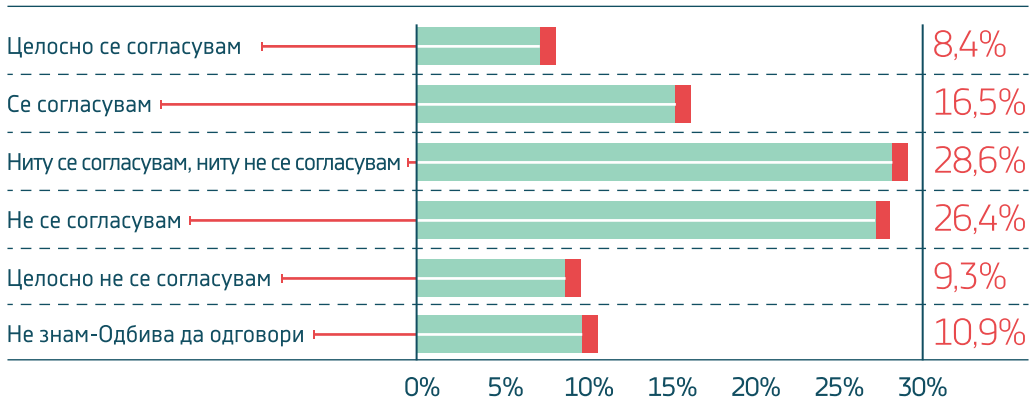
¹⁴ <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home>.

¹⁵ Бројот вработени во РМ, според новиот регистер за 2016, објавен од страна на Министерството за информатичко општество и администрација изнесува 129.653 лица.

Близу една четвртина од граѓаните (24,9 %) се согласуваат со изјавата дека квалитетот на услугите кои ги добиваат од државната администрација се исплаќаат за сметка на парите и даноците кои тие ги издвојуваат за нејзино финансирање, останатите или не се согласуваат или немаат став во однос на ова прашање.

Графикон 28. Исплатливост на услугите за сметка на парите кои ги одвојуваме за јавна администрација

Квалитетот на услугите кои ги добивам од државната администрација се исплаќаат за сметка на парите и даноците кои ги издвојувам како граѓанин за нејзино финансирање



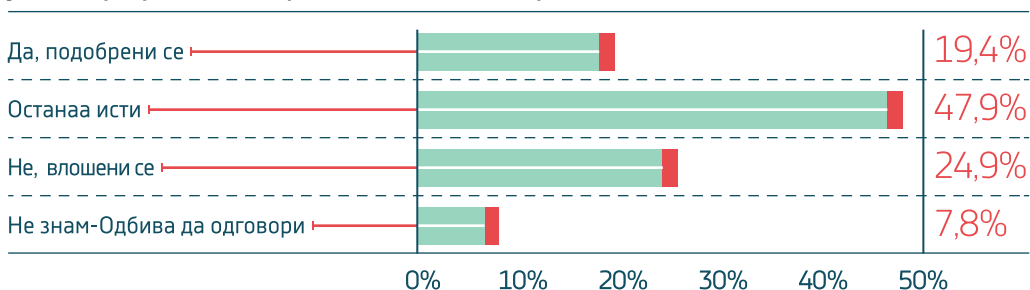
Графикон 29. Исплатливост или вредност за одвоените средства како процент на позитивни одговори

ВРЕДНОСТ ЗА ПАРИ	% на позитивни одговори
Квалитетот на услугите на државната и јавната администрација се исплатува за сметка на даноците	24,9 %

Врз основа на личното искуство, речиси половина од граѓаните (47,9 %) сметаат дека нивото на јавните услуги не е променето во изминатите три години. Една четвртина од граѓаните (24,9 %) пак, сметаат дека јавните услуги се влошени во изминатите три години.

Графикон 30. Свкупно чувство за подобрување или влошување на услугите изминатите три години

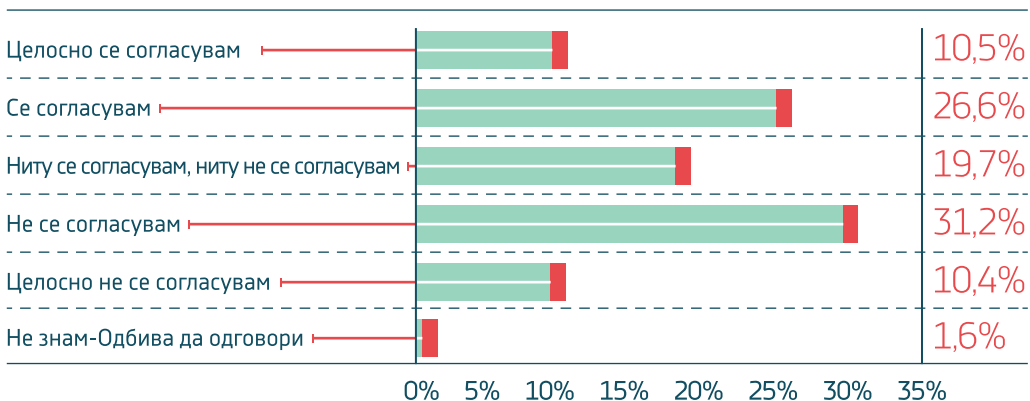
Врз основа на вашето искуство дали можете да кажете дека јавните услуги се подобрени во изминатите три години



Она што особено загрижува е податокот дека најголем дел од граѓаните (41,6 %) не се согласуваат дека сите граѓани имаат еднаков пристап до јавните услуги. Тоа повторно говори за селективната правда која, се чини, станува вообичаена практика во сите сфери на општественото делување.

Графикон 31. Еднаков пристап до јавните услуги

Според ваша перцепција, колку се согласувате со следната изјава:
Сите граѓани имаат еднаков пристап до јавните услуги



Графикон 32. Еднаквоста на пристапот како процент на позитивни одговори

ЕДНАКОВ ПРИСТАП	% на позитивни одговори
Сите граѓани имаат еднаков пристап до јавните услуги	37,1 %

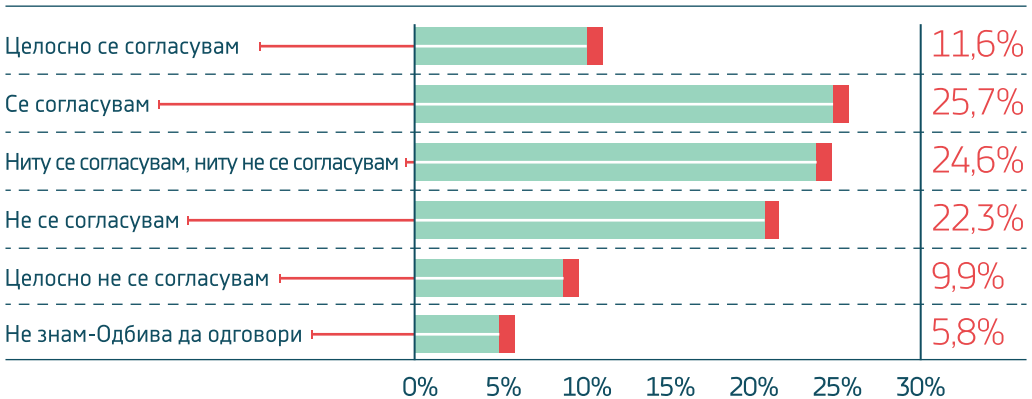
Поединечно запрашани колку се задоволни со квалитетот на услугите во областа на образованието, здравството, економските политики, судството, овој број не надминува повеќе од триесетина проценти. Ова говори дека најголем дел од испитаниците, околу 70 %, или не се задоволни или се индиферентни и немаат став во однос на овие прашања.

Така, една четвртина од граѓаните (25,7 %) се согласуваат со изјавата дека се задоволни од квалитетот на образованието и образовните политики во Р. Македонија, додека 22,3 % не се согласуваат со оваа изјава.

Графикон 33. Задоволство од услугите во образованието

Според ваша перцепција, колку се согласувате со следната изјава:

Задоволен/на сум од квалитетот на образовните политики во РМ



Графикон 34. Задоволство од квалитетот на образованието како процент на позитивни одговори

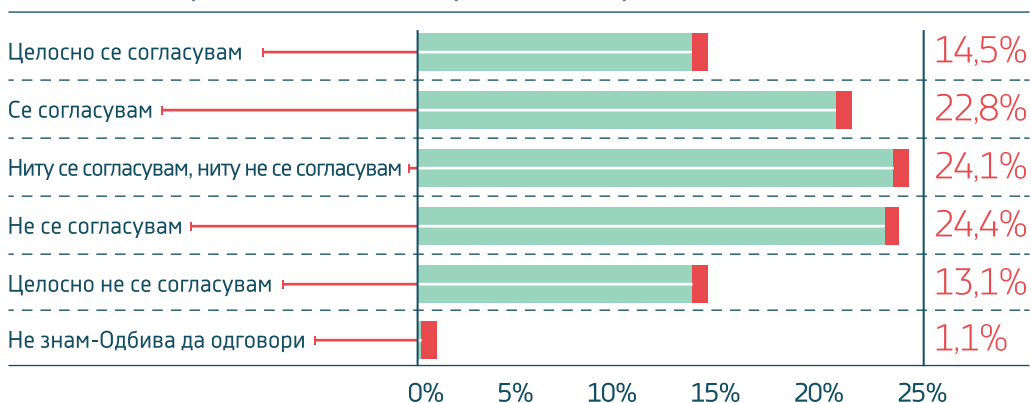
ЗАДОВОЛСТВО ОД КВАЛИТЕТОТ НА ОБРАЗОВАНИЕТО	% на позитивни одговори
Задоволен/на сум од квалитетот на образованието и образовните политики	37,3 %

Во однос на изјавата: „Задоволен сум од квалитетот на здравството и од квалитетот на здравствената нега во Р. Македонија“, **24,4 % од граѓаните не се согласуваат со ваквата изјава, додека 22,8 % се согласуваат со оваа изјава.**

Графикон 35. Задоволство од услугите во здравството и здравствената заштита

Според ваша перцепција, колку се согласувате со следната изјава:

Задоволен/на сум од квалитетот на здравството и здравствената нега во РМ



Графикон 36. Задоволство од здравствената заштита и нега како процент на позитивни одговори

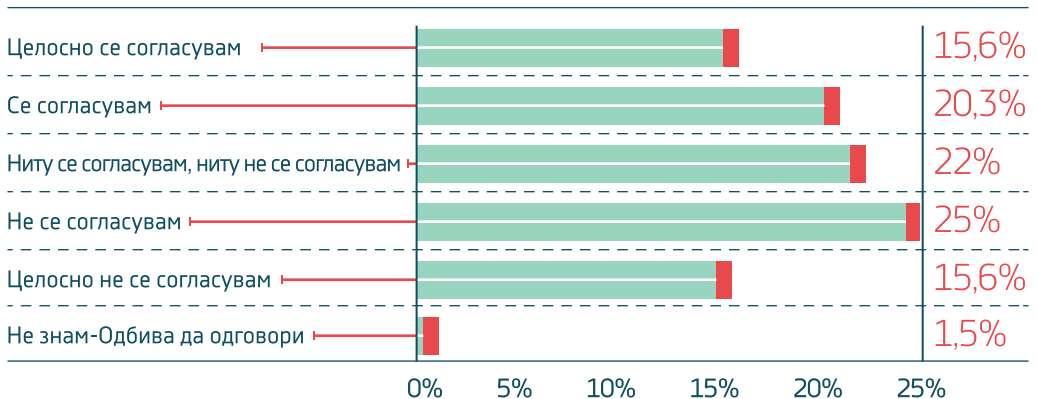
ЗАДОВОЛСТВО ОД ЗДРАВСТВОТО	% на позитивни одговори
Задоволен/на сум од здравството и квалитетот на здравствената нега	37,3 %

Вкупно 37,3 % од граѓаните се задоволни од квалитетот на здравствената нега и заштитата.

Во однос на економските политики, една четвртина од граѓаните не се задоволни од она што се прави на овој план за подобрување на економските состојби во Р. Македонија.

Графикон 37. Задоволство од економските политики во државата

Според ваша перцепција, колку се согласувате со следната изјава:
Задоволен/на сум од економските политики во државата



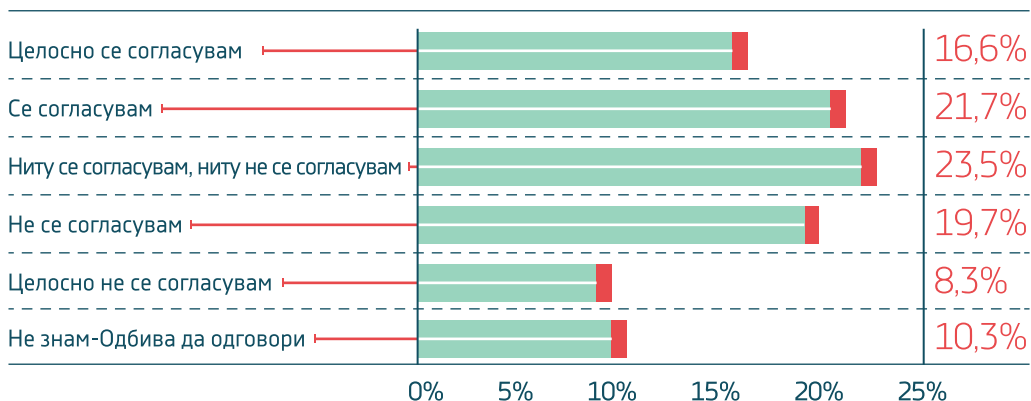
Графикон 38. Процент на позитивни одговори во однос на економските политики

ЗАДОВОЛСТВО ОД ЕКОНОМСКИТЕ ПОЛИТИКИ	%
Задоволен/на сум од економските политики	на позитивни одговори
	35,9 %

Слични се перцепциите на граѓаните во однос на задоволството од работата на судството. Дури **21,7 %** се задоволни, додека **19,7 %** не се задоволни од работата на судството во државата.

Графикон 39. Задоволство од работата на судството

Според ваша перцепција, колку се согласувате со следната изјава:
Задоволен/на сум од работата на судството



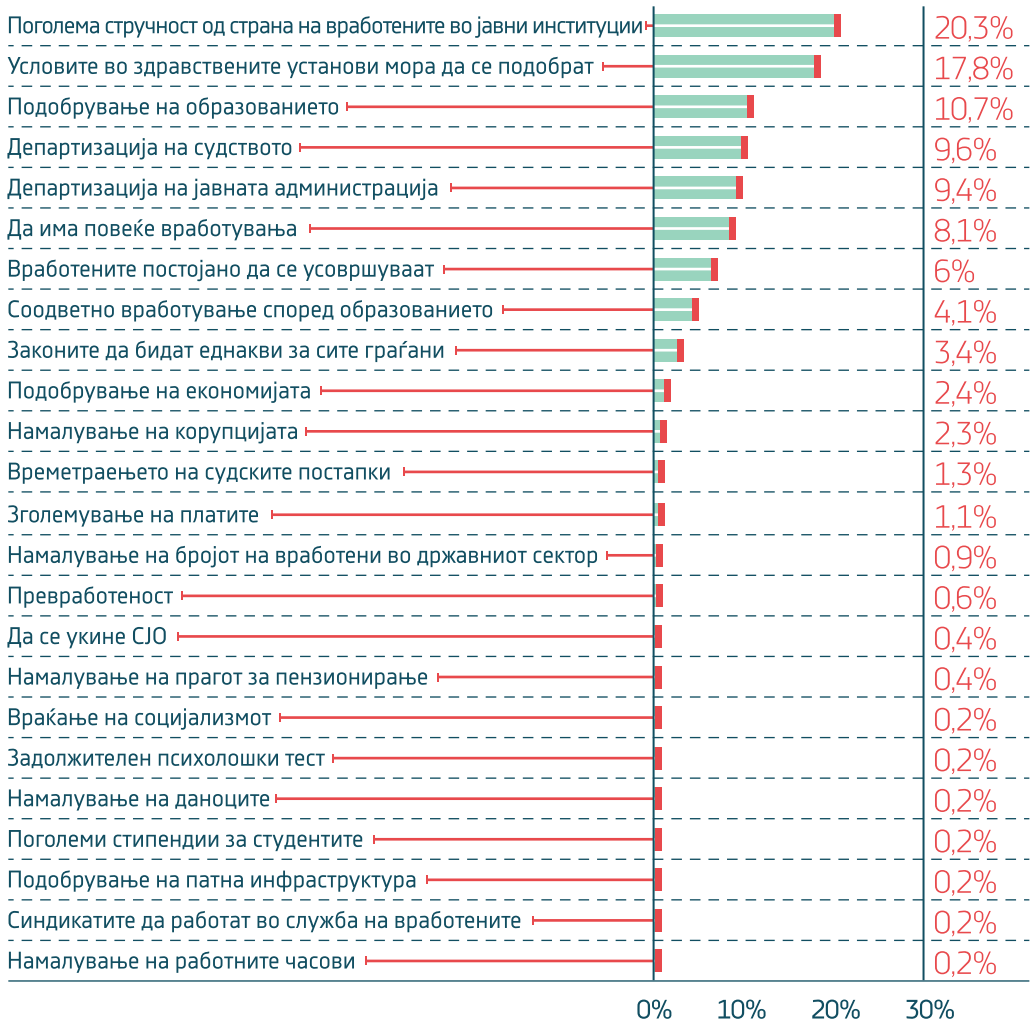
Графикон 40. Вкупен процент на позитивни одговори во однос на судството

ЗАДОВОЛСТВО ОД СУДСТВОТО	%
Задоволен/на сум од работата на судството	на позитивни одговори 38,3 %

Граѓаните дадоа и свои предлози за подобрување на условите во државната и јавната администрација според нивните перцепции. **Најголем процент (20,3 %) сметаат дека треба да има поголема стручност од страна на вработените во јавните институции.** Понатаму, **17,8 % сметаат дека условите во здравствените установи мора да се подобрат.**

Графикон 41. Преглед на предлози за подобрување на состојбите

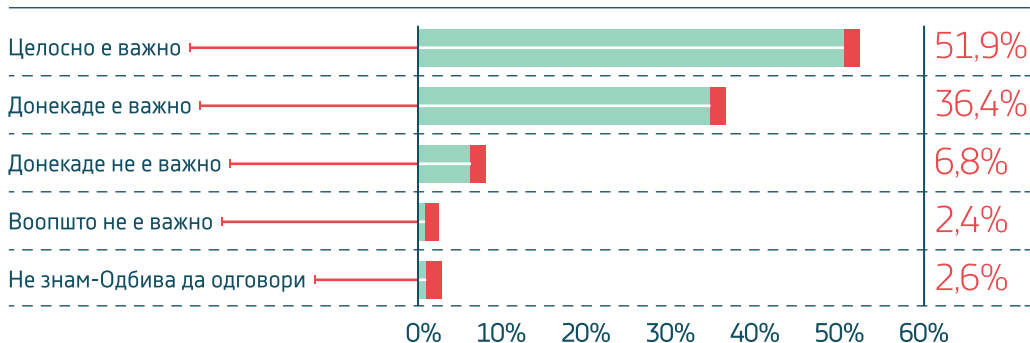
Ве молиме да дадете свој предлог за било која област на услуги и како би можеле истите да се подобрат според вашето мислење?



Запрашани дали треба да се направат промени за подобрување на професионалноста на администрацијата кај нас, за половина од граѓаните или 51,9 % многу е важно да се направат, додека 36,4 % сметаат дека делумно е важно да се направат промени.

Графикон 42. Важност на промените

Според Вас колку е важно да се направат промени за подобрување на професионалност на администрацијата кај нас?



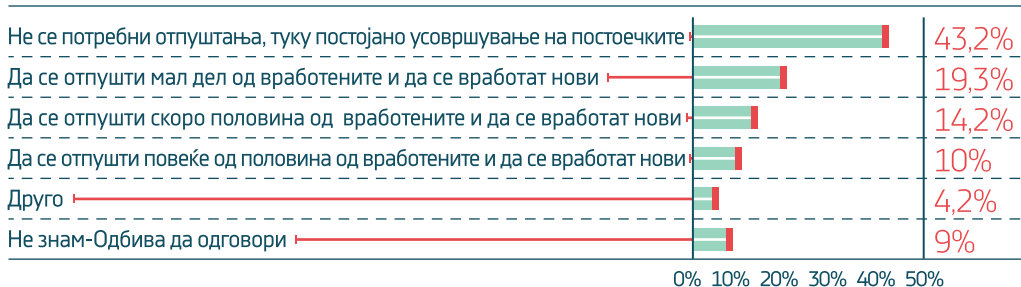
Графикон 43. Важност на потребата за промени како процент на позитивни одговори

ПОТРЕБА ОД ПРОМЕНИ	% на позитивни одговори
Важно е да се направат промени за подобрување на професионалноста на администрацијата кај нас	88,3 %

За подобрување на професионалноста на администрацијата во Р. Македонија, **43,2 % од граѓаните сметаат дека не се потребни отпуштања на вработените**, туку само е потребно усовршување на постојните вработени. Речиси една петина од граѓаните или 19,3 % пак, сметаат дека потребно е да се отпуштат мал дел од вработените во јавната администрација и да се вработат нови лица.

Графикон 44. Предлози за подобрување на професионалноста на администрацијата

За подобрување на професионалноста на администрацијата потребно е:



5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Истражувањето покажа дека перцепциите на граѓаните, во голема мера, се совпаѓаат со ставовите на меѓународната заедница артикулирани низ Извештаите за напредокот на земјата, а тоа е дека, во изминатите години, не успеавме да направиме професионална администрација која се регрутира според „мерит“ системот, а не според партиската припадност. Имено, еден од начините на кој се ограничува моќта на партиите на власт (покрај одредбите на уставот, поделбата на власта, улогата на граѓанскиот сектор и на слободниот печат) е токму создавањето професионална администрација која ќе ги брани јавниот и државниот интерес.

Градењето професионална јавна администрација е директно поврзано со зголемувањето на довербата на граѓаните во институциите. Имено, институциите се оние кои треба да обезбедат легитимитет, стабилност и сигурност за граѓаните. Доколку Власта ја изгуби довербата кај народот, таа може да биде променета, но доколку граѓаните ја изгубат довербата во институциите кои треба да служат во колективен интерес – во тој случај, станува збор за сериозна криза и нестабилност. Затоа одвојувањето на партијата од државата и професионализацијата на јавната администрација е основа за демократскиот напредок на државата и важен предуслов за институциите да служат на колективниот интерес и да градат подобра иднина за граѓаните.

Улогата на јавната администрација е да постигнат резултати и јавна вредност. Тоа не се случува единствено преку воведување законски решенија и системи кои обезбедуваат добри решенија, туку тоа го прави културата на институциите. Затоа предуслов за ефективна администрација е транспарентна, отворена демократија во која институциите стојат на располагање на граѓаните.

Квалитетот на администрацијата претставува клучен фактор за нивото на услугите и задоволството на граѓаните и фирмите што придонесува за развојот на општеството и за демократските процеси. Услугите на администрацијата се од суштествена важност за граѓаните, поради што е потребно е да се создаде современа, професионална и ефикасна јавна администрација која ќе ги унапредува односите со граѓанинот, притоа ставајќи се во негова служба и во реализација на политиките кои треба да ги остварува.

Според анкетата, податоците изнесуваат дека, најголем дел од испитаниците кои се изјасниле, односно 67 % сметаат дека начинот на вработување во јавната и државната администрација е нефер, 42,6 % сметаат дека се должи на партиските вработувања односно потребата од постоење врска со одредена политичка партија како предуслов да се стекнеш со вработување, а 9,4 % сметаат дека неправедноста се должи на вработувањата преку познати лица. Односно 52 % од испитаниците сметаат дека е неопходно постоење на „посредник“ односно „брокер“ или, пак, непосредно познанство со некој/некои кои има-

ат влијание врз постапките за вработување во јавната и државна администрација било да е политичка партија или, пак, друг вид лично познанство, што укажува на висок степен на уверување дека начинот на вработување е клиентелистички. Нешто понизок е уделот на испитаниците кои сметаат пристапот на јавни услуги не е фер и праведен, односно сметаат дека сите граѓани немаат еднаков пристап до услуги (41,6 %).

Она што е интересно е дека, иако испитаниците сметаат дека начинот на вработување е нефер, неправеден и, во голема мера, зависен од клиентелистички релации (познанство преку политичка партија, некој близок, роднина или сл.) сепак, најголем дел од испитаниците го оценуваат негативно и не се задоволни од овој начин на вработување, а само мал процент, 14,6 %, го одобруваат. Индикатор кој треба да се земе предвид не е само перцепцијата на нееднаквост пред законите кога е во прашање вработувањето и пристапот до јавни сервиси, туку дека највисок приоритет за промени во јавниот сектор граѓаните дале на зголемување на стручноста и професионалноста на вработените, дури и поголем од потребата за департизација, што укажува дека поголем проблем од начинот како се вработуваат е кој се вработува и со какви компетенции.

Во однос на овој параметар, можеме да заклучиме дека е неопходно понатамошно истражување на причините кои доведуваат до толку висок степен на перцепција за партизираност на администрацијата кога воедно е уште повисок степенот на неодобрување на оваа практика. Имено, дали можеби инструментите преку кои овие практики треба да се спречуваат како легислативата за спречување на судир на интерес, спречување на корупција, заштита на свиркачи и сл., се само начин да се справуваме со последиците од клиентелистичкиот начин на вработување во јавната администрација, а не механизам да се справуваме со причините?

Во однос на оцената за работата на службениците во администрацијата, значителен дел (35,3 %) од испитаниците не изразиле став по ниту едно прашање. Може да се постави прашањето дали е тоа индикатор дека се индиферентни кон начинот како службениците во администрацијата се однесуваат кон нив или, пак, дека она што ги интересира е само работата да им биде завршена?

Од друга страна, еден од можните показатели дека, сепак, има некакво подобрување во квалитетот на работењето на администрацијата, како и нејзината ефикасност, е токму отсуството од екстреми во ставовите кон нејзе. Можеме да претпоставиме дека доколку граѓаните не се соочуваат со „исклучителни“ ситуации во комуникацијата со администрацијата, односно ниту особено добри ниту особено непријатни, дека или ќе имаат умерен став кон работата на администрацијата или ќе немаат став. Од друга страна, доколку би се соочиле со непријатна ситуација, би ја запаметиле и би изградиле изразено негативен став и обратно.

Неопходно е зголемувањето на транспарентноста во постапките за вработувања како начин за унапредување на перцепцијата на јавноста во оваа област.

Анекс 1: Извадоци од извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата 2006 – 2016 кои се однесуваат на вработувањата во јавната администрација

Извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Македонија ¹⁷

2006

„Меѓутоа, механизмите за подобрување на професионализмот и одговорноста, како и гарантирањето на независноста и политичката неутралност треба целосно да се спроведат. Единствената одлука донесена во септември да се заменат голем број од службените лица во министерствата и државните органи покажа дека политичките промени сè уште имаат големо влијание. Овие одлуки влијаат врз службениците во администрацијата поставени на високо и средно раководно ниво и се спротивни на системот за унапредување врз основа на заслуги“.

2007

„Големiot број отпуштања на службени лица, по промената на Владата во 2006 година, ја демонстрира политизираноста на поставувањата на сите нивоа во јавната администрација, со што се наруши нејзиното добро функционирање во 2007 година. Се изгуби време и стручност во реорганизацијата и големите преместувања на персоналот во јавната администрација. Ова придонесе за зголемување на застојот во процесот на донесување закони и Владата се лиши од скапоцени стручни лица коишто можеа да обезбедат подобар а изработка на законодавството и понавремено спроведување. Вработувањето и унапредувањето треба да се регулираат со објективни критериуми и критериуми засновани врз заслуги и треба да се направи и почитува јасната разлика меѓу политичкото и административното ниво“.

„Во целост, реформите во областа на јавна администрација постепено сес спроведуваат. Сепак, резултатите се ограничени, особено заради недостатокот на силни заложби за исполнување на најавената цел за потранспарентна, попрофесионална и деполитизирана јавна администрација и подобро организиран јавен сервис. Јавната администрација сè уште е слаба и неефикасна“.

¹⁶ <http://www.pravdiko.mk/izvestai-od-ek/>



2008

„Во октомври 2007 година се зголемија платите на државните службеници за 10 % и за уште 10 % во септември 2008 година. Во август 2008 година се воведени *dogатоци* за кариера, со цел постоење одржлива и ефикасна служба, како што е утврдено со Законот за државните службеници“.

„Меѓутоа, постои ограничен напредок во засилувањето на улогата на АДС, особено во надгледувањето на целокупниот процес на вработување, во оценувањето на квалитетот на државните службеници и во дисциплинските постапки. Сè уште не е постигнато целосно спроведување на одредбите за парична награда. Објективните и критериумите врз основа на заслугата не се доследно спроведувани при вработувањето и унапредувањето. Постои недостаток на транспарентност и одговорност во одлуките за вработување од странана одделни органи, а на АДС ѝ недостасуваат механизми за обезбедување на законитост и регуларност на тие одлуки“.

„Раководните работни места често се пополнети со надворешни лица без доволно почитување на професионалните квалификации и искуството, во спротивност со Законот за државните службеници. Важна слаба страна на тековната рамка е дека таа не дозволува внатрешно унапредување врз основа на заслуга: истото има демотивиращко влијание и поддржува лоши практики. Премалку внимание е посветено на потребата од обезбедување континуитет и задржување на соодветната стручност. Бројот на не легални унапредувања и деградирања се зголеми на 500 во 2007 година и потоа се намали на 57 во 2008 година до август. АДС често не е известена во случаи на прераспоредување на персонал“.

2009

„Натамошен напредок е постигнат во реформите на јавната администрација што е клучен приоритет во Партнерството за пристапување“.

„Во септември беа донесени измените на Законот за јавна администрација кои значително ја подобрија законската рамка со зајакнување на улогата на Агенцијата за државни службеници (АДС) и со зајакнување на вработувањата во јавната администрација врз основа на заслуги“.

„Зголеменото привремено вработување на лица што не потпаѓаат под Законот за државни службеници го нарушува вработувањето врз основа на заслуги. Многу од привремено вработените имаат пониско звање, немаат соодветен канцелариски простор и немаат јасен опис на работните места. Оваа практика се јавува кај органите на државната управа и во општините и е обесхрабрувачка за редовните државни службеници. Планирањето на потребите од човечки ресурси за целата државна служба треба да се засили, особено да се намали употребата на привремено вработени лица и да се обезбеди усогласен пристап до правичната застапеност“.

2010

„Што се однесува на реформата на јавната администрација постигнат е делумен напредок кој се однесува најмногу на законската рамка. Политичката и функционална одговорност за управување со јавната администрација останува фрагментирана“.

„Сè уште загрижува политизацијата на државната администрација. Пријавени се случаи на заменување на обучени професионалци со лица со ограничено искуство во рамките на неколку институции. Исто така, високи раководни позиции беа пополнети во недостиг на критериуми за вработување понекогаш и со кадар ангажиран со договор за привремено вработување“.

„Иако Владата дојде до увид дека бројот на лицата со привремено вработување во јавната администрација е непропорционално висок, сепак, таа не обезбеди прецизни информации за бројот и видот на привремено вработените лица. Ангажирањето лица со привремено вработување не е во согласност со постапките одредени во Законите за државни и јавни службеници кои гарантираат селекција врз основа на транспарентност и систем заснован на заслуги. Голем дел од лицата вработени на определено време беа вработени на неопределено време во третиот квартал од 2010 година. Ваквиот процес во многу наврати не обезбеди постапка што е отворена, транспарентна и заснована на заслуги“.

„Раководната и функционална одговорност за севкупната јавна администрација е доделена на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА). Агенцијата за државни службеници беше трансформирана во Агенција за администрација (АА) со задржани надлежности за надзор“.

„Законот за државни службеници беше изменет заради воведување нови елементи во однос на правилата за селекција и унапредување. Но овие измени не обезбедуваат стратешки решенија на сите постојни предизвици. Главните недостатоци остануваат и понатаму, особено во поглед на правилата за вработување, оценување и унапредување; назначување на повисоки раководни лица и прекинување на работен однос“.

„Не е функционален регистарот на државни службеници кој е предвиден со Законот за државни службеници со цел да се спојат сите податоци за потребите, барањата и постапките поврзани со кадарот во една единствена база на податоци“.

„И покрај тоа што владата презема чекори за спречување на прекумерното користење на привремено вработените лица, бројни прашања, сепак, остануваат отворени. Голем дел од привремените места беа трансформирани во постојани позиции во периодот за кој се известува, додека голем дел од местата, сепак, остануваат привремени; сепак, и покрај официјалните барања, не беа обезбедени официјални броеви за постојните или трансформирани места од страна на властите. Во бројни случаи, забележана беше недоволна конзистентност при примената на условите во однос на образованието или искуството; одредени услови изгледаа како да се направени по мера за одредени кандидати. Слично на ова, ангажирањето нов привремено ангажиран кадар во многу случаи не соодветствуваше со постапките утврдени со закон. Акумулирањето на вакви примери доведува до сериозна загриженост дека начелото за ангажирање засновано на заслуги и без политичко влијание не се исполнува задоволително“.

Од февруари 2011 година, околу 1.600 државни службеници од немнозинските заедници беа примени во државната служба, заради сообразност со начелото за правична застапеност. Меѓутоа, продолжува трендот на ангажирање лица од овие заедници на квантитативна основа, без да соодветствува на вистинските потреби на институциите. Практиката покажува недоволно ниво на координација за планирање на правичната застапеност помеѓу МИОА и Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор. Постапката на вработување останува подложна на несоодветни политички влијанија“.

„Истовремено, голем број места во полицијата беа пополнети без претходно објавување на слободно работно место, што покренa сомненија за транспарентен процес заснован на заслуги“.

2012

„Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници беа изменети, одложувајќи го до јануари 2013 година спроведувањето на некои методи за оценување на кадрите што претходно беа критикувани од страна на експертите од ЕУ. Мобилноста на државните и јавните службеници беше делумно подобрена. Регистарот на јавните службеници сега функционира, иако со нецелосни податоци од некои институции“.

„Квалификациските критериуми за вработување и понатаму се недоследни. Забележан е одреден напредок во елиминирањето на огласите распишани по мера за соодветен кандидат, но, сепак, постои загриженост дека начелото за вработување врз основа на заслуги не се почитува секогаш“.

„Регулативата за времени вработувања и понатаму е неусогласена со општите постапки за вработување за државни и јавни службеници. Владата не ги направи достапни официјалните броеви за постојните или префрлени времени работни места“.

„Потребни се дополнителни напори за да се гарантира транспарентноста, професионализмот и независноста на јавната администрација. Особено, треба да се обезбеди почитување на начелото за вработување врз основа на заслуги заедно со начелото за правична застапеност“.

2013

„Правната рамка за јавна администрација продолжува да биде фрагментирана, што влијае на нејзиното единство, транспарентноста и отчетноста. И покрај неколку амандмани, опсегот на главните закони кои го утврдуваат статусот, правата, должностите и отчетноста на лицата вработени од страна на државата остана ограничен во однос на бројот опфатени институции. Поради тоа, голем број вработени во јавната администрација се предмет на посебно законодавство и/или на општото трудово право и колективните договори. Фрагментацијата го попречува собирањето на релевантни податоци за јавната администрација. Сè уште не се достапни официјалните броеви за вкупниот број вработени во јавниот сектор, постојано и привремено, што го прави тешко мерењето на напредокот во постигнувањето на транспарентноста и целите на реформите“.

„Сè уште се потребни подобрувања на политиката, на централно и на локално ниво, за борба против политизацијата. Сите тековни вработувања на лица во јавната администрација, без оглед на статусот во државната служба, потребно е целосно да ги почитуваат начелата на транспарентност и отчетност и да се засновани на заслуги“.

„Сè уште постојат случаи на огласи распишани по мера за соодветен кандидат и нерегуларно вработување на кадар. Некои вработувања се спроведуваат како социјална мерка, наместо како одговор на потребите на институциите“.

„Сè уште не се достапни официјални броеви за вкупниот број вработени и привремени вработувања во јавната и државната администрација. Транспарентноста и пристапот до информациите од јавен карактер останува на ниско ниво“.

„Земјата се ангажираше за широка реформа на јавната администрација. Специјалната група за реформа на јавната администрација, најстара во регионот, продолжи со својата работа. Македонската јавна администрација изгради стручен кадар кој треба да биде задржан“.

„Сепак, политизацијата на централно и на локално ниво останува сериозна загриженост. Довербата во независноста на државните институции е ниска заради широко распространетата перцепција дека јавната администрација е политизирана и има недостаток на транспарентност. Како што беше известно од страна на ОБСЕ/ОДИХР, постојат веродостојни наводи дека бил вршен притисок врз вработените во јавниот сектор за време на изборите во април“.

„Во однос на јавниот сервис и управувањето со човечки ресурси, продолжи да се зголемува вработувањето во јавниот сектор, особено во јавните претпријатија. Секојдневната практика на создавање нови работни места на социјална или политичка основа вештачки го зголемува јавниот сервис, поткопувајќи го начелото на заслуги и општата цел за ефикасна јавна администрација. Пред изборите во 2014 година, власта објави планови за пополнување на бројни слободни работни места на сите нивоа, вклучувајќи ги раководните, во општинските и државните институции и претпријатија“.

„Нова законска рамка за државната служба и вработувањето во јавниот сектор беше донесена во февруари 2014 година и планирано е да биде целосно спроведена во 2015 година. Ова е чекор кон обезбедување на унифицирана, транспарентна и отчетна јавна администрација, преку воведување заеднички начела кои треба да се почитуваат од страна на сите државни службеници и преку создавање заедничка регулаторна рамка. Законодавната рамка го рационализира вработувањето за мнозинските и за немнозинските заедници, ставајќи повеќе акцент на заслугите. Со новата законска рамка ќе биде потребно податоците за вработените во јавниот сектор да бидат јавно достапни, што треба да придонесе кон подобрување на транспарентноста“.

„Севкупно, јавната администрација останува фрагментирана и е предмет на политичко влијание и покрај напредокот во законодавството. Потребни се дополнителни напори за да се обезбеди применување на начелата на транспарентност и отчетност, заслуги и правична застапеност“.

„Земјата е умерено подготвена во однос на реформата на нејзината јавна администрација. Постигнат е одреден напредок во законодавството и подобрувањето на обезбедувањето услуги за граѓаните и деловните субјекти. Загриженоста за политизацијата се зголеми со содржината на протечените прислушувани разговори и одложувањето на целосното спроведување на новата законска рамка. Потребна е силна политичка волја за да се загарантира независноста на администрацијата и почитување на начелата на транспарентност, заслуги и правична застапеност. Во текот на наредната година, земјата особено треба:

- ➔ да се справи со сериозната загриженост за политизацијата на јавната служба; да обезбеди целосно спроведување на начелата на отчетност, транспарентност и заслуги (Итен реформски приоритет, вклучително и воведување на подобрен информатички систем за управување со човечки ресурси);
- ➔ да го суспендира и повторно да го разгледа спроведувањето на Законот за трансформација во редовен работен однос додека целосно не се испочитува начелото на заслуги (Итен реформски приоритет);
- ➔ да донесе Стратегија за реформа на јавната администрација и Програма за реформана управувањето со јавните финансии, која ќе одговори на идентификуваните слабости, вклучително и буџетската транспарентност“.

„Наменски, како и политички и арбитражни вработувања се спроведуваа во голема мера. Новата законска рамка, која ги опфаќа Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор, која влезе во сила во месец февруари, треба да се справи со овој тренд, со тоа што создаде унифицирани правила за вработените во јавниот сектор на централно и на локално ниво“.

„Законите претставуваат подобрување, преку регулирање на вработување засновано на заслуги, унапредување и отпуштање на јавните службеници на пониски позиции, но потфрлат во однос на високите јавни службеници. Загриженоста продолжува во однос на транспарентноста на мобилноста на кадарот и можната злоупотреба на постапките за отпуштање. Јавниот сектор е дополнително надуен со практиката на создавање на нови работни места врз политичка или социјална основа, особено пред новите закони да влезат во сила“.

„Законот за трансформација во редовен работен однос беше донесен во февруари по скратена постапка и без претходна консултација со јавноста на национално ниво, а со партнерите од ЕУ само неколку дена пред денот на влегувањето во сила на рамковните закони. Овој закон ги заобиколува начелата на вработување засновано на заслуги со конвертирање на илјадници привремено вработени во државни службеници со постојано вработување, или вработени во јавниот сектор без јавен конкурс“.

„Министерството е надлежно за обезбедување на навремени податоци во реално време за целата јавна служба. Податокот за вкупниот број постојани и привремено вработени, од сите видови, треба да биде јавно достапен на редовна основа (Итен реформски приоритет)“.

Извештајот за напредокот за 2016 година во голема мера се поклопува со оној од 2015.

Се констатира, „Земјата е умерено подготвена во однос на реформата на нејзината јавна администрација. Постигнат е одреден, иако лимитиран во текот на претходната година. Имплементацијата на новата законска рамка започна. Сепак, нема доволна посветеност да се имплементираат препораките на Европската комисија од 2015 .

„Наводите за притисок врз вработените во јавниот сектор продолжија, засилувајќи ја перцепција а високо ниво на политизација. Конечниот извештај на ОБСЕ/ОДИХР Мисијата за набљудување на избори (јули 2016 година) забележува дека постојат веродостојни тврдења дека вработените во јавниот сектор претрпеле заплашување, закани и притисоци на работното место да присуствуваат на контрадемонстрации“.

Анекс 2: ДЕМОГРАФСКИ ПОДАТОЦИ

Табела 1

Регион	% на испитаници
Вардарски	6,2
Источен	8,7
Југозападен	10,0
Југоисточен	8,7
Пелагониски	9,9
Полошки	16,7
Североисточен	7,4
Скопски	32,4

Табела 2

Пол	% на испитаници
Машки	50,4
Женски	49,6

Табела 3

Место на живеење	% на испитаници
Село	38,9
Град	61,1

Табела 4

Етничка припадност	% на испитаници
Македонци	69,6
Албанци	20,7
Турци	3,6
Роми	2,0
Срби	2,2
Власи	0,6
Бошњаци	0,7
Други	0,6

Табела 5

Возраст	% на испитаници
18 – 29	21,7
30 – 39	20,4
40 – 49	19,4
50 – 64	20,4
65+	18,1

Табела 6

Работен статус	% на испитаници
Вработен-а во јавниот сектор	14,9
Вработен-а во приватниот сектор	32,1
Вработен-а во граѓанското општество (невладин сектор)	1,2
Земјоделец	3,6
Домаќин-ка	6,3
Пензионер-ка	14,0
Ученик-чка, студент-ка	10,3
Невработен-а	17,7

Табела 7

Степен на образование	% на испитаници
Незавршено основно	2,7
Завршено основно	11,3
Завршено средно	54,5
Завршено високо (факултет)	29,2

Табела 8

Број на членови во семејството	% на испитаници
До 2 члена	17,0
Од 3 до 4 члена	55,2
Од 5 до 6 члена	21,9
Над 6 члена	5,9

Табела 9

Нето-месечни приходи на семејството за 2015 година	% на испитаници
Без приходи и/или корисник на социјална помош	3,6
До 9.000 денари	2,1
Од 9.001 до 15.000 денари	10,0
Од 15.001 до 21.000 денари	11,1
Од 21.001 до 27.000 денари	19,2
Од 27.001 до 35.000 денари	18,8
Од 35.001 до 41.000 денари	15,1
Повеќе од 41.001 денари	19,6
Не знам/Одбива да одговори	0,5

