



ЈАВЕН СЕКТОР СКРОЕН ПО МЕРКА: ДИСКУСИЈА ЗА ГОЛЕМИНАТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО МАКЕДОНИЈА

Автори: Марија Мирчевска и Сања Божовиќ – Стојковска

Уредник: Данче Даниловска

Големината на јавниот сектор подолг период е во фокус на општата и академската јавност. Меѓутоа за да може да се донесат соодветни заклучоци за оправданоста на големината на јавниот сектор, а врз таа основа и соодветни препораки, неопходно е во еден документ да се структурираат индикаторите кои на еден или друг начин влијаат на големината на јавниот сектор.

Целта на овој документ за политики е: 1. да даде преглед на индикаторите кои се корисни за утврдување на оптималната големина на јавниот сектор; 2. да посочи на актуелните предизвици при обидот за дефинирање на големината на јавниот сектор во Македонија; 3. да укаже на чекорите што треба да се преземат пред да бидеме во можност да ја оцениме оправданоста на големината на јавниот сектор во Македонија.

За потребите на овој документ за политики беа спроведени осум интервјуа со вработени во државната управа, во областите јавни финансии и администрација, како и со претставници на академската заедница и на граѓанското општество¹. Дополнително, беа испратени 76

1. Интервјуата беа спроведени во периодот октомври – ноември 2017 година.



барања за пристап до информациите од јавен карактер до 15 министерства². Анализата се базира на информациите добиени со користење на овие две алатки, како и на спроведената десктоп-анализа. Во однос на правната рамка, оваа анализа не ги опфаќа измените во Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници донесени во 2018 година.

ИНДИКАТОРИ КОРИСНИ ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ОПТИМАЛНАТА ГОЛЕМИНА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

73.3% од граѓаните на Република Македонија сметаат дека јавната администрација е превработена, додека 63.1% оценуваат дека Македонија има поголема јавна администрација во споредба со западноевропските држави³. Се чини дека ваквата перцепција доминира во јавноста изминативе неколку години. Како резултат, се поставува прашањето како да ја утврдиме оптималната големина на јавниот сектор⁴, за да можеме да заклучиме дали има состојба на „превработеност“ ?

Научната литература, се чини, нема консензус по прашањето што е „соодветна“ големина и опфат на јавниот сектор. Затоа, фокусот е ставен на идентификување на факторите кои имаат влијание врз големината и опфатот. Како фактори се споменуваат: отвореноста на економијата на една земја, интеракцијата меѓу политичките и бизнис-циклусите, демографијата, преференците и хетерогеноста на даночните обврзници и на гласачкото тело и структурата на државните институции⁵. Нам ни е од интерес во овој документ да ја оцениме рационалноста на доминантниот став за големината на јавниот сектор, па во

2. Барањата за пристап до информациите од јавен карактер беа поднесени на 20.11.2017 до следниве министерства: Министерството за внатрешни работи; Министерството за економија; Министерството за надворешни работи; Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство; Министерството за локална самоуправа; Министерството за правда; Министерството за образование и наука; Министерството за животна средина и просторно планирање; Министерството за транспорт и врски; Министерството за одбрана; Министерството за информатичко општество и администрација; Министерството за финансии; Министерството за култура; Министерството за здравство и Министерството за труд и социјална политика.
3. Евротинк - Центар за европски стратегии, *Анкешно истражување Еврометшар: Сèавови за ЕУ и работијата на јавната администрација* (2017). Достапно на: <http://mceet.org.mk/news/C9zZMzwY2DeSrLxbT>. Пристапено на: 12.3.2018.
4. Под „јавен сектор“ авторите ја подразбираат дефиницијата од член 2 од Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018), додека под „јавна администрација“ го подразбираат збирот на административни службеници, согласно дефиницијата предвидена во член 3 од Закон за административните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018).
5. Gupta et al. *Transition Economies: How appropriate is the Size and Scope of Government?* International Monetary Fund Working Paper (WP/01/55), стр.4.



прилог ќе разгледаме некои од индикаторите за кои во литературата се сугерира да се искористат при креирањето став по ова прашање.

Прв таков индикатор е процентот на вработени во јавниот сектор, како **процент од вкупното население, вкупното работоспособно население и вкупната вработеност**. Овие соодноси помагаат да се утврди дали вработувањето е адекватно во однос на потребите да се овозможат основни услуги за населението⁶. Меѓутоа, при користењето на овој индикатор треба да се земе предвид дека државата е должна да извршува одредени функции, независно од големината, што пак влијае врз начинот на кој треба да се толкува уделот на вработувањето во јавниот сектор. Па така:

„Јавниот сектор, на некој начин, е фиксна категорија, т.е. во неј има и фиксен дел и варијабилан дел, затоа што една држава мора да обезбедува одредени услуги, независно од тоа колку е голема. Тоа значи дека помалите држави би требале да имаат поголем дел вработени во јавниот сектор во однос на вкупниот број вработени затоа што имаат фиксни трошоци, како на пример трошоци за безбедност и за судство. Која расте државата, тие фиксни трошоци стануваат помали во однос на вкупната големина на државата, односно на населението“⁷.

Уделот на **државното трошење во бруто-домашниот производ и по глава на жител** е уште еден често користен индикатор што овозможува компаративна анализа меѓу државите. Меѓутоа, „големата варијација на овие соодноси се должи на различните приспад во овозможувањето на јавните добра, услуги и социјалната заштита, не неопходно во различни делови на ресурсите што се потрошени. На пример, доколку поддршката е дадена преку даночни олеснувања, а не преку директни трансфери, уделот во БДП природно ќе биде помал“⁸.

Доколку го деконструираме државното трошење, **трошоците што се врзани со платите и со надоместоците на вработените во јавниот сектор** може да се разгледаат од аспект на уделот во **бруто-домашниот производ, вкупното владино трошење, односот со приходите од домашните извори за финансирање, односот со оперативните расходи по институциите и секторите**. Трошоците за плати и надоместоци, како удел во БДП, и вкупното владино трошење се корисни индикатори за регионалните споредби и споредбите со државите со сличен степен на развој. Односот на овие трошоци со висината на приходите од домашни извори на финансирање укажува на одржливоста на трошоците за плата во

6. International Monetary Fund, *Evaluating Government Employment and Compensation* (2010), стр.4.

7. Испитаникот е вработен во Министерството за финансии. Текстот е прочистен заради поголема јасност

8. Organization for Economic Cooperation and Development, *Government at a Glance* (2011), стр. 64. Достапно на: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211011e.pdf?expires=1521457331&id=id&accname=guest&checksum=2A5B83096BC0C738D14F9249236B7744>. Пристапено на 10.3.2018; Organization for Economic Cooperation and Development, *Central Government Spending* [online]. Достапно на: <https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm>. Пристапено 10.03.20-18; Eurostat, *Total General Government Expenditure* [online]. Достапно на: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tec00023>. Пристапено 10.3.2018.



отсутствие на странски извори за финансирање. Последно, односот со оперативните расходи по институциите и секторите може да се смета како индикатор на ефикасноста⁹.

Дел од овие индикатори се критикувани врз основа на тоа дека не даваат информација за оправданоста на големината на јавниот сектор, како што е случајот со оперативните расходи по институции или по сектори. Кај некои индикатори, пак, можат да се јават фактори кои влијаат врз соодносот, а кои не се должат на промената на големината на секторот. На пример, нискиот удел на платата во оперативните трошоци може да се должи на релативно високите трошоци кои не се плати, како што е случајот во здравството, што не значи по автоматизам дека секторот има недостаток од вработени. Или пак „ако вие како држава се наоѓаате во фаза на јавни инвестиции, државата ќе има [голем индикатор на трошоци за расходи кои не се плати], но тоа не значи дека има голем сектор“¹⁰.

Големината на јавниот сектор веројатно најдобро може да се оправда доколку се анализира *vis-à-vis* **ефикасноста како индикатор**. Ефикасноста како индикатор може да се разложи на подиндикатори како на пример односот на бројот на вработени со обемот на работа, обемот на услуги или степенот на постигнати цели (листата не е исцрпна, за потребите на овој документ фокусот е на овие три категории).

Кога зборуваме за односот меѓу „**обемот на услугите и обемот на администрацијата**“¹¹ важно е да нагласиме дека обемот на услугите не се однесува само на бројноста на услугите што се нудат, туку ги зема предвид и факторите како што се квалитетот и сложеноста на услугата. Во нашиов случај би било тешко да се оцени оваа поврзаност, затоа што за почеток не располагаме со соодветна дефиниција која го операционализира терминот *јавна услуга*. Па така министерствата немаат воедначен пристап при дефинирањето на јавните услуги што се во нивна надлежност, информација која би можела да послужи како основа за споредба¹².

Друг пристап го става во фокус **обемот на работата** на индивидуалниот вработен во јавниот сектор. Па така:

9. Evaluating Government Employment and Compensation (n6) стр.1-3.

10. Испитаникот е вработен во Министерството за финансии. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

11. Испитаникот е поранешен вработен во Министерството за информатичко општество и администрација. Текстот е пречистен заради поголема јасност.

12. Согласно одговорите на барањата за пристап до информациите од јавен карактер испратени до 15 министерства, може да се заклучи дека: 1. дел од министерствата не прават разлика меѓу надлежностите на институцијата пропишани со соодветните закони и јавните услуги што произлегуваат од тие надлежности; 2. дел од министерствата тврдат дека не нудат јавни услуги, додека дел признаваат дека немаат изработено официјална листа на услуги; 3. не постои конзистентност во сè она што се третира како „јавна услуга“. Законот за општа управна постапка (*Службен весник на Република Македонија* бр. 145/2015) прави разлика меѓу „јавни услуги“ и „услуги од општ интерес“, при што вторите се дефинирани како „услуги кои на граѓаните им ги даваат правните лица врз основа на јавно овластување издадено од јавен орган“, додека во истиот закон не е обезбедена дефиницијата за „јавна услуга“.



„Во нормални услови, прво се дизајнира работата и работното место, се прави проценка на количеството работа, истата се квантифицива, па се бараат извршителите кои би ја вршеле работата“¹³.

Меѓутоа, во моментот на пишување на овој документ, сите министерства (освен МВР, кое оваа информација ја третира како класифицирана) секојдневно ги извршуваат своите должности спротивно на Законот за вработените во јавниот сектор, односно повеќе од 10% од предвидените работни места во систематизациите на министерствата се непополнети¹⁴. Можни се неколку објаснувања: 1. државните органи имаат проблем реално да го проценат обемот на работата и соодветно да ги испланираат потребните човечки ресурси (на пример, несоодветна методологија за спроведување функционална анализа или, пак, непочитување на обврската за донесување на актот за систематизација врз основа на функционална анализа); 2. државните органи свесно проектираат поголем број вработени отколку што е нивната реална потреба; 3. бројот на предвидени работни места реално ги отсликува потребите на државните органи, што значи дека институциите моментално функционираат со значително помалку кадар, што пак ја објаснува нивната претпоставена неефикасност.

Трет поиндикатор кој може да ни даде некаква информација за ефикасноста на јавниот сектор е исполнувањето на целите, односно **постигнувањето на предвидените резултати**:

„Многу е полесно да измерише перформанс на цела една институција, како на пример Министерството за финансии (МФ), отколку перформансој на јавната администрација која работи во Министерството за финансии. Перформансој на МФ ќе го мерише [преку] дефицитот, [висината на јавниот дол], шрошоциите на Влагата...“¹⁵.

Меѓутоа, со Законот за административните службеници е воведен систем за управување со ефектот на административните службеници¹⁶, со што во суштина се прави обид да се мери постигнувањето на индивидуалните резултати. Сепак, останува непознато дали начинот на кој е дизајниран системот во суштина води кон реална оценка на перформансот на службеникот и каква е корелацијата меѓу ефектите од индивидуалната работа и постигнувањето на резултатите на ниво на институцијата или во едно поле на дејствување.

13. Испитаникот е претставник на академската заедница. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

14. Согласно одговорите на барањата за пристап до информациите од јавен карактер, во просек 37% од предвидените работни места во министерствата не се пополнети. Најевидентен е проблемот кај Министерството за финансии, каде што од 1 131 работно место се пополнети само 647 места, односно 42,8% од систематизираните работни места се непополнети. Најмало отстапување има кај Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, каде што 32,6% од систематизираните работни места се непополнети. Сепак, и ова е прекршување на одредбата од членот 17 од Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018).

15. Испитаникот е вработен во Министерството за финансии. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

16. Глава X, Закон за административните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018).





НЕДОСТИГ НА КРЕДИБИЛНИ ПОДАТОЦИ И КОНСЕНЗУС ОКОЛУ ДЕФИНИЦИЈАТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

Предуслов за анализа на гореспоменатите индикатори е постоењето прецизен број вработени во јавниот сектор. Меѓутоа, во нашиот случај се јавуваат неколку предизвици. Прво, постојат концепциски разлики околу одговорот на прашањето **кого треба да вклучиме или да исклучиме при пребројувањето на јавниот сектор**. Постојат најмалку 4 домашни извори на информации за бројот на вработените во јавниот сектор (целосни или парцијални), и тоа: аналитиката која ја продуцира Заводот за статистика; Регистарот на вработените во јавниот сектор, што го изработува МИОА¹⁷; буџетот на државата (за институциите на државната управа), што го усвојува Собранието¹⁸; и, конечно, актите за систематизација на работните места¹⁹, кои задолжително треба да ги изработи секоја јавна институција. Меѓутоа, истите не се усогласени и даваат различни информации за големината на одделни институциите и за бројот на вработените во нив²⁰.

Сепак, најсеопфатни информации добиваме од Регистарот на вработените во јавниот сектор, кој во 2016 година опфаќа 1 291 институција. Па така, овој број ги вклучува и органите на државната и на локалната власт и другите државни органи, основани во согласност со Уставот и со Законот, и институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во другите дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од Градот Скопје или од општините во Градот Скопје²¹.

Но, сепак, се отвораат неколку прашања во врска со опфатот на институциите во Регистарот. Прво, се наметнува прашањето дали Регистарот треба да ги вклучи и приватните субјекти во државна сопственост. Дел од академската заедница²² и политичките функционери²³

17. Член 18, Закон за вработените во јавниот сектор (*Службен весник на Република Македонија* бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018). Министерство за информатичко општество и администрација, *Годишен извештај и Регистарот на вработените во јавниот сектор 2016* (2017). Достапен на: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumentii/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf. Пристапен на 19.3.2018.

18. Буџетските програми по институции содржат индикатори, меѓу кои и бројот на вработените во самата институција.

19. Член 17, Закон за вработените во јавниот сектор (*Службен весник на Република Македонија* бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018).

20. За илустрација, согласно Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2016 година, во Министерството за финансии работат 660 вработени. Предлог-буџетот за 2016 предвидува 817 вработени во ова министерство, додека со ребалансот на буџетот за 2016 се издвоени средства за 765 лица. Систематизацијата од 2016 година предвидува околу 1 113 работни места (во 2015, кога е донесена систематизацијата, биле пополнети 731 работна позиција).

21. Член 2, Закон за вработените во јавниот сектор (*Службен весник на Република Македонија* бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018).

22. 24 Вести, *Во администрацијата се вработени 129 653 луѓе* (16.3.2017). Достапно на: <http://24vesti.mk/vo-administracijata-vraboteni-se-129653-lugje>. Пристапено на: 19.3.2018.

23. Фокус, *Александар Киравоски: Јавната администрација реално брои 180 000 вработени!* (19.6.2017). Достапно на: <http://fokus.mk/aleksandar-kiratsovski-javnata-administratsija-realno-broi-180-000-vraboteni/>. Пристапено на: 19.3.2018.



укажуваат на потребата како субјекти во Регистарот да се вклучат и акционерските и трговските друштва во државна сопственост (како, на пример, ЕЛЕМ, РЕК Битола, ТЕЦ Неготино, Осломеј Кичево, Македонски железници, Македонски пошти и др.). Се претпоставува дека со ваков широк опсег бројката на вработени во јавниот сектор би се зголемила од 10 000 до 30 000 вработени. Од друга страна, пак, застапниците на порестриктивниот пристап укажуваат на тоа дека во овие субјекти формирани со Законот за трговските друштва, за вработените важи режимот воспоставен со Законот за работни односи и дека истите не се корисници на буџетски средства²⁴. Меѓутоа, се чини дека оваа забелешка е последица на проблематичноста на самиот концепт:

„Чисто доктринарно гледано, мојот став како научник е дека ако како држава сме се одлучиле за слободно пазарно стопанство, а прифаќаме да постојат различни облици преку кои јавниот сектор дава јавни услуги, тогаш државата не треба да поведува трговски и акционерски групирани. Нека бидат јавни претпријатија или агенции или да се дадат на приватни субјекти, ако е трговско или акционерско групирани... Доктринарно, ова не е издржано. Тоа е направено за да може државата да го заобиколи целиот јавен режим... да се остави простор вработувањата и отпитувањата да одат преку Законот за работните односи, а не преку Законот за административните службеници, ниту некој груп секторски закон од јавниот сектор, а исто така да си дозволат простор за да можат да си ги зголемуваат или намалуваат платите според Законот за работните односи... а надзорот си го прават сами на себе. Доктринарно, јас не гледам смисла во тоа“²⁵.

Дури и со постоечкиот опфат, се јавува сомнеж дали во Регистарот навистина се евидентирани сите институции. Министерот за информатичко општество и администрација Дамјан Манчевски неодамна јавно соопшти дека сомнежите за точноста на информациите кои ги содржи Регистарот се основани:

„МИОА сега нема регистар што ги содржи реалните информации за сите вработени во јавната администрација. Иако за неј се одвоени два милиона евра за период од пет години (2014-2018), што не ја рефлектира реалната состојба со бројот на вработените. Дел од институциите во системот никојаш не ја внеле новата систематизација, дел само ја внеле систематизацијата без никакви податоци за вработените, а дел иницијално ги внеле податоците, но не ги ажурираат редовно. Секако, има и институции кои ревносно го поолнуваат Регистарот. Во Македонија постојат 1 302 институции. Има две категории институции што не ја исполнителската обврска да внесуваат

24. Авторите сметаат дека има ситуации каде што акционерските друштва се корисници на буџетски средства. На пример, во случајот на спортските друштва од прва лига, кои се трансформирани во акционерски друштва, а каде што доминантен сопственик се локалните самоуправи, средства се одвојуваат од буџетите на локалната самоуправа за поддршка на спортските клубови. 24 Вести, *Општина Центар дава 600 илјади евра за КК Работнички, против загадување – 60 илјади евра* (18.12.2017). Достапно на: <http://24vesti.mk/opstina-centar-za-kk-rabotnichki-dava-600-iljadi-evra-protiv-zagaduvanje-%E2%80%93-60-iljadi-evra>. Пристапено на: 19.3.2018; Општина Аеродром, *Буџет на Општина Аеродром за 2018 година (2017)*. Достапно на: <https://goo.gl/6pafrs>. Пристапено на: 19.3.2018.

25. Испитаникот е претставник на академската заедница. Текстот е прочистен заради поголема јасност.



Податоци за вработениите во Регистарот. И покрај тоа што добиле согласност за систематизација од МИОА, 150 институции немаат внесено податоци за своите вработени. Втората категорија институции се оние кои немаат побарано согласност од МИОА и немаат внесено податоци во Регистарот. Тоа се 197 институции од различни области“²⁶.

Според укажувањата, сегашниот број од 1 291 институција ќе стаса до 1 301 институција, иако првичната база опфаќала речиси 1 400 институции²⁷. Лица кои се вклучени во подготовката на Регистарот објаснуваат:

„Значи, за сите институции догворме основач влада, оштетени, единици на локалната самоуправа, буквално по сите параметри, и креираме некоја база од 1 380, односно околу 1 400 институции, со тоа што имаше пионерски домови, работнички универзитети, народни универзитети, секакви институции кои никога не биле зашворени. Иако овие институции веќе не постојат, истите не се формално зашворени и си стојат во евиденцијата на Централниот регистар“²⁸.

Евиденцијата станува уште поголем предизвик затоа што е усвоена практиката на основање институции надвор од Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ), закон што е донесен и се менува со двотретинско мнозинство. Па така:

„Уставот вели организацијата и работата на органите на државната управа се регулира со закон што се носи со двојтретинско мнозинство. И тоа е тој Закон. Мислам, член 7 од Законот вели дека определени институции со Законот со којшто се основаат можат да стекнат својство на правно лице. И тоа е тоа дујка што ја користат за да ја основаат.“²⁹ ...

„Еве сега, на пример, со Законот за јазичките ни формираме Агенција и Инспекторат“³⁰.

За илустрација, ЗОРОДУ предвидува само 13 инспекторати, а во моментот постојат 32 инспекторати, што значи дека 19 се основани со lex specialis, како што е случајот со гореспоменатиот инспекторат предвиден со Законот за јазичките³¹.

Евиденцијата не е единствениот проблем од ваквата практика. Некомплементарноста на институциите, односно преклопувањето на надлженостите значи непотребно обременување

26. Мета, Манчевски: Регистарот од 2 милиони евра не го дава точниот број вработени во јавниот сектор (30.8.2017). Достапно на: <http://meta.mk/manchevski-registarot-od-2-milioni-evra-ne-go-dava-tochniot-broj-na-vraboteni-vo-javniot-sektor/>. Пристапено на: 19.3.2018.

27. Испитаникот е поранешен вработен во Министерството за информатичко општество и администрација. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

28. Исто.

29. Исто.

30. Испитаникот е претставник на академската заедница. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

31. Испитаникот е претставник на академската заедница. Текстот е прочистен заради поголема јасност.



на институционалната структура, а со тоа и неефикасна алокација на ресурсите, меѓу кои и вработувањата кои не се неопходни:

„Административниот систем во Република Македонија од 2008 до денес сигурно, а од 2000 до 2008 можеби, расиле во комплексноста, во смисла на бројот на институциите, а не толку во обемот на услугите што ги обезбедува. Така, има еден диспропорционален пораст на комплексноста, во смисла на тоа дека се формираат повеќе актери, некогаш како проста делба (која една организација се дели на две), а бројот на услуги кои реално се осигуруваат не расте во исти обем за да ја оцврсти таа комплексност“.³²

Пример што го илустрира проблемот со преклопувањето на надлежностите:

„Вода. Водата ја контролира еколошки инспектор, градежен инспектор од урбанизам, инспектор од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, а контрола на водите има и Министерството за здравство и уште еден орган. Значи, водите ги контролираат 5 инспекторати, а ние имаме најзападени езера и реки. Значи, имаме неувложување, туку исклучиво исти надлежности на органи“.³³

Конечно, при утврдувањето на конечниот број вработени, не е проблематичен само бројот на субјекти што е опфатен во Регистарот, туку и видот на вработувањето. Регистарот, заклучно со оној објавен во 2017 година, не ги вклучува привремените вработувања или пак ангажманот преку агенциите за привремени вработувања, со што повторно се јавуваат стравови за некомплетно пребројување. Повеќе за ова прашање во делот „Режим на привремени вработувања“.

ИЛУСТРАЦИЈА НА РАЗЛИКИТЕ ШТО СЕ ЈАВУВААТ ПРИ КОРИСТЕЊЕ НА РАЗЛИЧНИ ИЗВОРИ НА ИНФОРМАЦИИ

Да се обидеме да ги илустрираме овие предизвици преку конкретни примери. Како што укажавме, дел од предизвиците се на ниво на утврдување на опфатот на дефиниции и употреба на кредибилни податоци. Па така, да разгледаме два индикатори: вработените во јавниот

32. Испитаникот е претставник на академската заедница. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

33. 24 Вести, *Во администрацијата се вработени 129 653 луѓе* (16.3.2017). Достапно на: <http://24vesti.mk/vo-administracijata-vraboteni-se-129653-lugje>. Пристапено на: 19.3.2018.



сектор како процент од вкупно население и вработените во јавниот сектор како процент од вкупната вработеност. **Разликите се јавуваат кога се користат различни извори на овие информации.** Во случајов како извор на информации се јавуваат Државниот завод за статистика, (понатаму во текстот ДЗС), Регистарот на вработените во јавниот сектор и Евростат³⁴.

Табела 1.

	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Вкупно население, според Државниот завод за статистика ³⁵	2 073 702	2 071 278	2 069 172	2 065 769	2 062 294	2 059 794
Вкупно население, според ЕВРОСТАТ ³⁶	2 071 278	2 069 172	2 065 769	2 062 294	2 059 794	2 057 284
Вкупно вработени, според Државниот завод за статистика ³⁷	723 550	705 991	690 188	678 838	350 554	645 085
Вкупно вработени, според ЕВРОСТАТ ³⁸	714 000	697 200	685 400	673 000	643 500	638 900
Вработени во субјекти во друга сопственост, дефинирана како мешовита, задружна, државна, според Државниот завод за статистика ³⁹	167 657	158 194	159 320	157 230	162 348	161 507
Вработени во јавниот сектор, според Регистарот	129 653 ⁴⁰	128 347 ⁴¹	N/A ⁴²	N/A	N/A	N/A
Вработени во јавниот сектор, според ЕВРОСТАТ (збир од одредени категории) ⁴³	135 600	129 600	125 500	126 000	123 000	119 000

34. Евростат е тело на Европската Унија задолжено за статистика. Повеќе информации можете да најдете на следнава веб-адреса <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

35. Државен завод за статистика, *Проценти на населението*. Достапно на: http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat_Naselenie_ProcenkiNaselenie/325_Popis_RM_IStar_mk.px?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef. Пристапено 19.3.2018.

36. Eurostat, *Population on January 1 by age and sex [demo_pjan]*. Достапно на: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en. Пристапено на 19.3.2018.

37. Државен завод за статистика, *Вработени според секторите на дејноста*. Достапно на: http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat_PazarNaTrud_AktivnosNaNaselenie/475_PazTrud_Mk_07Sektor2_mk.px/table/tableViewLayout2?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef. Пристапено 19.3.2018.

38. Eurostat *Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [fsa_egan2]*. Достапно на: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=fsa_egan2&lang=en. Пристапено на 19.3.2018.

39. Државен завод за статистика, Анкета за работната сила. Вработени според секторите на дејност и сопственоста на деловните субјекти (2016-2011). Достапно на: <http://www.stat.gov.mk/PublikaciiPoOblast.aspx?id=36rbrObl=14>. Пристапено на 19.3.2018.

40. Министерство за информатичко општество и администрација, *Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор 2016* (2017). Достапно на: http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumentii/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf. Пристапено на 19.3.2018.

41. Министерство за информатичко општество и администрација, *Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор во 2015* (2016). Достапно на: http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumentii/Registar_mart2016.pdf. Пристапено на 19.3.2018.

42. Настанува промена во начинот на кој се класифицира јавниот сектор. Податоците од Регистарот пред 2015 година не се споредливи.

43. Eurostat, *Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [fsa_egan2]*. Достапно на: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>. Пристапено на 19.3.2018.



Доколку како официјален извор за бројот на населението и вработеноста го земаме Државниот завод за статистика, а за големина на јавниот сектор Регистарот на вработените во јавниот сектор, ги добиваме следниве податоци:

Табела 2.

Број на население/вработеност од ДЗС Број на вработени во јавниот сектор од Регистарот	2016	2015
Вработени во јавниот сектор, како процент од вкупното население	6,25 %	6,20 %
Вработени во јавниот сектор, како процент од вкупната вработеност	17,73 %	17,93 %

Ако пак како официјален извор за бројот на населението и вработеноста го земаме повторно ДЗС, но наместо Регистарот ја земеме статистиката на ДЗС (која се разликува во опфатот) за вработените во субјекти кои не се во приватна сопственост, односно вработени во мешовитите, задружната или државната сопственост, ги добиваме следниве податоци:

Табела 3.

Број на население/вработеност од ДЗС Број на вработени во субјекти кои се во друг тип сопственост од ДЗС	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Вработени во мешовита, задружна или државна сопственост, како процент од вкупното население	8,08%	7,64%	7,70%	7,61%	7,87%	7,84%
Вработени во мешовита, задружна или државна сопственост, како процент од вкупната вработеност	23,17%	22,41%	23,08%	23,16%	24,96%	25,04%

Сепак кредибилитетот на податоците на ДЗС е спорен, имајќи во предвид дека државата не спровела попис 17 години⁴⁴. Податоците од пописот се основата врз која се креираат јавните политики, се планираат јавните услуги, се следат демографските и социо-економски трендови во една заедница. Постојат сомнежи за голем одлив на населението, претпоставка која доколку со пописот се покаже како точна⁴⁵, може да значи дека уделот на вработени во јавниот сектор како процент од вкупното население ќе се зголеми.

Податоците достапни од ЕВРОСТАТ се корисни за споредбени анализи меѓу државите. Ако се водиме од податоците за вкупната вработеност и за бројот на вработените, како збир на вработени во одредени категории за кои е разумно да се очекува дека државата е доминантен работодавач (јавната управа и одбраната, задолжителната социјална сигурност,

44. MIA, Eurostat critical of Macedonia for going 16 years without a census (7.7.2017). Достапно на: <http://www.mia.mk/en/Inside/RenderSingle-News/289/133767795>. Пристапено на: 19.3.2018.

45. Призма, Симовски: Нема да ирифајам иллийчки попис (22.3.2018) Достапно на: <https://prizma.mk/simovski-nema-da-irifajam-politichki-popis/>. Пристапено на: 28.3.2018.



образованието, здравството, социјалната работа без сместување, библиотеците, музеите, архивите и другите културни дејности)⁴⁶, ги добиваме следниве резултати:

Табела 4.

Вкупна вработеност и број на вработени како збир на одредени категории, според ЕВРОСТАТ	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Вработени во јавниот сектор, како процент од вкупното население	6,55%	6,26%	6,08%	6,11%	5,97%	5,78%
Вработени во јавниот сектор, како процент од вкупна вработеност	18,99%	18,59%	18,31%	18,72%	19,11%	18,63%

Меѓутоа, имајќи предвид дека ЕВРОСТАТ не нуди опција за категоризирање на вработените според работодавец, користењето на овие податоци може да биде ризик да се донесат погрешни заклучоци од две причини: 1. во рамките на секторите, како што се здравство и образование, државата не се јавува како единствен работодавач (на пример, според ЕВРОСТАТ, активности поврзани со здравството во Македонија вршат околу 31 700 лица, додека според Регистарот во јавните установи во дејноста здравство се вработени 19 991 лице); 2. во категориите кои не се опфатени погоре, државата може да има значителен удел преку јавните претпријатија и установи (на пример, според Заводот за статистика, од 10 254 вработени во секторот снабдување со вода, отстранување на отпадни води, управување со отпад и дејности на санација, 9 019 работат кај субјект што не е во приватна сопственост, односно мешовита, задружна или државна сопственост. Оваа категорија не е опфатена во збирот погоре).

Оттаму, може да се заклучи дека во зависност од изворот на информациите, процентот на вработени во јавниот сектор варира, пред сè поради различната методологија којашто се користи, како и поради начинот на кој се прибираат информациите. Па така, за 2016 година бројот на вработени во јавниот сектор, како процент од вкупното население, е различен, во зависност од изворот и применетата методологија: 6,25% (Табела 2), 8,08% (Табела 3) и 6,55% (Табела 3). Истиот случај го имаме и кога станува збор за бројот на вработени во јавниот сектор, како процент од вкупната вработеност: 17,73% (Табела 2), 22,9% (Табела 3) и 18,99% (Табела 4).

Постојат различни ставови во врска со тоа дали овие разлики навистина претставуваат проблем при креирањето на јавните политики. Доколку целта е „да се истражат информациите за да се интерпретира статистиката во поширок социјален контекст,

46. За споредба на вака дефинираната вработеност во јавниот сектор во различни држави, погледнете Центар за управување со промени, *Колкав и каков јавен сектор имаме во Република Македонија: Анализа на карактеристичките на јавниот сектор во Македонија* (2017). Достапно на: [https://cup.org.mk/publications/Monitoring%20izvestaj_Mac_f%20\(2\).pdf](https://cup.org.mk/publications/Monitoring%20izvestaj_Mac_f%20(2).pdf). Пристапено на: 19. 3.2018.



не е важно што агрегираните податоци не ја мерат варијаблата од интерес со апсолутна прецизност⁴⁷. Од друга страна, пак, разликата од речиси 40 000 илјади вработени, разлика што се јавува доколку се споредат информациите од Регистарот и од Државниот завод за статистика, е од голема важност, имајќи го предвид нашиот локален контекст, особено критиките дека јавниот сектор се употребува како политички инструмент⁴⁸.

АНАЛИЗА НА СТРУКТУРАТА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО РАМКИТЕ НА ИНДИВИДУАЛНИТЕ ДЕЈНОСТИ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

Како што укажавме, опфатот на јавниот сектор зависи од дефиницијата што ќе се употреби. Откако ќе се утврдат овие основни параметри, потребно е да се продлабочи анализата, односно предмет на анализа да бидат состојбите по поединечни дејности/сектори во рамките на јавниот сектор, а не јавниот сектор како хомогена целина. Дури и ако утврдиме дека бројот на вработени е соодветен на ниво на целиот јавен сектор, тоа не значи по дефиниција дека бројот на вработени одговара на соодветните потреби и на ниво на поединечни дејности/сектори.

Повторно, нема да биде доволна само анализа на апсолутните бројки, туку е потребна и анализа на структурата на вработеноста. Согласно сите дефиниции, дел од вработените во овие сектори (доктори, наставници, учители) се даватели на услуги, додека другите се државна администрација, односно јавна администрација⁴⁹. Токму во овој дел се јавува дилемата „колкава е бројноста на давателите на услуги во овие дејности наспроти административните службеници“⁵⁰. Дел од испитаниците претпоставуваат дека давателите на услуги во овие сектори се речиси половина наспроти административните службеници. За жал, Регистарот на вработени во јавниот сектор не ги сегрегира податоците на ниво на даватели на јавни услуги, наспроти другите 3 категории (административни службеници,

47. Norwegian Centre for Research Data, *Data Quality and Comparability*. Достапно на: <http://www.nsd.uib.no/macrodatabguide/quality.html>. Пристапено на: 19. 3.2018.

48. Европска комисија. *Извештај за најрегокој на Македонија за 2016 година*, стр.11. Достапен на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf. Извештаите на Европската комисија, исто така, нотираат состојба на „заробена“ држава која влијае врз функционирањето на демократските институции (ЕК, Извештај за напредокот, стр. 4); „[вршење] притисок врз вработените во јавниот сектор, политизација на администрацијата, особено во изборна година“, „употребата на привремените договори кои се трансформирани во договори за вработување... што е спротивно на основниот мерит- принцип и ги заобиколува новите правила за вработување“, „можност за злоупотреба на процедурата за отпуштање“ (ЕК, Извештај за напредокот 2016, стр.4); „креирање нови работни места за социјална и за политичка потреба“ (ЕК, Извештај за напредокот 2014, стр.8).


49. Член 14, Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018).

50. Овој став го споделија поголем дел од испитаниците.



службени лица со посебни овластувања, помошно-технички лица), па затоа не сме во можност да ги потврдиме овие претпоставки.

Токму затоа, прашањето за обемноста на јавната администрација мора да се разгледува по сектори, па дури и подлабоко во рамките на самите сектори, преку спроведување функционални анализи кои можат да дадат одговор за оправданоста на бројноста на администрацијата во одделни дејности. Всушност, функционалните анализи се и законска обврска за институциите на јавниот сектор, односно предуслов за донесување акт за внатрешна организација и акт за систематизација на работните места⁵¹. Меѓутоа, како што веќе беше напоменато, сите министерства (освен МВР, кое оваа информација ја третира како класифицирана) постапуваат спротивно на Законот во однос на почитувањето на одредбата за дозволено отстапување меѓу планираните и пополнетите работни места, што остава простор за сомневање дали систематизациите се воопшто планирани врз основа на претходно изработените функционални анализи.



СПОРЕДБА НА ИНСТИТУЦИИТЕ КОИ ДЕЛАТ СЛИЧНИ КАРАКТЕРИСТИКИ ИЛИ СТАТУС: ПРИМЕРОТ НА СЕКРЕТАРИЈАТОТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА РАМКОВНИОТ ДОГОВОР, СЕКРЕТАРИЈАТОТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА И СЕКРЕТАРИЈАТОТ ЗА ЗАКОНОДАВСТВО

Друго ниво на споредба која може да помогне при утврдувањето на оптималната големина е компарацијата меѓу институциите со ист или сличен статус или институциите кои делат карактеристики што ги прават споредливи. На пример, можеме да ги земеме трите секретаријати кои функционираат во рамките на Владата: Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор (понатаму во текстот СИОФА), Секретаријатот за европски прашања (понатаму во текстот СЕП) и Секретаријатот за законодавство (понатаму во текстот СЗ). Законот за Владата ја утврдува надлежноста на секој од секретаријатите во рамките на Владата, па така: СЗ врши работи што се однесуваат на обезбедувањето на конзистентноста на правниот систем, давањето стручни мислења за усогласување на предлог-законите и

51. Член 17, Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018)



другите прописи со Уставот, европското законодавство, меѓународните договори; СЕП врши работи поврзани со европските прашања и обезбедува координација меѓу органите на државната управа; СИОФА врши работи поврзани со спроведувањето на Охридскиот рамковен договор и обезбедува координација меѓу органите на државната управа.

Меѓутоа, иако како институции имаат ист статус, а различни надлежности, сепак разликата во бројот на вработените е навистина голема. Па така, согласно Регистарот на вработените во јавниот сектор, СИОФА има 1 743 вработени, СЕП има 100, додека во СЗ има само 25 вработени.

Сите испитаници се согласуваат дека разликата во бројноста е проблематична, особено ако се имаат предвид надлежностите на овие секретаријати. Според еден од испитаниците, кај СЗ всушност се забележува зголемување на надлежностите, што не е придружено со зголемување на бројот на вработените.

Големата разликата во бројот на вработените во случајот на СИОФА, сепак се објаснува преку имплементација на:

„...буџетската К5 програма, која е наменета за имплементација на начелото за соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците. Идејата на оваа програма е дека сите вработени, кои поинаму ќе бидат распределени во институции, најпрво се вработуваат во Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, а потоа со помошта на преземање/мобилност се прераспоредуваат во други институции. Па оттука, која зборуваме за вработени во СИОФА, всушност зборуваме за број на вработени припадници на заедниците во јавниот сектор. Всушност, имајќи ги предвид сите фактори, вработувањата во оваа институција не се правило на вработување, туку исклучок. За да се исполнува правилото на правична застапеност, се реализираат вработувања само како квантитативна застапеност на мнозинските етнички заедници. Па така, расиштувани се описи за службеници со неопходни услови за вработување, без припоа да бидат наведени и посебните услови. Оваа практика е воспоставена бидејќи се отворени конкурси за работни места за кои во моментот која треба да се заснова работниот однос не постојат соодветни работни места. Иако засега постојат планови за нивно распределување, зајакеноста за веќе спроведените постојатки за вработување во оваа основа треба да биде сериозна тема на дискусија, како и основа за најамошно соодветно планирање на ваквите заложби.“⁵²

Иако се работи за специфичен случај, сепак споредбата на институциите, според статусот или според одредени карактеристики кои ги прават споредливи, може да биде од корист при оценувањето на оправданоста на бројот на вработените. Меѓутоа, неопходно е да се

52. Испитаникот е вработен во Министерството за информатичко општество и администрација. Текстот е прочистен заради поголема јасност.



нагласи дека анализа од ваков тип, која не ги зема предвид обемот на надлежностите, комплексноста на задачите, бројот на корисниците на услугите и сл., носи ризици од донесување погрешни заклучоци.

ПРАВНАТА РАМКА КАКО ФАКТОР ШТО ВЛИЈАЕ ВРЗ ГОЛЕМИНАТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

Донесувањето на Законот за административните службеници⁵³ и на Законот за вработените во јавниот сектор⁵⁴ услови и донесување методологија за вработување, за да може да се имплементираат новоусвоените законски решенија. Методологијата е донесена во мај 2016 година, откако почнуваат да се отвораат постапките за вработување.

За разлика од Законот за државните службеници⁵⁵ и Законот за јавните службеници⁵⁶, двата нови закона предвидуваат многу посложени и покомплицирани постапки, како и повеќе тестирања и фактори кои секогаш не нé водат до решение за вработување на најдобриот кандидат, засновано на неговата стручност и компетентност. Според дел од испитаниците, причината за релативно малиот број вработувања откако се донесени новите законски решенија, се строгите критериуми и комплексната процедура која истите ја предвидуваат.

Со донесување на овие закони се претпоставува дека се намалува партиското и политичкото влијание во постапката за вработување на кандидатите во јавната администрација, став што го споделуваат и дел од испитаниците. Тие истакнуваат дека ваквата постапка:

„Речиси целосно го намалува влијанието за партиско вработување, освен можеби во делот на интjервјуто, каде што може да се подготватj прејораки (снимање или трупно интjервју на сите кандидати) за да се искорени партиското влијание при вработувањето“⁵⁷.

Меѓутоа, ставот дека ваквите законски решенија ќе го решат проблемот на партизацијата и политизацијата на јавната администрација не го споделуваат сите испитаници. Па така:

53. Закон за административните службеници (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018).

54. Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018).

55. Закон за државните службеници (Службен весник на РМ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 114/2009 и 35/10, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013).

56. Закон за јавните службеници (Службен весник на РМ бр. 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013).

57. Испитаникот е поранешен вработен во Министерството за информатичко општество и администрација. Текстот е прочистен заради поголема јасност.



„Заобиколувањето на една правна рамка не зависи од нејзината сложеност, туку од процесот на имплементација на политиката и практиката во праксата за вработување. Ако една група луѓе е распоредена доволно за да ја офаќа целата процедура за вработување, без разлика на тоа колку е сложена праксата, луѓето ќе „замижат“ и ќе донесат одлука за тоа кој ќе влезе на соодветното работно место“⁵⁸.

Друг испитаник, пак, верува дека новите законски решенија само го перпетуираат веќе постоечкиот проблем:

„Ние имаме ситуација на заробена држава и заробени институции, кои - се разбира - сè уште не се ослободени. Можеби се заробени помалку отколку пред четири месеци, но тоа е сè уште состојбата во која се наоѓаме. И ако вие одите со овие правила за вработување, за промоција, практично ја репродуцирате заробеноста. Ако ние се согласуваме, а мислам дека се согласуваме, дури и извештајот на Европската комисија ја нотираше состојбата на заробена држава и заробени институции, тоа мора да најде начин како да ги ослободиме тие институции. Заробеноста доаѓа, меѓу другото, од вработените, од луѓето кои се вработени во тие институции, и сè додека не најдеме начин да најдеме промени, не можеме да очекуваме одзаробување на институциите. Значи, меѓу другото, мора да има и кадровски промени. На груп начин да то кажам тоа, ние моментално имаме лоши институции, лоша јавна администрација, состојба на заробеност, тоа отишаму имаме правила поради кои не можеш да вработуваш луѓе, а промоцијата мора да оди постепено. Ние правиме така администрација и тие институции да останат лоши, односно не правиме ништо тие да се подобрат. Мора прво да ги направиме институциите функционални и добри, тоа тогаш да ставиме правила за нивно подобрување. Ние сега ги имаме, имаме правила кои ги имаме овие лоши институции“⁵⁹.

Во изминатите години, партизаноста на јавната администрација во континуитет беше предмет на јавна дискусија, па не изненадува што решавањето на овој проблем се третира како предуслов за надминување на речиси сите други проблеми во овој сектор⁶⁰. Законските решенија со кои се регулира постапката за вработување, во изминатите години, влијаеше на тоа да се реализираат многу мал број вработувања во јавниот сектор. Ваквата поставеност влијае врз моменталниот број вработени, а доколку законската рамка остане непроменета може да се очекува дека трендот на мал број вработувања по редовна постапка, ќе продолжи и во наредниот период. Меѓутоа, неможноста да се вработува или потребата да се избегне ригорозната постапка, во суштина може да предизвика ефекти како што е

58. Испитаникот е претставник на академската заедница. Текстот е прочистен заради поголема јасност.


59. Испитаникот е вработен во Министерството за финансии. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

60. Влада на Република Македонија, Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022 година (2018). Достапна на: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumentii/SRJA_2018-2022_20022018_mk.pdf. Пристапено на: 19. 3.2018.



зголемување на бројот на лица во јавниот сектор ангажирани преку договорни услуги. Како што веќе напоменавме, овој тип на вработување или ангажман не влегува во Регистарот на вработени во јавен сектор, заклучно со Регистарот објавен во 2017 година.

Со оглед на интересот за постапките на вработување на јавните службеници, во наредниот период ќе биде неопходно да се ревидираат критериумите во законските текстови, за да се овозможи почитување на правилата, но и еднаквост при вработувањето во административниот сектор при имплементацијата на мерит-системот, според заслугите и знаењата.



РЕЖИМОТ НА ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА КАКО СПЕЦИФИЧЕН ПРИМЕР ЗА ВЛИЈАНИЕТО НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ВРЗ ГОЛЕМИНАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Строгите критериуми и комплексноста на постапката за вработување, за кои сметаме дека се фактор за релативно малиот број редовни вработувања кои се спроведени од донесувањето на новите законски решенија, во суштина отворија прашања во врска со еден друг тренд - примената на привремените вработувања. За почеток, сериозен проблем е тоа што во Македонија недостига анализа на потребата и на бројот на привремените вработувања во јавниот сектор. Токму затоа се јавуваат и голем број шпекулации по однос на ова прашање. Согласно моменталните законски текстови, привремените вработувања се дозволуваат, а и се практикуваат од страна на институциите.

Ваквиот вид на вработени не беа дел од Регистарот на вработените во јавниот сектор, заклучно со Регистарот објавен во 2017 година. Меѓутоа, токму немањето методологија за нивно пребројување, не дава соодветни информации за нивната бројност, а со тоа се остава простор за сомнежи, па препораките одат во насока на поставување посебна категорија во регистарот која секоја година ќе ги пребројува овие ангажирани лица.

Кога станува збор за привремените вработувања, мора да се направи разлика меѓу вработување и ангажирање, бидејќи тоа ја прави клучната разлика во овој дел. Согласно Законот за административните службеници, вработените се државни службеници, додека оние кои се ангажирани во која било форма, се ангажирани во согласност со Законот за облигационите односи. Ова ја прави основната разлика помеѓу вработените во јавниот сектор и оние кои се ангажирани за извршување на одредена работа.



Еден од испитаниците појасни дека Законот за административните службеници предвидува два вида постапки за вработување, односно вработување преку јавен оглас и вработување преку агенциите за привремени вработувања. Па така:

„Постапката која се спроведува преку јавен оглас не е толку проблематична, при што доволнително предвидува и интервју со кандидатите, а времетраењето на овој однос е ограничено на најмногу една година. Последните две години немаше никакви вработувања, па за некои институции ова беше единствената опција“⁶¹.

Спротивно на постапката со јавните огласи е постапката на вработување преку агенциите за привремени вработувања, практика која е причина за загриженост. Вработените преку агенциите за привремени вработувања не ги препознаваат законите како привремени вработувања, туку ги третираат како јавна набавка за услуга за која се отвора постапка за јавни набавки. Според укажувањата:

„Всушност, овие лица се вработени преку агенциите за привремени вработувања. Тие извршуваат задачи на административен службеник, а не се дел од систематизацијата на работните места за ова институција. Најблизо од сè е прашањето на одговорност. Лицата се вработени во агенцијата за привремени вработувања, што значи дека ангажираното лице е одговорно кон агенцијата, а не кон органот кој ја расписал јавната набавка. Тоа значи дека тоа нема одговорност кон органот, што значи дека агенцијата треба да бара одговорност од нејо. Ова е многу деликатна ситуација, зашто кога веќе на лицејто му се даваат правата на државен службеник, тогаш треба да ти има и обврските. А овие лица не подлежат на системот на оценување“⁶².

Меѓутоа, возможно е трендот на примена на привремените вработувања да не е предизвикан од промената на постапката за вработување, туку да биде производ на слабата законска регулација во оваа област, особено до 2013 година. Во минатото, лицата кои биле ангажирани со ваков тип договори, истите ги потпишувале секој месец, а овластувањата што ги добивале согласно позициите биле како оние на редовно вработените во институциите, па дури и на раководните кадри. Согласно природата и статусот на договорот за дело во нашиот правен систем, на ангажираните лица не им течел работен стаж и не им се исплаќале придонеси. Сепак, разгледувајќи ја бројноста на јавниот сектор денес, може да се заклучи дека:

„Јавниот сектор е постоле од она што е познато во јавноста, па сепак привремените вработувања не ја замалуваат многу сликата за вработените во јавниот сектор.

61. Испитаникот е поранешен вработен во Министерството за информатичко општество и администрација. Текстот е прочистен заради поголема јасност.

62. Испитаникот е поранешен вработен во Министерството за информатичко општество и администрација. Текстот е прочистен заради поголема јасност.



Толкав е нашиот јавен сектор. Можеби не е 18% од вработеноста, можеби е 20%, но сигурно не е 30%. Секогаш има интервал на трешка, но генерално тој е прецизен⁶³.

ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Овој документ на политики, меѓу другото, има за цел да укаже на чекорите што треба да се преземат пред да бидеме во можност да ја оцениме оправданоста на бројноста на јавниот сектор во Македонија, кој се соочува со превработеност. Па така, авторите препорачуваат државата да ги реализира следниве активности:

- Да се зајакне кредибилитетот на изворите на информации, преку ревизија и хармонизација на методологијата што се користи при пребројување на вработените во јавниот сектор.
- Да се усвојат индикатори преку кои долгорочно ќе се следат промените во обемот на вработените во јавниот сектор и истите да се вклучат во Регистарот на вработени во јавниот сектор, давајќи контекст на наодите од Регистарот.
- Да се усвои дефиниција за јавните услуги, која ќе овозможи изедначување на начинот на кој јавните институции го разбираат овој термин/концепт.
- Да се креира категоризација на јавните услуги според нивото на сложеност.
- Да се креираат регистри на јавните услуги по институција.
- Да се развие систем за мерење на квалитетот на јавните услуги.
- Да се истражи способноста на системот за управување со ефектот кај административните службеници да продуцира објективни информации.
- Да се истражи ефектот од воведувањето на системот за управување со ефектот кај административните службеници.
- Да се развие систем за мерење на резултатите на ниво институција/орган и на ниво на област/сектор.
- Да се истражи корелацијата меѓу резултатите од индивидуалната работа и постигнувањето резултати на ниво на институција/орган.

63. Испитаникот е вработен во Министерството за финансии. Текстот е прочистен заради поголема јасност.



- Откако ќе бидат достапни горенаведените информации, да се спроведе анализа која ќе го анализира степенот на оптималност на големината на јавната администрација. Самата анализа треба да биде на неколку нивоа: оправданост на големината на ниво на цел јавен сектор, на ниво на поединечни дејности/области (здравство, образование, одбрана итн.) и на ниво на институција.
- Да се ревидира методологијата за спроведување функционална анализа, да се спроведат нови функционални анализи и соодветно да се изменат актот за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места и актот за систематизација на работните места во органите.
- Да се ревидира опфатот на Регистарот на вработените во јавниот сектор, со цел да ги вклучи и привремените вработувања (ангажирани преку јавен повик и преку агенции за привремени вработувања).
- Да се ревидира опфатот на Регистарот, со цел да ги вклучи и носителите на дејноста.
- Државата во континуитет да споделува информации за бројот на вработените во акционерските и трговските друштва во државна сопственост или правни субјекти во кој државата има некаков удел во сопственоста (алтернативно, да се прошири опфатот на Регистарот на вработени во јавен сектор и да ја вклучи и оваа информација).
- Да се утврди конечниот број тела и органи на државната управа, да се објави и редовно да се ажурира регистарот на истите.
- Да се спроведе хоризонтална функционална анализа, со цел да се утврди некомплементарност, односно преклопување на надлежностите на органите и телата на државната управа.
- Да се намали практиката на основање институции и тела надвор од ЗОРДУ.
- Да се спроведе анализа со цел да се утврдат ефектите од новите законски решенија за вработување во јавниот сектор.

Откако сите овие информации ќе бидат достапни и нивниот квалитет нема да биде спорен, можно е да се утврди дека Македонија се соочува со голем јавен сектор и дека е неопходно да се пристапи кон подготовка на стратегија за негово намалување. Всушност, и доколку се докаже спротивното, односно доколку се докаже дека Македонија има оптимален обем на јавниот сектор, но дека истиот е неефикасен и нефункционален, повторно ќе биде потребно да се преземат мерки кои ќе придонесат за поголема ефикасност и ефективност на јавниот сектор.

Меѓу начините кои генерално се споменуваат во јавноста како можност за намалување на бројот на службениците е непопуларната мерка на „отпуштање на вишокот вработени“, како и „природното намалување на администрацијата“.



Испитаниците интервјуирани за потребите на овој документ, генерално, се против отпуштање на вработените од јавниот сектор, пред сè од социјални и од економски причини, објаснувајќи дека ваквата мерка може да им наштети на голем број семејства. Тие посочуваат дека процесот на намалување на јавната администрација по пат на отпуштање е непопуларен за која било влада поради ризикот од социјални немири во општеството, па затоа ваквиот приод е оставен на политичката волја.

Сепак, самиот процес на отпуштање некои го поврзуваат со низа мерки преку кои на вработените ќе им се овозможат неколку шанси да ја докажат својата вредност и да го најдат своето место, пред да биде утврдено дека не поседуваат знаења и вештини за да бидат дел од јавниот сектор. Па така, приодот со „редовни и континуирани тестирања“ е еден метод кој пред сè ќе успее да го детектира знаењето и вештините на секој службеник, а потоа да го распореди на соодветно работно место во соодветна институција, каде што ќе може да одговори на работните задачи. Овој начин беше посочен како модел за намалување на јавниот сектор, но и за унапредување на квалитетот, ефикасноста и ефективноста на истиот.

Друг приод е самите институции, односно одделите за човечки ресурси, да направат анализа на сите вработени, при што ќе можат самостојно да ги детектираат знаењата и вештините, па потоа на ниво на цела администрација да се премине кон прераспodelување на работните позиции. Доколку вработените не се задоволни со новото работно место, тие ќе можат своеволно да ја напуштат јавната служба.

Третата можност за намалување на јавниот сектор е преку „природен одлив на вработените“. Тоа значи дека има непропорционалност помеѓу бројот на вработените кои се пензионираат и бројот на новопримените кадри во администрацијата. За соодветна проекција на овој пристап, одделите за човечки ресурси треба да направат анализа и годишен план за идните вработувања во нивната институција. За илустрација, доколку на ниво на институцијата во тековната година во пензија заминуваат пет вработени, во годишниот план за вработување ќе бидат предвидени само три работни места за пополнување. Преку ваквиот модел нема да се влијае на социјалната и на економската положба на семејствата, а истовремено ќе се придонесе за намалување на бројот на јавните службеници. Меѓутоа, еден од предизвиците што може да се јави со изборот на ваквиот модел е појавата на „стареење“ на јавниот сектор.

Сепак, делодинтервјуираните се застапуваат за моделот на „отпуштање службеници“. Патака:

„Ако сакаме нешто да ѝ рине најпрег, мислам дека дефинитивно ѝ треба да има оштришана. Реформата не може да биде љоулисичка. Меѓутоа, целата реформа на јавната администрација во Македонија е ѝаква, љоулисичка“⁶⁴.

64. Испитаникот е поранешен вработен во Министерството за информатичко општество и администрација. Текстот е прочистен заради поголема јасност.



Покрај двата основни модели за намалување на бројот на вработените во јавниот сектор („отпуштање јавни службеници“ и „природно намалување на јавниот сектор“), се предложија и други модели, без притоа да се влијае врз економскиот статус на вработените. Па така, пронаоѓањето соодветен модел меѓу „јавниот и приватниот сектор“ за префрлување работници во приватната сфера е само една од можностите кои во иднина треба детално да се разгледуваат и да се разработат.

Конечно, беше предложено и решение кое значи генерално рedefинирање на пристапот кон јавниот сектор, односно:

„Ако сакаме мал јавен сектор, што би значело администрацијата да биде координатор на активностите, а не нивни реализатор, штоако проектите единици и одделенија ќе бидат еден убав форми. Затоа, за да се реализира една работа, ние формираме нов сектор или ново одделение, како проект со ограничено времевање, со штоако штој проект се плаќа самостојно. И штоако ќе имаме флукуирачки број вработени во јавниот сектор. Но, ние не го прифаќаме во целост овој модел“⁶⁵.

Можеме да заклучиме дека големината и ефикасноста на јавниот сектор во наредниот период повторно ќе бидат тема на дискусија меѓу академската и стручната јавност. Со донесувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација во почетокот на 2018 година, се предвидуваат низа мерки кои треба да влијаат врз зголемување на ефикасноста на јавната администрација, но и активности кои имаат за цел да ја преиспитаат оправданоста на бројот на вработени во јавниот сектор и институциите. Согласно досегашните официјални изјави на претставниците на Министерството за информатичко општество и администрација, нови големи измени на законските текстови кои ја опфаќаат оваа област се очекуваат во текот на 2018 година. Тие неспорно ќе ја опфатат и областа вработување, оценување и напредување на јавните службеници. Ваквиот пристап ќе бара поголема дебата и искуства од сите засегнати страни, за да се гарантира дека ќе се донесат вистински решенија и реформи за справување со предизвиците во врска со ефикасноста и големината на јавната администрација.

65. Испитаникот е претставник на академската заедница. Текстот е прочистен заради поголема јасност.





БИБЛИОГРАФИЈА

АНАЛИЗИ

Евротинк - Центар за европски стратегии, *Анкетно истражување Евромешар: Сџавови за ЕУ и Работашаа на јавната администрација* (2017).

Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser (2017) – *Public Spending*, Published online at OurWorldInData.org. Достапно на: '<https://ourworldindata.org/public-spending>'

Eurostat, *Detailed Structure of NACE Rev.2: Statistical classification of economic activities in the European Community* (2008).

Gupta et al, *Transition Economies: How appropriate is the Size and Scope of Government?*, International Monetary Fund Working Paper (WP/01/55).

International Monetary Fund, *Evaluating Government Employment and Compensation* (2010).

Norwegian Centre for Research Data, *Data Quality and Comparability*.

Organization for Economic Cooperation and Development, *Government at a Glance* (2011).

Organization for Economic Cooperation and Development, *Government at a Glance* (2017).

Schiavo-Campo et al, *An International Statistical Survey of Government Employment and Wages*, World Bank.

Tepe M, *Public Administration Employment in 17 OECD Nations from 1995 to 2005*, REC-WP 19/2009.

World Bank, *Measuring Government Employment and Wages*.

Центар за управување со промени, *Колкав и каков јавен сектор имаме во Република Македонија: Анализа на карактеристиките на јавниот сектор во Македонија* (2017).

ЗАКОНИ

Закон за административните службеници (*Службен весник на Република Македонија* бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018).

Закон за вработените во јавниот сектор (*Службен весник на Република Македонија* бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018).

Закон за државните службеници (*Службен весник на Република Македонија* бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 114/2009 и 35/10, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013).

Закон за јавните службеници (*Службен весник на Република Македонија* бр. 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013).

Закон за општата управна постапка (*Службен весник на Република Македонија* бр. 145/2015).

Закон за организација и работа на органите на државната управа (*Службен весник на Република Македонија* бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011).



Проектот е финансиран од Европската Унија



СТРАТЕГИИ И ДРУГИ ДОКУМЕНТИ

Влада на Република Македонија, *Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 - 2022 година* (2018).

Министерство за информатичко општество и администрација, *Годишен извештај од Регистарот на вработениите во јавниот сектор 2016* (2017).

МЕДИУМСКИ ОБЈАВИ

Мета, Манчевски: *Регистарот од два милиона евра не го дава точниот број вработени во јавниот сектор* (30.8.2017).

Фокус, Александар Кирацовски: *Јавната администрација реално брои 180 000 вработени!* (19.6.2017).

24 Вести, *Во администрацијата се вработени 129 653 луѓе* (16. 3.2017).

24 Вести, *Општина Центар дава 600 илјади евра за КК Работнички, а пројектот зајаднување – 60 илјади евра* (18.12.2017).



