



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“ – БИТОЛА
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ – КИЧЕВО

ВОНР. ПРОФ. Д-Р БРАНКО ДИМЕСКИ

ПРАКТИКУМ ПО ЈАВНА И ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Име и презиме на автор

Вонр. проф. д-р Бранко Димески

Рецензенти

Вонр. проф. д-р Ивица Јосифовиќ

Ред. проф. д-р Темелко Ристески

Место и година на издавање

Кичево, 2019 година

ИЗДАВАЧ

Правен факултет - Кичево

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

ISBN КАТЕГОРИЗАЦИЈА

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",
Скопје

35.08(076.1)

ДИМЕСКИ, Бранко

Практикум по јавна и државна администрација / Бранко Димески. -
Битола : Универзитет "Св. Климент Охридски", Правен факултет -
Кичево,
2019. - 62 стр. ; 25 см

Библиографија: стр. 62

ISBN 978-608-4670-07-0

а) Јавна и државна администрација - Практикуми
COBISS.MK-ID 111322378

СОДРЖИНА

Предговор

1.1 Студија на случај: Несоодветен пристап до базата на податоци на јавниот сектор-----	8
1.2 Студија на случај: Примери за однесувања што можат да се сметаат за поткуп или неетичко однесување -----	10
1.3 Студија на случај: Оценување на работата-----	13
1.4 Студија на случај: Аплицирање за работа-----	15
1.5 Студија на случај: Јавна набавка во градот-----	17
1.6 Студија на случај: Унапредување на работно место-----	18
1.7 Студија на случај: Реформа на социјалното осигурување во САД-----	20
1.8 Студија на случај: Дали вселенските астронаути се убиени од “магла”!?!-----	23
1.9 Студија на случај: Како случајно се добива заслуга за “пронаоѓање” наука!?!-----	28
1.10 Студија на случај: Корупција во локалната самоуправа-----	30
1.11 Студија на случај: Штрајкот на воздушните контролори-----	32
1.12 Студија на случај: План за подобрување на здравјето на локалната заедница-----	34
1.13 Студија на случај: Џереми Бентам, филозоф на политичка анализа и програмска евалуација-----	36
1.14 Студија на случај: Меѓувладин менаџмент и падот на United flight 93-----	39
1.15 Студија на случај: Опасностите од групното мислење-----	42
1.16 Студија на случај: Како воените штабови станале првите стратешки мислителители!?!-----	45
1.17 Студија на случај: Важноста на административната доктрина-----	49
1.18 Студија на случај: Лиценцирањето на возилата и ризикот по јавната безбедност-----	53
1.19 Студија на случај: Високата цена на “истражувачката” измама-----	54
1.20 Студии на случај: “Етиката” во јавното здравство-----	55
1.21 Студија на случај: Претприемништво во јавниот сектор! Дали може да постои?-----	57
1.22 Студија на случај: Социјална еднаквост преку социјално осигурување-----	59
1.23 Студија на случај: “Револуција” на владата во Велика	

Британија (1979 - 2001)-----	62
1.24 Студија на случај: Од е-трговија до е-влада-----	65
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА: -----	68

ПРЕДГОВОР

Драги студенти,

Пред Вас се наоѓа учебно помагало – „Практикум по јавна и државна администрација“ чијашто реализација бараше многу трпение, посветеност, професионалност и знаење со цел да биде научно поткрепено. Се работи за дело коешто претставува обид да се допре до научната вистина, до општествените процеси и појави кои денес се премногу актуелни во областа на јавната управа, а чијашто актуелност уште долго во иднината нема да згасне.

Јавната управа претставува имплементација на јавните политики. Тоа е оној дел од јавните организации кој во согласност со соодветната законска регулатива е “обврзан” да го спроведува јавниот интерес на граѓаните во процесот на задоволување на општествените потреби на граѓаните.

До денес, за потребите на наставниот процес по наставната дисциплина „Јавна и државна администрација“ којашто се изучува на правните факултети во нашата држава беа издадени само неколку книги и учебници. Но, и покрај “скромниот” истражувачки и издавачки опус, веќе подолго време се чувствуваше една поголема “празнина”, особено во делот на реализацијата на вежбите по овој наставен предмет. Со цел да се пополни “празнината” и за да може да се реализира успешно и непречено наставниот процес по наставната дисциплина „Јавна и државна администрација”, се иницира создавање на ова учебно помагало - практикум кој во согласност со современите појави и процеси, успешно би “одговорил” во претставувањето бројни примери поврзани со практичното функционирање на јавната и државната администрација.

Практикумот вклучува вкупно 24 студии на случај. Според предвидениот обем на наставната материја односно наставниот план и програма, предвидена е реализација на Практикумот во текот на вкупно 13 наставни недели во текот на летниот семестар на студиската програма на додипломските правни студии на Универзитетот „Св. Климент Охридски“ - Битола на Правниот факултет - Кичево. Во согласност со наставниот план, за секоја наставна недела според обемот на материјата се предвидени за обработка по еден или два студии на случај во текот на реализацијата на вежбите по наставниот предмет „Јавна и државна администрација“.

Студиите на случај опфаќаат детално опишување на различни настани и ситуации од секојдневниот живот на функционирање на

јавната и државната администрација. Секоја студија на случај претставува целина за себе и може да вклучува обработка на тема од областа на етиката, владеење на правото, е-влада, лидерство, групно одлучување, стратешко управување, евалуација на перформансите, планирањето, програмската евалуација, административната доктрина, претприемничкото однесување во јавниот сектор и реформите. Студиите на случај претставуваат измислени или реални настани што се случиле во развиените земји, но и во земјите во развој. Притоа, одредени поими и термини се измислени во вид на замислено сценарио со цел да се долови смислата на таа студија на случај. Притоа, секој настан е само случаен со реалноста и секое име употребено во настаните е од случаен карактер. Сепак, дел од студиите на случај како современи и најсоодветни се преземени и прилагодени од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа „Pearson Education Inc“. На крајот од секоја студија на случај има дел којшто се однесува на анализа и дискусија и кој вклучува поставување одредени прашања за размислување, но со истовремено стимулирање на тимското работење односно работата во групи.

Структуриран на ваков начин, сметам дека овој Практикум целосно ќе одговори на задоволување на потребите на студентите на Правниот факултет – Кичево, за практични вежби преку изучување различни студии на случај од областа на јавната управа. Исто така, овој Практикум може да биде од голема корист и за останатите студенти кои го слушаат наставниот предмет „Јавна и државна администрација“ на другите државни и приватни универзитети во земјата.

Сакам да ја искористам оваа прилика за да ја изразам мојата искрена благодарност до рецензентите на овој Практикум, вон. проф. д-р Ивица Јосифовиќ и ред. проф. д-р Темелко Ристески за несебичната помош, разбирање и професионалното знаење при рецензирањето на текстот. На крајот, исто така, изразувам огромна благодарност до Универзитетот „Св. Климент Охридски“ - Битола; до Деканатската управа и Комисијата за издавачка дејност на Правниот факултет - Кичево што го поддржа и што го овозможи издавањето на овој Практикум.

На сите читатели ќе им бидам однапред благодарен доколку во текот на читањето на овој Практикум укажат на евентуални пропусти и недостатоци.

Кичево, 2019 година, од Авторот

**СТУДИИ НА СЛУЧАЈ ОД ПРАКТИКАТА
НА ЈАВНАТА И ДРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЈА**

1. Студија на случај: Несоодветен пристап до базата на податоци на јавниот сектор

Што треба да се знае:

- Агенциите на јавниот сектор чуваат огромна количина лични податоци за поединците - од нивни адреси, податоци за контакт, лични информации за нивната здравствена состојба итн.;
- Агенциите на јавниот сектор се обврзани во согласност со Законот за заштита на личните податоци да обезбедат заштита на личните податоци од неовластен пристап, употреба, модификација или нивно објавување во јавноста. Несоодветниот пристап и употребата на информациите од ваков вид, како и нарушувањето на приватноста на поединците, можат сериозно да го компромитираат ефективното извршување на функциите на агенцијата;
- Агенциите на јавниот сектор мора да поседуваат рамка, односно правила за работа за тоа како соодветно да ги заштитат информациите, да ги едуцираат службениците кога не е соодветен пристапот до информациите и да воспостават ефективни политики и процедури за превенција;
- Јавните службеници кои несоодветно пристапуваат до информациите треба да бидат санкционирани со дисциплинска казна, додека кога станува збор за сериозни случаи, отпуштањето на службениците може да биде соодветната санкција; и
- Неодамна голем број полициски службеници од државата Х се обвинети за прекршоци коишто произлегуваат од неправилната употреба, но понекогаш и од објавувањето на информациите. Гонењето не е “резервирано” само за полициските службеници. Во тој контекст, секој јавен службеник треба да очекува дека доколку направи незаконски дејствија тој ќе биде морално, материјално и кривично гонет, односно ќе биде иницирана постапка против него.

Полициски службеник гонет за компјутерско хакирање

Во септември 2017 година, Даниел беше прогласен за виновен за извршени 23 компјутерски напади и злоупотреба на лични податоци. Тој користел компјутер кој бил наменет за ограничен број случаи и тоа без согласност на својот шеф, тврдејќи дека тој стекнал наводно “поголемо знаење” од неговиот шеф во обработката на податоците. Во текот на двегодишен период, Даниел пристапил до лични податоци на голем број луѓе, вклучувајќи други полициски службеници, членови на

нивни семејства, поранешниот партнер на неговата сопруга и негови соработници. Записите вклучувале разузнавачки информации, криминални и сообраќајни истории, апликации и наредби за заштита во однос на домашното и семејното насилство. Немало никакви траги дека информациите биле пренесени на други лица. Во текот на судскиот процес, судијата му одредил парична казна на Даниел во висина од 4.000 долари, истакнувајќи дека полициската база на податоци е многу моќна информативна алатка којашто треба да биде сериозно заштитена. Доколку системот е искористен за цели кои немаат корелација со дејноста на службениците, тогаш, довербата и мислењето на јавноста за интегритетот на личните податоци ќе биде уништена.

При изрекувањето на пресудата, меѓу другото, судијата истакнал:

„• Доколку на полицискиот службеник му е овозможен пристап до базата на податоци, тој пристап мора да биде поврзан исклучиво со официјалните должности на службеникот;

• Доколку дејноста на полицискиот службеник е спротивна на целите на својата должност и е против протоколите на полицискиот оддел во државата тоа може да биде основа за кривична пријава, а не само за дисциплинска казна.“

Поука

Државните службеници имаат пристап до извонредна количина информации за граѓаните. Често ќе биде случај државните службеници да имаат технички пристап до сите информации (одредена база на податоци), при што на службениците им се верува дека ги користат тие податоци само за цели поврзани со нивната дејност. Доколку службеникот е цврсто решен и подготвен да ги злоупотреби овие податоци, може да биде многу тешко да се спречи оваа појава. Меѓутоа, по ваквиот акт од страна на службеникот, доколку биде откриено дека извршил злоупотреба на својата функција, тогаш тој треба да очекува дека ќе следат дисциплински санкции, а доколку се работи за потешки случаи ќе добие и кривична пријава. Од исклучителна важност е јавниот сектор активно да развива култура која ќе го обесхрабрува несоодветниот пристап до информациите. Очигледно, ова мора да биде ставено на пиедестал и да биде поддржано преку образованието и обуките односно неформалното образование (во јавниот сектор, особено во текот на работењето), потоа преку соодветни политики и процедури (вклучувајќи пораки на службено лице регистрирани во системот) и воспоставување соодветен модел на ревизија т.е. процена.

Прашања за анализа и дискусија:

- Што е тоа заштита на податоците и зошто е таа потребна во јавниот сектор?
- Зошто Даниел се одлучил да го злоупотреби системот на податоци од јавен карактер?
- Дали е доволно казнет?
- Наведете други исти или слични примери?

2. Студија на случај: Примери за однесувања што можат да се сметаат за поткуп или неетичко однесување

Пример А

Во ходникот од интернатот, студент ѝ дава на чистачката што ја чисти неговата соба кутија со чоколади и белешка на која пишува „Благодарам што ја чистиш мојата соба толку добро!“ Ова е подарок како знак на внимание, па чистачката не е обврзана тоа да го пријави кај својот управник. Подоцна, тој ѝ остава друга кутија со чоколади и неколку недели подоцна ѝ дава букет со цвеќиња. Следниот пат кога ја среќава, ја прашува дали ќе ја исчисти прво неговата соба. Последователното давање на ваквите подароци може да е несоодветно, па за тоа чистачката би требало да продискутира со нејзиниот менаџер/управник. Барањето на студентот да добие поволен третман е несоодветно и треба да се пријави кај управникот/менаџерот на чистачката.

Пример Б

Управникот на Универзитетот, кој ја има целосната одговорност за набавка на услуги што моментално е предмет на избор на тендер, доби понуда од тековниот добавувач (на трошок на компанијата) еднодневно патување до Лондон, вклучувајќи ручек во „Хародс“. Компанијата вели дека понудата е „за да се заблагодарат и воедно да се зацементира долгогодишната бизнис врска“. Ова може да се интерпретира како обид за влијание во однос на одлуките на Универзитетот за тековниот тендер и ваквите понуди треба да се одбијат.

Пример В

Додека е на екскурзија во земјата Х со студентите, член од персоналот што ја организира екскурзијата, на аеродромот, со готовина им плаќа на

службениците за имиграција за да им овозможат на студентите да се движат како имиграција со што тие би го започнале патувањето побрзо. Меѓутоа, поверојатно е оваа исплата да е незаконска односно спротивна на одредбите за имиграција. Како резултат, лицето од персоналот и Универзитетот би можеле да се гонат и кривично и Универзитетот може да преземе дури и дисциплински мерки против вработениот.

Пример Г

Меѓународен службеник посочил/укажал на агент во странство дека не ги извршува целите и дека треба да се сретнат за да разговараат за тоа. Агентот го организира состанокот за доцна попладне. Службеникот појаснува дека работењето на агентот е такво што тој се сомнева дали воопшто да го обнови договорот со него кога ќе заврши. Агентот се извинува и истакнува некои од причините за неговото неработење и предлага да го изнесе службеникот “нешто да јадат” бидејќи е крај на денот, а има уште неколку работи за кои сака да разговараат. Меѓутоа “нешто да јадат” испаѓа дека е всушност вечера во скап ресторан и мени со изобилство на храна и пијалаци.

Службеникот на тоа посочува/укажува дека нивото на гостопримливост е непристојно, на што агентот инсистира дека таквата гостопримливост е само културна норма во неговата земја. При крајот на вечерата, агентот на службеникот му поклонува скап часовник како знак на внимание за неговата почит кон организацијата и воедно да му ги каже своите намери дека ќе се труди повеќе во однос на остварување на целите. Иако може да биде неразумно, во околностите во кои бил ставен службеникот да го одбие оброкот, би требало на фин начин да го одбие и подарокот односно часовникот и да му појасни на агентот дека Кодексот на однесување во организацијата е таков што го спречува да го прифати ваквиот подарок. Исто така, треба да се осигура дека службеникот ќе го пријави ваквиот настан кај својот менаџер/управник во прва прилика и ќе му образложи на агентот дека тоа е направено врз основа на правилата на Кодексот на однесување усвоен од страна на организацијата.

Пример Д

Лицето Х, апсолвент на Универзитетот, кој истовремено е и Извршен директор на успешна компанија организира и овозможува неговата компанија да спонзорира голем број стипендии за истражувања од неговата област што ја студирал на Универзитетот. Кратко по ова, тој го контактира Универзитетот во врска со апликацијата на својот син за упис на Универзитетот и притоа ја потсетува Управата на

Универзитетот за дарежливата донација што ја направила неговата компанија.

Пример Г

По завршувањето со предавањето на крајот на денот, лицето А, виш лектор од машки пол се оддалечува од Кампусот со студентката, госпоѓицата Б, што беше присутна на неговото предавање. На пат за дома тој поминува покрај нејзината куќа и таа го кани на кафе. По краток разговор, г-ѓа Б ја покренува темата за неговата процена на нејзината задача за модулот што го предавал. Таа објаснува колку напорно работела на задачата и колку ѝ е важно да добие висока оценка за тоа. Таа се надева дека лицето А ќе го земе предвид горенаведеното, односно нејзините сугестии и укажувања дека заслужува повисока оценка. Ова може да се толкува како обид за поткуп односно незаконско влијание на лицето А. Тој треба да ја советува госпоѓицата Б дека не е пристојно да се дискутира за оваа тема и учтиво да се извини. Исто така, во прва прилика треба да го извести и неговиот нареден менаџер/управник за оваа случка од разговорот.

Пример Е

Висок службеник за подароци посетува добротворна фондација и го носи човекот што одлучува на ручек за да дискутираат за предлог за значаен подарок. По ручекот, службеникот му подарува шише шампањ, брендирани чаши за шампањ и карти за театар. Додека честењето ручек може да се оправда како честа пракса при прибирањето финансиски средства, сосема е поинаква ситуацијата кај дополнителните подароци и нивната вредност и тоа и може да се толкува како влијание над одлучувачот да дејствува несоодветно, па затоа треба да се внимава да не се прави/практикува тоа.

Пример Ж

Странски државен службеник го посетува Кампусот како дел од иницијалните дискусии да финансираат нов универзитетски објект. Универзитетот го плаќа сместувањето, вечерата во добар хотел, патните трошоци од таму до Универзитетот и му поклонува врамена слика од Универзитетот и универзитетски - брендирани манжетни. Ова може да се смета за честа пракса, но со одреден прифатлив лимит. Како и да е, покривањето на трошоците за летот и давањето лични поклони од значајна вредност не треба и не би можело да се интерпретира како поткуп.

Прашања за анализа и дискусија:

- Што научивме од горенаведените ситуации?
- Што е етика и дали таа претставува процена за тоа како да се однесуваме при одредени ситуации?
- Секој од Вас во групи да напише слични ситуации и сценарија за посакувани етички однесувања во рамките на тие ситуации?
- Зошто етичкото однесување е добро за негување добри меѓучовечки односи?

3. Студија на случај: Оценување на работата

Доктор отпуштил работничка, која за него работела 9 месеци. Таа тврди дека се прекршени нејзините човекови права и дека е дискриминирана поради нејзината возраст. Таа има 46 години. При судската истрага, од докторот било побарано да достави копија од направена евалуација на нејзината работа со што ќе се потврди дека нејзиното отпуштање е сторено врз основа на тоа односно неефикасно работење, а не поради нејзината возраст. Меѓутоа, било утврдено дека за никој од вработените не била направена евалуација на нивната работа. Како резултат, дошло до склучување на спогодба надвор од судот.

Образложение:

Вработената работела за докторот 9 месеци и не добила никаква оценка за нејзиното работење. Таа тврди дека не била свесна дека нејзиното извршување на работата не е задоволително и дека била изненадена кога била отпуштена. Наводно, тврди дека причина за тоа е нејзината возраст односно дека докторот сакал да вработи помладо лице. Докторот, пак, изјавил дека вработената ја опоменал за нејзиното неефикасно работење неколку пати во различни прилики, но ништо не било евидентирано.

Овде не се работи за изолиран инцидент! Имено, вакви изјави против докторите се случуваат секојдневно. Што ќе направиш ти за да спречиш да се случи вакво нешто?

Решенија:

Бидете сигурни дека отпуштањето од работа не треба да биде изненадување за вработениот. Еден начин да се спречи ова е редовно да се спроведува евалуација односно писмено оценување на работата на вработените, со што ќе се обезбедат тековни и конструктивни повратни информации кои се најблиску до тоа што би претставувало значајно

изводливо односно ефикасно и ефективно однесување на работното место.

Програмата за добро извршување на работата треба:

1. Да обезбеди податоци кои ќе се употребуваат во прилагодувањето на платите, унапредувањето, дисциплинските активности и отпуштањето;
2. Да обезбеди објективни и точни евалуации од работата на вработените отколку да се даваат само усни изјави за тоа;
3. Да се подобри работењето и моралот на вработениот преку постојано комуницирање за нивниот прогрес и личен развој;
4. Да обезбеди информации кои ќе служат за потребите на вработените при нивниот тренинг и обука;
5. Да обезбеди т.н. форум со цели и стандарди за работа кои ќе служат како критериум во оценувањето на работата за наредната година; и
6. Да обезбеди можност за секој вработен да дискутира за проблемите и интересите во врска со работата.

Колку често треба да се прави евалуација на работата? Предлогот е секој вработен да се оценува на почетокот 4 недели и повторно по 11 недели од денот на вработувањето. Со ова всушност се обврзувате и поттикнувате многу поблизу да го следите работењето на вработениот во првите неколку недели што овозможува да препознаете дали е подобро да го отпуштите во период додека трае обуката или да го сторите тоа подоцна?

Притоа, користењето на образец како на пример „Извештај за работата на новиот работник“, што опфаќа неколку суштински факти за работењето, овозможува средбата со вработениот да трае помалку време. Вработениот треба да биде оценет врз основа на тоа колку добро тој или таа ги извршиле клучните должности и одговорности. Факторите за успешно работење најчесто произлегуваат од описот на работните задачи и одговорности на вработениот.

За целосен преглед на успешноста во работењето може да се употреби стандарден формат за конзистентност кој може да биде насловен, како на пример „Образец за оценување на работата“ што би опфаќал поединечни ставки како што се квалитетот и квантитетот на работа, нивото на знаење за конкретните работни задачи и односите со пациентите со тоа што овој Образец би се спроведувал приближно еднаш годишно.

Секоја од овие ставки може да има некои потсекции кои го евидентираат нивото на работа. На пример, евидентирањето во Образецот може да биде од опсег од 1 до 5 и притоа со 3 да е означено „задоволително извршување“ на работата, со 1 да се оцени дека „ги разбирате сите аспекти на работата и имате целосно совладување на должностите и ги извршувате ефикасно“, а пак со оценка од пет да се оцени дека работникот „нема доволно разбирање и вештини за работа и извршување на должностите на задоволителен начин“.

Забелешка: Многу работодавци во целост доаѓаат до рејтинг што е задоволителен во работењето, иако работењето на вработените е далеку од прифатливо во една категорија. Тоа е грешка! Од тие причини, работодавачите не треба целосно да се базираат врз рејтингот. Затоа што ако го направите тоа, подоцна ќе треба да објасните зошто сте го отпуштиле некој работник, а при евалуацијата се покажал како задоволителен работник. Евалуациите мора да бидат поврзани со работата, урамнотежени и искрени во презентирањето конструктивни упатства во врска со недостатоците во работењето.

Прашања за анализа и дискусија:

- Што научивме од горенаведените ситуации?
- Дали оценувањето на работењето е комплексна задача?
- Напишете во групи свој „Образец за успешност“ во работењето на вработените!
- Напишете во групи „Програма за добро извршување на работата“ во Вашата организација!

4. Студија на случај: Аплицирање за работа

Еден ден, во дневниот печат во земјата X излегува известување за дефицит од наставници во некои региони во државата и се прејудира односно нагласува селекцијата за вработување во блиска иднина да ја изврши Комисијата за наставнички професии при Министерството за образование на соодветните региони. По неколку месеци од објавувањето, Комисијата објавува оглас во дневниот печат со кој се повикуваат заинтересираните наставници кои ги поседуваат бараните квалификации, да испратат свои соодветни апликации во канцелариите на Министерството за образование во соодветниот регион.

Како и сите заинтересирани апликанти, откако го видела огласот во дневниот печат, госпоѓицата А брзо ги комплетира своите документи и ги испратила до надлежната канцеларија на Министерството за образование во нејзиниот регион. Госпоѓицата А дипломира на колеџот за обука на идни наставници во 1999 година. Но, од своето дипломирање не можела да најде работа соодветна на нејзината професија.

По пристигнувањето во канцеларијата на Министерството, таа е упатена во канцеларијата на лицето Б. Лицето Б е еден од одговорните за апликациите во тој регион. Лицето Б ја информира госпоѓицата А дека таа задоцнила со својата апликација и дека поради таа причина не може да ги прифати нејзините документи. Госпоѓицата А се спротивставила на тоа, велејќи дека својата апликација уредно ја поднела навреме при што приложила и копија од огласот во дневниот печат што ја имала во себе во својата чанта. Лицето Б веднаш одбива да ја ислуша и дрско ѝ кажува дека тие примиле соопштение од Комисијата за наставнички професии за промената на датумите околу примање на апликации, по што ја советува да си оди и да не си го троши времето залудно.

Но, лицето В која случајно го наслушнала разговорот, скришно му телефонира на лицето Б и дискретно му кажува дека госпоѓицата А е во право. Таа му кажува на лицето Б дека не знае за никакво соопштение кое стигнало околу промена на датумите. Но, и покрај тоа укажување, лицето Б му кажува на лицето В да не се меша и да си ја гледа својата работа и да не ги наслушнува неговите разговори. Како резултат, лицето В учтиво ја спушта слушалката.

По подолги расправи, госпоѓицата А, целата во солзи и во очај го прашува лицето Б што треба да стори за нејзината апликација да биде земена предвид заедно со останатите. Таа напомнува дека бара работа веќе подолго време и дека ќе ѝ „се скрши срцето“ доколку ја пропушти оваа шанса. Лицето Б, преправајќи се дека попушта, ѝ кажува дека ќе ѝ помогне, но под услов таа да му направи услуга. Џ кажува дека тој е задолжен за прифаќање на апликациите и дека лесно може да ја прифати нејзината апликација, но под услов таа да стори нешто за него. Лицето Б ѝ вели дека таа е многу убава девојка и дека би сакал да ја запознае подобро и притоа ја кани на вечера уште истиот ден. Тој ѝ кажува дека успешноста на нејзината апликација зависи од колку таа ќе “соработува” додавајќи дека тој е човек со големо влијание и дека може да ѝ помогне да биде вработена на која било позиција која таа ќе ја одбере и дека за тоа нема да треба да ги чека долгите и мачни процедури за вработувањето. По оваа непристојна “понуда” госпоѓицата А едноставно не може да го скрие своето неверување.

Сепак, додека зборува, лицето Б се приближува до госпоѓицата А и ги става неговите раце на нејзините рамена. Госпоѓицата А, видно вознемирена од тоа што ѝ се случува, станува, му ја турка раката и заминува од канцеларијата со својата апликација во рацете.

Прашања за анализа и дискусија:

- Отворете поширока дискусија околу горенаведениот настан!?
- Како треба да постапи госпоѓицата А? Што мислите, дали треба да преземе нешто?
- Во што се состои несоодветното односно непрофесионално однесување на лицето Б?
- Напишете во групи одредени сценарија во однос на горенаведениот настан односно ставете се во улога на госпоѓицата А или лицето В!

5. Студија на случај: Јавна набавка во градот

Марко е градски службеник во советот на општината Х. Тој пред кратко време започнал бизнис во својот град познат како “International Suppliers”. Бизнисот се занимавал со трговија со канцелариски материјали.

По извесно време по формирањето на неговата фирма “International Suppliers”, Советот на општината Х распишал тендер вреден 300.000 евра за набавка на канцелариски материјал. Фирмата на Марко, “International Suppliers”, учествува на тендерот давајќи своја понуда заедно со другите компании. Користејќи ја својата службена положба како градски службеник, Марко му наредува на Пауло, исто така вработен во Советот и кој знаел каде се наоѓа клучот од кутијата за тендери, да ја отвори кутијата доцна во ноќта и да го извести какви се понудите и што нудат останатите учесници односно конкурентски компании на тендерот. Кога ја отворил кутијата, Пауло видел дека “International Suppliers” понудиле највисока цена на тендерот и дека немаат речиси никакви шанси да го добијат. По ова сознание, Марко брзо реагира и ја повлекува понудата со високата цена и ја заменува со нова, пониска од сите други учесници на тендерот.

На состанокот со Комитетот задолжен за тендерот, Марко премолчува дека тој има свој интерес и дека “International Suppliers” е негова компанија. Тој учествува во дискусиите и успева да издејствува Комитетот да ја одбере токму неговата “International Suppliers” за победник на тендерот за канцелариски материјали.

Откако завршил тендерот, Јохана, јавен службеник одговорен за набавки во Советот на општината X, прима канцелариски материјал од фирмата “International Suppliers” во согласност со договореното на тендерот. По проверката, таа открива дека не само што материјалите се дефектни, туку и дека се далеку помалку од договорената количина. Таа се заканува дека ќе ја одбие и врати целата пратка.

Притоа, Марфи, продавач од “International Suppliers” ја моли Јохана да не ја одбива пратката. Тој ѝ кажува дека компанијата “International Suppliers” е во сопственост на градски службеник и дека ќе биде “убаво наградена” ако ги прими материјалите такви какви што се. Притоа, Марфи ѝ става неколку банкноти во раката на Јохана. Јохана ги става парите во џебот, притоа прифаќајќи ја понудата и примајќи ги добрата. Потоа, по извесно време, Марко средува долгот на општината кон неговата компанија да биде подмирен во брз рок, без притоа целосно да се почитува постапката односно без да се испорача потребниот квалитет и потребната количина канцелариски материјали за општината.

Прашања за анализа и дискусија:

- Објаснете за што конкретно се однесува горенаведениот настан!?
- Дали Марко ја измамил општината и на каков начин?
- Дали Марко и неговите соработници треба да бидат кривично гонети? Кои дејствија треба да ги преземе општината кон нив?
- Организирајте се во групи и изработете групна презентација за исти или слични случаи на утврдена злоупотреба на буџетски средства на граѓаните преку узурпирање на постапката за добивање тендери!

6. Студија на случај: Унапредување на работно место

Камау е постар менаџер за човечки ресурси во Одделот за сточарство во Министерството за сточарство и развој на риболовот. Во соопштение коешто пристигнало од седиштето на Министерството, се барало од Одделот да номинира двајца од своите најдобри службеници за обука што ќе се одвива во текот на месецот. Се напомнувало дека по обуката учесниците ќе бидат унапредени на своето работно место. Притоа, Раководителот на секторот го задолжува токму Камау да се погрижи за задачата од соопштението.

Мутито кој работи како службеник во Одделот, е пријател од детството на Камау. Неколку други службеници односно колеги на Мутито веќе се имале пожалено од недоволното залагање на Мутито и неговиот слаб квалитет на работа. Мутито цело време доцнел на работа и никогаш не бил уредно исчешлан и избричен. Неговите алишта биле истуткани, а неговата канцеларија била убедливо најнеуредната во целиот Оддел со многу стари документи расфрлени наоколу.

Тој никогаш не ги почитувал роковите и повеќето утра ги поминувал читајќи весник и решавајќи крстозбор. Тој бил дрзок и не ги почитувал своите колеги. Кога и да му била зададена задача, кога ќе ја извршел, таа била полна со грешки. Многу пати неговите задачи морале да бидат преправани од неговите колеги службеници од Одделот. Раководителот на секторот го предупредувал Мутито, но овој секогаш си продолжувал по старо.

Мутито веќе долго време стагнирал кога станува збор за напредување во професијата и негово унапредување се чинело речиси невозможно. Тој го замолил Камау да го номинира за обуката, бидејќи тоа би му била единствена шанса да стигне до унапредување. Камау се согласил да го номинира, со тоа што како негов пријател од детството за возврат тој требало да го чести неколку пијалаци за време на викендот во локалниот бар каде што најчесто излегувале. Мутито се согласил. Камау го вметнува Мутито во обуката притоа изоставувајќи односно на сметка на далеку позаслужни службеници од него. Тој викенд, Мутито си го исполнува својот дел од договорот и го почестува Камау неколку пијалаци во барот.

Откако дознале дека Камау го номинирал Мутито за обуката, останатите службеници, видно разочарани започнале да имаат негативен став кон Одделот и да не се залагаат премногу за својата работа што резултирало со намалување на продуктивноста на трудот во Одделот.

Прашања за анализа и дискусија:

- Како го коментирате однесувањето на Камау?
- Што треба да направат вредните колеги за да го коригираат однесувањето на Камау?
- Покрај намалувањето на продуктивноста, кои последици во Одделот би можеле да настанат од однесувањето на Камау?
- Користејќи ја својата креативност, размислете и во групи составете сличен случај како неодговорното однесување на Камау во организацијата!

7. Студија на случај: Реформа на социјалното осигурување во САД

Социјалното осигурување е популарно име за ОАСДИ системот (OASDI- Old Age, Survivors, and Disability Insurance) утврден со Актот за социјална сигурност од 1935 година во Соединетите Американски Држави. Најпрвин, социјалното осигурување ги опфаќаше пензионираниите работници од приватниот сектор. Но, во 1939 година законот беше сменет за да ги опфати преживеаните членови на семејството кога работникот ќе загина и одредени издржувани лица кога работникот ќе се пензионира. Во 50-те години, опфаќањето беше зголемено вклучувајќи ги повеќето самовработени, вработените во државните и локалните институции, домаќинствата и вработените на фарма, членовите на вооружените сили и членовите на свештенството. Денес, речиси сите работни места имаат социјално осигурување.

Инвалидското осигурување беше додадено во 1954 година за да им даде сигурност на работниците дека нема да ги загубат примањата во случај на целосен инвалидитет. Програмата за социјално осигурување беше проширена повторно во 1965 година со донесувањето на Медикер (Medicare), со што се овозможи болничко и медицинско осигурување на луѓето постари од 65 години. По 1973 година, Медикер беше достапен и за луѓе под 65 години кои имале попреченост во две или повеќе последователни години и на луѓето со перманентна бубрежна инфекција на кои им е потребен третман со дијализа или трансплантација на бубрег. Амандманите донесени во 1972 година обезбедиле автоматско прилагодување на трошоците за живот.

Сепак, најголемиот проблем со социјалното осигурување во САД е од демографска природа. Во 1950 година, соодносот меѓу работниците кои плаќаа такси и пензионерите бил 120:1. Се проценува дека во 2030 година тој ќе биде 2:1. Затоа, платниот список за давачки за социјалното осигурување пораснал од 1% во 1940 година до 7,65% во 2002 година (притоа, од 6,2% од 7,65% е наменет за традиционалниот систем на социјално осигурување додека остатокот оди во Медикер). Процентот е ист и за вработениот и за работодавецот, што значи дека тој процент ќе биде двоен за самовработените.

Во согласност со претходното, аналитичарот Пол Лајт тврди дека ако сакаш да ја разбереш американската политика треба да научиш прво како функционира социјалното осигурување. Според него: „Тие што се грижат за буџетскиот дефицит мора да знаат за најголемата единствена програма за домашната сметка, тие што се грижат за гласачката политика мора да знаат за централната грижа на постарите гласачи, тие

што се грижат за вербата во владата мора да знаат нешто за недостигот на самоверба во социјалното осигурување меѓу младите и старите Американци”. Сепак, и покрај сите овие проблеми и недостатоци, социјалното осигурување претставува „најважната програма за помош на постарите жени и малцинствата“.

Критичната важност на социјалното осигурување како една програма којашто е наменета за борба против сиромаштијата може да биде сумирана со неколку статистики. Имено, според администрацијата за социјално осигурување, во 2001 година повеќе од 90% од сите жители над 65 години добивале бенефиции. За 20% од нив, социјалното осигурување бил единствен приход. Но, и за 65% од нив тоа претставувало 50% или повеќе од нивните приходи. Приходите од социјалното осигурување во месец декември, 2002 година во просек биле 983 американски долари месечно за мажи, а 740 американски долари за жени. Повеќе од 46 000 000 луѓе месечно се потpirале само на приходите од социјалното осигурување. Како резултат, тие имаат постојана тенденција да станат “искусни гласачи”.

Меѓутоа, социјалната сигурност не е статичка програма. Официјалната дискусија за проширување на договорите во врска со социјалното осигурување е започната од самиот почеток. Во првите четири декади од воведувањето на програмата се дебатираше за проширувањето на програмата односно на дополнителните класи на работници и на додадените нови бенефиции за тие работници. Големiot “бум” од оваа експанзија се случил во 1972 година кога бенефициите започнале автоматски да се прилагодуваат на инфлацијата. Но, во 80-те години од минатиот век станало очигледно дека треба нешто да се направи за системот да биде одржлив на долг рок.

Со таа цел, во 1981 година, Претседателот на САД, Роналд Реган назначил двопартиска Национална комисија за реформата на социјалното осигурување. Препораките на комисијата, кои биле преточени во посебен Закон во 1983 година, барале да се направи фискално растеретување односно креирање фискална солвентност на системот за социјално осигурување преку зголемување на таксите за социјално осигурување од 5,4% на денешните 6,2%, оданочување на бенефициите за да се препокријат дел од бенефициите исплатени на корисници со повисоки примања и растење на границата за користење на целосните бенефиции од 65 на 67 години.

Во 2001 година, Претседателот на САД, Џорџ Буш, мотивиран од идеолошката ревност како актуарски неопходна, назначил претседател на комисијата за зајакнување на социјалното осигурување односно двопартиска група од 16 членови, со цел “да учат и да известуваат за препораките за зачувување на социјалното осигурување за возрасни

градејќи богатство за младите Американци”. Тогашниот Гувернер Буш имал кампања за претседателските избори во 2000 година во која ветил дека ќе направи “логичен заклучок во социјалното осигурување со дозволување на Американците да бидат дел од социјалното осигурување со што ќе придонесат да се креира т.н. лична пензиска сметка“. Овие сметки, за разлика од дотогашната програма за социјално осигурување биле наменети за дополнителни бенефиции за реципиентите, нивните брачни партнери и зависните членови на семејството односно нивните деца. Притоа, акумулираните средства треба да останат како наследство во лична сопственост на членовите на семејството и да не бидат предмет за натамошна политичка расправа. Сè додека траела националната дебата околу придобивките на овие политички и економски решенија и како би можеле понатаму постепено да се имплементираат, сепак Комисијата го издала својот извештај во многу погрешно време, односно на крајот на 2001 година кога САД биле во рецесија и имало голем пад на берзата што некои го споредувале со оној пад што се случил за време на Големата депресија. Како резултат на овие настани, учеството на берзата односно нејзиното користење во системот на Социјално осигурување била отфрлена од националната агенда.

Единствено нешто што било сигурно околу реформата за социјално осигурување биле напорите за да се имплементира (или продолжи) нејзиното дејство. Сегашниот систем ни од близу не е самоодржлив. Притоа, кога бејби-бум генерациите ќе почнат постепено да се пензионираат во периодот 2008-2015 година, според процените голема е веројатноста целиот систем да доживее сериозен пад на бројот на работничка класа која плаќа даноци. За сметка на тоа ќе се зголеми бројот на пензионери на кои им се исплаќаат нивните бенефиции. Во 2003 година, Џејми Локхарт, заменикот на комесарот за социјално осигурување, ги прикажал следниве бројки пред Специјалната комисија за стареење на Сенатот: „Ако системот не е преоптеретен, работниците на кои им следува пензија во 2042 година ќе добијат намалување од 27 проценти од предвидената сума. Додека пак во 2077 година оваа бројка ќе мора да се зголеми на 35 проценти“.

Очигледно е дека нешто мора да се направи. Но, тешко е да изнајдеш политичка моќ да се соочиш со проблем кој е толку далеку во иднината. Двајца претседатели на САД, Бил Клинтон и Џорџ Буш се обидоа да го реформираат системот. Но, Клинтон, кој еднаш мислеше дека решението на проблемот ќе биде нешто што ќе биде негово наследство на нацијата, наместо во вториот свој мандат да се обиде да го реши проблемот, тој го потроши на изјави пред Конгресот за неговиот секс скандал! Потоа, решавањето на проблемот од страна на неговиот

наследник беше ставено на маргините заради тоа што излегоа на површина побитни работи како што се економската рецесија и војната против тероризмот .

Сепак, две нешта се сигурни. Едното е тоа дека проблемот кога-тогаш мора да се реши и втората е тоа што колку побрзо се реши дотолку ќе биде побезболно. Една сугестија е тоа дека границата за пензионирање мора да се зголеми на 70 години живот. Но, тоа не треба да се случи за оваа генерација која сега треба да се пензионира туку треба да се направи за генерацијата по нив. Ако никој не смета дека ова е голем проблем, тогаш оваа измена на системот на социјално осигурување во САД станува повеќе политички оправдана.

Прашања за анализа и дискусија:

- Што е тоа систем за социјално осигурување? Кому му служи и дали ја оправдува својата цел на постоење?
- Кои се вашите впечатоци за Системот на социјално осигурување во САД? Кои се предизвиците односно проблемите на овој систем?
- Како треба да се менаџира овој систем? Кои се најголемите пречки?
- Направете групи и предложете по две алтернативи за излез од кризата во која се наоѓа системот на социјално осигурување на САД!

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 503-506).

8. Студија на случај: Дали вселенските астронаути се убиени од “магла”?

Во 1961 година, Претседателот на САД, Џон Кенеди говорейќи за заедничката мисија пред Американскиот Конгрес, меѓу другото истакнал дека: „оваа нација треба да се посвети себеси за постигнување на целта, пред да помине декадата и тоа слетување на човек на месечината и негово враќање безбедно на земјата”. Но, тоа било сосема лесно да се каже имајќи ги предвид многубројните креирани политики за постигнување на таа цел. И покрај ваквите “желби” на официјалните

претставници, сепак, само неколкумина верувале дека навистина Националната аеронаутичка и вселенска администрација (NASA-National Aeronautics and Space Administration) којашто како Федерална агенција формирана во 1958 година, за да го победи Советскиот Сојуз во трката за студената војна, сепак, може да ја архивира оваа цел односно “човек на месечината” во одредено време.

Меѓутоа, во тоа време, НАСА не само што победила во вселенската трка туку и станала национален пример за менаџерска совршеност во управувањето. Но, сè до еден јасен ден во јануари, 1986 година, кога вселенски шатл предизвикал експлозија над небото над Флорида за да стане класичен пример за менаџерска неспособност. Вселенскиот шатл, познат под името „Челинџер“ (Challenger) со шест астронаути и наставничката Криста Мекаулифе од училиштето во Њу Хемпшир се разнесол 73 секунди по полетувањето затоа што печатот на прстенот на еден од бустер ракетите на вселенскиот шатл не успеал во своето нормално функционирање.

Сепак, оваа случка не била комплетно изненадување за тие што ја следеле шатл програмата на вести во медиумите. И претходно во медиумите било информирано за потфрлување во работата на такви прстени кои, исто така, речиси и да станале нефункционални при претходни летови со вселенски шатл. Било утврдено дека овие прстени престанувале нормално да функционираат доколку надворешната температура на воздухот била блиска до замрзнување, како што тоа било случај на денот на полетување на вселенскиот шатл „Челинџер“. Од сегашна перспектива, проблемот изгледал многу очигледен. Менаџерите на НАСА имале многу повеќе информации отколку што би можеле соодветно да ги обработат. Па, додека небото било сончево, вселенскиот шатл се распаднал и целиот екипаж загинал од “маглата” која не постоела на небото тој прекрасен ден. Имено, “маглата” се однесува на низа заслепувачки информации кои довеле до погрешни одлуки од страна на претставниците на јавната администрација во однос на безбедното полетување на „Челинџер“ тој прекрасен сончев ден.

„Магла на војната” е најсоодветна опишувачка фраза за состојба на конфузија и несигурност која владее во услови на војна. Прускиот генерал Карл Фон Клаушевиц (Karl von Clausewitz) прв ја вовел оваа метеоролошка метафора во неговата класична книга од 1832 година, насловена „За војната”, која се однесувала на класичните воени стратегии. Тој опишал ситуација кога маглата се спушта над военото поле и набрзо ги заслепува војниците од двете непријателски страни на фронтот.

Слично како и во воените ситуации, денес, кога и да има широко распространети и големи операции тие мора да бидат успешно координирани. Дали војската или менаџментот, маглата односно несигурноста секогаш е присутна како можност. Областа на информатичките системи за управување во последните децении толку многу се разви со што во голем процент се редуцира неизбежната „магла“ под контрола или во рамките на управувачките пропорции. Но, самите механизми за редуцирање на неизвесноста односно компјутерските податоци и меморандумите во неограничен број претежно можат да прават повеќе проблеми отколку маглата којашто треба да ја отфрлат односно против која треба да се борат за нејзино редуцирање.

Исто така, понекогаш, маглата се зголемува и сè повеќе ги заматува работите под влијание на политичките ставови. Со други зборови, не само што НАСА изградила организациска култура која блокирала лоши или несоодветни информации во разумно време, туку и оние кои одлучувале за полетување на „Челинџер“ биле под постојани политички притисоци. Сепак, доколку „Челинџер“ комплетно ја почитувал процедурата тој кобен ден, тогаш би немало никакви проблеми за госпоѓата Мекаулифе која била селектирана во високо публикувана национална постапка, да седне на балконот на комората на Претставничкиот дом и каде во текот на својот говор Претседателот на САД, Роналд Реган би ја посочил како инспирација за нови подвизи на нацијата.

И се разбира, веднаш по трагедијата и човечките жртви, сите одговорни за инцидентот негирале каква била вмешаност или одговорност за инцидентот. Врвните НАСА менаџери одбивале да признаат дека слушнале за какви било проблеми со прстените на бустер ракетите на вселенскиот шатл. Од друга страна, претставниците на Белата Куќа негирале дека НАСА била под какви и да било политички притисоци. Набргу била формирана т.н. Претседателска комисија за трагедијата со „Челинџер“ чијашто задача била утврдување на фактите за несреќата. Шест месеци подоцна, Комисијата излегла со Извештај за трагедијата во која било утврдено дека откажувањето од функција на т.н. О-прстени биле физичката причина која довела до експлозија на „Челинџер“ . Но покрај тоа, во Извештајот било конкретно наведено дека одлуката за лансирање на „Челинџер“ била целосно погрешна. Во заклучоците на Извештајот стоело дека доколку оние кои донеле одлука за лансирање на „Челинџер“ ги знаеле сите факти тогаш голема била веројатноста тие да донесат одлука за нелансирање на „Челинџер“ во небото. Во суштина, Комисијата пронашла дека менаџерите на НАСА кои биле одговорни за носење на одлуките во врска со „Челинџер“ биле

игнорантни бидејќи биле “заслепени” од маглата од премногу меѓусебно конфликтни информации.

Во однос на политичките притисоци врз менаџерите на НАСА, Комисијата утврдила дека не постоеле такви притисоци. Но, за разлика од тврдењата на Комисијата, според Барбара Ромзек и Мелвин Дубник такви притисоци постоеле и доаѓале од различни извори надвор од НАСА, вклучувајќи ја и Белата куќа. Тоа тие го тврдат во нивните истражувања објавени во списанието „Public Administration Review“. Исто така, Чарлс Питерс за весникот „Washington Monthly“ изјавил дека врвните менаџери на НАСА не сакале ниту да слушнат за лошите вести поврзани со О-прстените и биле целосно одлучни (и покрај лошите вести) да донесат одлука за лансирање на „Челинџер“ , така што Претседателот Роналд Реган при неговото обраќање до јавноста тој настан би го истакнал како големо достигнување на менаџерите и администрацијата на НАСА.

Добрите менаџери, доколку ги имаат пред себе сите факти, можат да носат добри одлуки. Но, кога во одредени ситуации добрите менаџери се преоптоварени со огромен волумен на податоци и информации, многу често тие не се во можност да донесат навремени или мудри одлуки. Трагедијата на „Челинџер“ претставува еден речиси неограничен лист на погрешно донесени одлуки и покрај најдобрите намери и напори на високо талентирани и способни менаџери односно група на луѓе кои се здружиле заедно да креираат организација која во целина е многу малку креативна и флексибилна отколку збирот на способностите на индивидуалните човечки фактори кои се дел од самата организација.

Но, како НАСА одговори на овие укажани проблеми поврзани со неспособноста!? Неколку недели по несреќата на „Челинџер“ , НАСА ги наградила со бонуси своите врвни менаџери заради успешност на работното место. Тоа предизвикало низа лавини од реакции на јавноста во медиумите.

Дури и една од најефикасните организации, како што е НАСА, за жал може да биде зафатена од “магла” од нејасни и прекумерен обем на информации. Како што е “маглата” во времето, така и “маглата” во која било организација може да се растера преку користење повеќе ефикасни информатички системи за менаџмент, преку соодветни организациски култури, како и преку длабоко детерминирани врвни менаџери. Притоа, за најдобрите менаџери тоа би претставувало добивање дополнително искуство околу нивниот професионален развој и одделна фаза на т.н. организациско учење.

Најдобрите менаџери во НАСА можат да ги употребат направените грешки во минатото, со цел можност за промена на нивниот

информатички систем, организациска култура и процесите на донесување на одлуки. Но, дали е тоа така!?

Седумнаесет години од трагедијата на „Челинџер“ , во февруари 2003 година се случува уште една голема трагедија. Додека во НАСА се мислеше дека лансирањето на шатловите во вселената и нивното приземјување претставува рутинска активност, трагедијата на вселенскиот шатл „Колумбија“ во која загинуваат сите седум членови на екипажот претставува уште една голема грешка на НАСА менаџерите кои очигледно и овој пат биле во некаква “магла”.

Извештајот од трагедијата покажал дека физичките причини за несреќата се поврзани со вшмукување на магла од страна на надворешниот резервоар за гориво при што се направило штета на едно од крилата при полетувањето. Но, за разлика од физичките причини, организациските причини за несреќата треба повторно да се бараат во историјата на работењето односно организациската култура на однесување на менаџментот во НАСА. Со други зборови, иако многу менаџери знаеле за проблемот со вшмукување на магла, но “маглата” создадена од организациската култура, уште еднаш, спречила таа информација да стигне до одговорните за носење на клучните одлуки во НАСА.

Прашања за анализа и дискусија:

- Која е пораката од катастрофите во НАСА? Дискутирајте ја суштината на работењето на НАСА!
- Дали постоеле политички притисоци или политичко влијание врз перформансите од работењето на НАСА?
- Дали трагедиите во НАСА би можеле да се спречат!?
- Користејќи ја својата креативност, работејќи во групи замислете дека сте дел од менаџментот во НАСА. Излезете со анализа на ситуацијата! Како би ја победиле “маглата” во НАСА и со тоа би спречиле идни трагедии?

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 77-79).

9. Студија на случај: Како случајно се добива заслуга за “пронаоѓање” на наука

Во 1885 година, Вудроу Вилсон кој сè уште не ја завршил својата докторска теза на „Универзитетот Џон Хопкинс“, ја започнал својата наставна кариера во ново формиранiot колеџ за жени „Брајан Маер“. Во 1887 година тој го сумирал својот живот со зборовите “стар сум 31 година, а немам ништо постигнато”. Гледајќи во ретроспективата, изгледало дека Вилсон бил многу сличен како многу други амбициозни академици, заглавени во системот што не му носи правда на талентот. Како излез, тој го одбира традиционалниот пат за висока академска слава, богатство и позиција. Со други зборови тој пишува, објавува и се “спасува”.

Американската јавна администрација како одделно поле на студии традиционално ги следела објавите во тримесечната статија насловена како „Политичка наука“ од 1887 година од овој “фрустриран” млад академик. Во „Студии на администрацијата“ Вилсон не се обидува ништо друго туку рефокусирање на научната јавност кон ново поле на политичките науки односно јавната администрација. Наместо да се занимава со “трајните максими на политичка мудрост“, тој тврди дека политичките науки треба да се концентрираат на занемарените детали за тоа како владите се администрираат. Во мислите на Вилсон, тоа било неопходно затоа што “станувало многу потешко да се раководи со Уставот отколку да се формира нов”.

Вилсон сакал студиите по јавна администрација да не се фокусираат само на проблемите од личниот менаџмент и како и многу други реформатори од тие времиња се залагал за организација и за управување. Реформираното движење во тоа време имало агенда која не водела кон укинување на споилс системот и воведување на мерит системот при вработувањата. Вилсон ја сметал реформата на државните служби како “најава за целосни административни реформи”. Тој се обидува да покрене низа прашања, од кои централно место се следниве прашања: прво, која влада е способна правилно и успешно да ги спроведе реформите, и второ методите кои би биле најефикасни и при тоа со најмали можни трошоци на средства и ресурси да се постигне целта. Тој се фокусираше на севкупната организациска ефикасност и економичност односно продуктивност во својата наједноставна форма. Во својот клучен есеј од 1887 година, Вилсон исто така го изнесува постоењето голема разлика помеѓу политиката и администрацијата. Тоа било честа и неопходна политичка тактика на реформското движење, бидејќи аргументите дека јавните функции треба да се базираат на

професионалност и заслуги а не на партиски членства сами по себе повлекувале став дека “за политиката нема место во јавната администрација“. Како што тврди Вилсон “иако политиката ги поставува задачите на администрацијата, администрацијата не смее да страда од манипулации во својата работа“. Во зајакнувањето на она што станувало општопознато како “политичко-административна дихотомија“, Вилсон се обраќал директно на “партиската” администрација. Сепак, во обраќањето на Вилсон суптилноста отсутувала. Тезите во многуте главни теми на Вилсон дека јавната администрација треба да се базира на наука за управување, притоа одвоена од традиционалната политика, се базирани на неговата плодна интелектуална основа. Сепак, идеите на овој дотогаш непознат професор на крајот стануваат една од вековните “догми” на јавната администрација како академска дисциплина.

Но, што се случило со младиот професор кој во 1888 година, јавно напишал: „Долго време сум гладен за класа граѓани“!? За кратко време одржува предавања на Универзитетот во Конектикат. Од таму тој оди во Принстон, каде по извесно време станува декан на овој универзитет. Подоцна во својот живот наоѓа работа во Вашингтон. Но, Вилсон дури и да не станел професор, декан или да не успеел да се вработи во Вашингтон неговата статија, сепак, ќе ги дадела очекуваните резултати дури и повеќе од тоа.

Влијанието на статијата на Вилсон започнува да дава резултати по завршувањето на Втората светска војна, по повеќе од половина век од нејзиното објавување. Административниот историчар Пол ван Рипер открил дека ниту еден од современиците на Вилсон не ја навел неговата статија во нивните исто така добро изработени дела, иако сличноста била очигледна.

Во суштина, “секоја врска помеѓу вилсоновиот есеј и подоцнежниот развој на оваа наука е чиста фантазија“. Испитувањето на важните политички и општествени научни дела од периодот помеѓу 1890 година и периодот на Првата светска војна не покажува цитирање на есејот, со оглед на неговото постоење во тој период. Па, како повторно е откриен и баран за читање од генерации студенти? Со оглед на историските анализи на Даниел В. Мартин: „Едноставно, одговорот е блескавата препечатена статија на Вилсон од декември 1941 година во делото „Политичка наука““. Тоа било ремек-дело за односите со јавноста, комплетирано со фотостатичка копија од описното писмо на Вилсон.

Во меѓувреме, есејот на Вилсон кој бил само скромно споменуван во меѓувоенниот период, го достигнал своето гламурозно влијание помеѓу научниците во глобални рамки.

Прашања за анализа и дискусија:

- Анализирајте ги основните карактеристики на професионалниот живот на Вилсон! Какви биле општествено-политичките услови во кои живеел и творел Вилсон?
- Кога делото на Вилсон добива признание? Кои биле пречките?

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 33-34).

10. Студија на случај: Корупција во локалната самоуправа

Локалната самоуправа на Градот X му има понудено договор, односно договор во “четири очи” непосредно договорен на градител односно компанија позната под името „International Projects“ за да изгради пристаниште на длабока вода во Градот X. Според процените на јавноста, не само што тоа би било катастрофа за животната средина, туку речиси сите елементи на оваа зделка се измамнички, од премисата на проектот (пристаништето) па сè до доделувањето на договорот. Реакциите на граѓаните се манифестираат преку изјавите на различните интернет блогови, но исто така и на блогот насловен како „Спасете ја нашата плажа“ поставен од т.н. Мрежа на акции на граѓаните на Градот X, што исто така вклучува страници со презентации и документи што можат да се снимат за случајот кој е предмет на реакции од јавноста.

Каирвал е главен секретар на локалната самоуправа во Градот X. Каирвал се вработил во административната служба во 1974 година и имал долга историја на коруптивно поврзани однесувања. Притоа, за Каирвал е познато дека е број еден во Централната комисија за претпазливост односно на листата на службеници против кои комисијата има предложено покренување на кривични истраги од 1995 година. Во 1997 година, Комисијата предложила кривично гонење за лошото постапување на Каирвал како секретар во Министерството за транспорт.

Тој бил обвинет од Централното истражно биро за поседување на непропорционални имоти односно вкупно 28 недвижни имоти проценети на 20 милиони долари. но, од непознати причини, Централното истражно биро не успеало да ги поднесе соодветните документи врз основа на кои што трајно ќе дошло до заплена на

имотите на Каирвал. Во меѓувреме бил уапсен со својата љубовница и всушност поминал два дена во затвор во Градот Y. Исто така, Каирвал бил обвинет од Централното истражно биро за нелегално поседување на огромна количина на странски валути.

Но, Централната Влада наместо да го суспендира Каирвал за неговите многубројни кривични дела, го пензионирала. Потоа, тој веднаш се преселил од главниот град во Градот X. Домот на Каирвал во Градот X вклучувал голем базен кој се протегал на половина од патот пред станбена зграда. Притоа, за некој да влезе во станбената зграда, бил принуден буквално постојано да ја заобиколува куќата на Каирвал.

Каирвал бил блиску поврзан со компанијата „International Projects“ на која ѝ бил доделен договорот за пристаништето од страна на Градот X. Претставниците на компанијата „International Projects“ престојувале во неговиот дом кога го посетуваат Градот X. Според податоците објавени во јавноста, „International Projects“ се претставувала како водечка компанија во државата за инженерство, градба и менаџмент на проекти со повеќе од 25 години на искуство во големи клучни проекти во јавниот и приватниот сектор. Имајќи успешно имплементирано над 350 проекти во областа на менаџментот со вода и струја, дистрибуција на струја, инфраструктура и проекти од животната средина, како и со високо квалификуван вешт тим на повеќе од 1000 инженери, на веб-страницата на компанијата било потенцирано дека „International Projects“ е опремена да изгради иднина што државата никогаш претходно не ја видела”.

Но, и покрај публицитетот, во 2004 година компанијата била спречена односно исклучена од пристапување кон пазарот на обврзници (хартии од вредност) и правење зделки со хартии од вредност на државата поради манипулации со цената, ненавремени исплати и неистакнување на акциите на листата. Исто така, било констатирано и потенцирано дека оваа компанија нема искуство во градење или менаџирање пристаништа. Фактички, компанијата првобитно била земена предвид, но подоцна била одбиена поради недостаток на искуство. Како заклучок, компанијата „International Projects“ немала никакво искуство во градење или менаџирање со пристаништа.

Дополнително, подоцна компанијата била обвинета и казнета со казни изречени од страна на Апелациониот суд, како и од Врховниот суд на државата за добивање договори преку тајни и нечесни зделки со Министерството за енергетика.

Прашања за анализа и дискусија:

- Анализирајте го случајот со компанијата „International Projects“!

- Кои се случаите на корупција во градот X?
- Како требало да реагира Централното истражно биро во врска со сомнителното и корумпирано однесување на Каирвал? Дали и тој е вмешан во случајот заедно со компанијата „International Projects“ во градот X?

11. Студија на случај: Штрајкот на воздушните контролори

Штрајковите често се споредувани со војување но, ништо повеќе од тоа дека штрајковите резултираат во целосно уништување на заедницата. Ова е релативно ретко. Но, Професионалната контролна организација на воздушниот сообраќај (ПКОВС) била најретка од заедниците кои се одлучувале за штрајк. Не само што била една од малкуте заедници коишто директно го поддржале Републиканскиот партиски кандидат Роналд Реган за претседател во 1980 година, таа била главната организација која иницирала на тоа дека стресот на работното место треба да биде дел од колективниот преговарачки процес.

Така, во 1981 година, 95% од членовите во ПКОВС започнале штрајк. Притоа, ПКОВС ја одбила последната понуда која доаѓала од федералната влада. Позицијата на заедницата била дека сакаат два пати годишно зголемување на животниот стандард што би било една и пол пати зголемување во споредба со стапката на инфлација. Исто така, барањата на заедницата на контролори била работа четири дена во неделата, 32 работни часови во неделата без редуцирање на привилегиите, како и пензионирање по 20 години активна работа со висина на пензијата од 75% на последно земената бруто плата од страна на воздушните контролори. Притоа, еден од контролорите кои штрајкуваат запрашал: „Каде тие ќе најдат (се мисли на Федералната влада) вкупно 13.000 контролори и каде ќе ги тренираат пред да започне економијата да пропаѓа? Реалноста е дека ние сме на вистинското место! Тие мора да се соочат со нас!“.

Како возвратни мерки, Федералната влада на САД го намалила бројот односно обемот на вкупни летови, како и го намалила вкупниот персонал на помалите аеродроми. Понатаму, донела супервизори и ги пензионирала контролорите, како и наредила доаѓање на воени контролори во цивилните станици.

ПКОВС била гласно критикувана за сигурноста на пополнувањето на контролниот систем од аспект на националниот воздушен сообраќај. Претседателот на нацијата заканувачки предложил: „Се надевам дека ништо нема да се случи“. Притоа, му соопштил на Секретарот за

сообраќај дека доколку има убиени патници, тоа ќе биде негова одговорност. Конечно, Претседателот Роналд Реган ѝ се обратил на јавноста преку телевизија. Откако ги потсетил гледачите дека е нелегално за работниците да штрајкуваат и дека секој контролор потпишал заклетва дека нема никогаш да штрајкува, рекол: „Тие се принудени од законот и ако тие не се пријават на работа во наредните 48 часа, тоа значи дека доброволно дале отказ и по сила на закон ќе бидат отстранети од нивните работни места“. Како резултат на тоа, нешто над 1.000 контролори се вратиле назад на работните места. Притоа, многумина мислеле дека Претседателот блефирал, но тој не блефирал. Набргу потоа, сметките на ПКОВС биле замрзнати од страна на судовите, некои лидери на ПКОВС биле притворени и била отпочната процедура за одземање лиценци на ПКОВС од страна на Одделот за транспорт.

Со отпуштање на членовите, со практично никаква поддршка од јавноста, ПКОВС-унијата којашто го поддржала кандидатот за републикански претседател, Роналд Реган, најавила работна солидарност. Одговорите на овој повик биле дадени во усна форма. Сите главни лидери на работничките движења вербално го поддржале штрајкот и го изразиле своето разочарување односно огорченост од обидите на Претседателот да ја “разбие” унијата. Но, освен тоа тие не направиле ништо друго.

Претседателот на Соединетите автомобилски работници, Даглас Фрејзер, рекол дека штрајкот направил огромна штета на работничкото движење. Тој изјавил дека ПКОВС-унијата требало да преговара со Советот на Соединетите автомобилски работници пред штрајкот. Доколку кој било од останатите поголеми синдикати на воздухопловните работници се придружил на штрајкот, системот на летови со сигурност ќе бил парализиран односно затворен. Но, ниеден од овие синдикати не почувствувал обврска да им се придружи на штрајкот на своите колеги од контролата на воздушниот сообраќај.

Набргу, Федералната служба за работни односи формално им го одзела сертификатот на ПКОВС. Тоа било прв пат во историјата да биде одземен сертификат за работа на која било синдикална унија на вработените во владините јавни институции. По два месеци, ПКОВС-унијата поднела барање за стечај. На крајот, повеќе од 11.000 контролори кои штрајкувале ја изгубиле својата работа. Штрајкот и последователното отпуштање на контролорите имале голем ефект врз штрајковите во јавниот сектор повеќе од две декади. Пораката била дека ако Федералната влада одлучила да ги отпушти практично сите контролори (кои што мора да поминат низ едногодишен тренинг), без сомнение би се одлучила за отпуштање на другите

работници коишто имале пократок тренинг односно со пониски квалификации. Тие и сите други федерални заедници биле “скротени” од единствениот претседател на САД кој исто така бил лидер на заедница (Реган бил претседател на Здружението на телевизиски актери во текот на 50-те години од минатиот век).

Прашања за анализа и дискусија:

- Зошто членовите на ПКОВС биле толку “погрешно” сигурни дека ќе издвојуваат победа преку очигледно нелегален штрајк?
- Зошто судбината на ПКОВС имала застрашувачки ефекти врз сите останати штрајкови во јавниот сектор во САД?
- Формирајте две поголеми групи. Замислете дека едната група е група која штрајкува, а другата група се претставниците од Владата. Кои се вашите барања? Во која насока ќе се одвиваат преговорите!?

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 427-428).

12. Студија на случај - План за подобрување на здравјето на локалната заедница

Во 2002 година Одделот за здравство во локалната заедница повикал голем број организации со цел да развие план за подобрување на здравјето на членовите на локалната заедница. Оваа соработка вклучувала претставници од локалните болници, клиници, училишта, цркви, како и Агенцијата за јавно здравство. Како резултат на тој повик, се формирал Совет за здравство во локалната заедница. Цел на овој Совет била да се подобри здравјето на луѓето во заедницата преку успешно спроведување на планот со којшто ќе се спречуваат болестите, ќе се промовираат физичкото и психичкото здравје и ќе се подобри животниот век на населението во локалната заедница. Притоа, Советот идентификувал заеднички здравствени вредности и визии за големата популација на којашто ќе ѝ служи. Во прилог, подготвени биле и извештаи за локалниот јавен здравствен систем.

За да може Советот да ги добие сите потребни информации за формирање на планот, биле искористени стратегии од различни

професионални прирачници. Како резултат на тоа, тој процес вклучувал вкупно четири активности и тоа:

Прво, процена на здравствениот статус на заедницата којшто се стреми да одговори на прашањето: Колку се здрави нашите жители? Притоа, збирот од локалните здравствени податоци и истражувањето на промените со текот на времето биле споредувани со локалните, државните и националните податоци и со определените цели кои биле поставени за 2010 година.

Второ, процена на причините за промени. За време на оваа процена, преку случајно одбраната група на учесници се барале одговори на прашањето: Што се случува или што може да се случи за да се влијае на здравјето на заедницата или локалниот јавен здравствен систем?

Трето, процена на локалниот јавен здравствен систем којшто се стреми да одговори на прашањето: Колку добро јавниот здравствен сервис е достапен до нашата заедница? Понатаму, кои алатки се развиени од јавната здравствена програма на Центарот за контрола и превенција на болести!?

Четврто, процена на јаките страни на заедницата, како еден стремеж за да се идентификуваат кои здравствени проблеми се важни за локалната заедница. Притоа, се изработила анкета која била испратена до определени фокус групи за да истражуваат на оваа тема и повеќе за квалитетот на живот во заедницата.

Советот формирал посебен Комитет кој имал за задача да формира листа од најважните здравствени проблеми во заедницата. Комитетот добивал информации од горенаведените четири процени. Откако анализите завршиле, здравствените проблеми биле селектирани според приоритетите врз основа на кои биле поставени и понатамошните цели и планови за работа. Крајниот резултат бил изработка на посебен план за подобрување на здравјето на заедницата што ги идентификувал здравствените проблеми и притоа утврдувал начини за постигнување на целите идентификувани во планот.

Прашања за анализа и дискусија:

- Да претпоставиме дека Министерството за здравство бара од сите заедници во оваа држава да се заврши сличен процес со цел државата да развие државен здравствен план и државни здравствени приоритети. Во ова сценарио, кои проблеми ќе ги предвидите од перспектива на менаџирање со резултатите? Што може да се направи за подобрување на специфичните компоненти на менаџирање со резултатите како дел од вкупната иницијатива за подобрување на здравјето во целата држава?

- Дали сте биле (или сте во моментот) инволвирани т.е. вклучени во процесот на подобрување на здравјето во целата земја? Што е клучно за развивање и успешна имплементација на еден план за подобрување на здравјето на луѓето во локалната заедница?
- Поделете се во групи и дефинирајте ги активностите кои би воделе кон изработка и имплементација на еден план за подобрување на здравјето на луѓето во вашата локална заедница!

13. Студија на случај: Цереми Бентам, филозоф на политичка анализа и програмска евалуација

Античките грчки филозофи и политичките аналитичари кои тие ги инспирирале цели два милениуми биле засегнати со големите проблеми на државата и управувањето, војната и мирот како и моќта и политиката. Но, со развитокот на градовите, со појавата на трговска или средна класа и новите проблеми и прилики предизвикани од индустриската револуција, работите морало да се сменат. Владите морале зголемено да се заинтересираат за малите, прецизни детали на општествената политика и нејзиното раководење. Некој морал да почне да мисли на релативно малите проблеми односно помалку на војна и мир, а повеќе за тоа како најдобро, на пример, да се собира данок, да се гради канализација и да се организираат затвори. Тука доаѓа улогата на Цереми Бентам (1748-1832). Тој бил англиски филозоф и историски заслужен за огромен број филозофско-теоретски аспекти на успешното управување. Како последица на тоа, тој се смета за еден од основачите на практиката или прагмата односно т.н. наука која се однесува на анализата на општествената политика.

Бентам често пати бил нарекуван чудо од дете бидејќи читал на англиски јазик до третата година, латински до четвртата година и на француски јазик до шестата година од животот. На 12 годишна возраст бил испратен на Кралскиот колеџ во Оксфорд каде што дипломирал во 1763 година и веднаш потоа продолжил да студира право. Притоа, неговото семејство се надевало дека ќе му се придружи на неговиот татко во правниот бизнис. Но, слушајќи ги секој ден предавањата на водечките правни експерти, станал разочаран од правото во Англија, но, не и обесхрабрен. Откако се стекнал со работна лиценца, наместо на практикување на правото, тој го посветил неговиот живот на неговото реформирање. Под “негово” тој мислел и на основачките доктрини на правото како и на самите закони. Иако животот како реформатор ретко се исплател финансиски, Бентам не бил загрижен за тоа, особено во

периодот откако неговиот татко починал и му оставил големо наследство.

Бентам е најпознат како англиски филозоф кој тврдел дека сопствениот интерес е најголемиот мотиватор и дека работата на Владата е да се стреми да го прави најголемото добро за најголем дел од народот. Тој сметал дека институциите треба да се оценуваат врз основа на нивото на т.н. корисно добро кое го постигнале. Со тоа всушност, тој бил застапник на движењето наречено утилитаризам кое застапувало дека една акција е правилна ако, и само ако, нејзиното изведување ќе резултира повеќе со задоволство отколку болка, повеќе среќа отколку несреќа во однос на останатите алтернативи. Во неговата најпозната книга насловена како „Вовед во принципите на моралот и легислативата” од 1780 година, Бентам напишал дека “природата го ставила човештвото под управа на два независни владетели, и тоа: болка и задоволство. На нив останува да укажат што треба да направиме, како и да одлучат што ќе направиме”.

Со користење на принципот на користа, за да ја објасни човековата мотивација, Бентам сметал дека го пронашол клучот за науката за човековата благосостојба. Според него, целосната благосостојба на едно општество треба да биде мерена со тоа колку добар бил секој од неговите членови. Со тоа властите, преку нивната политика треба да се стремат кон постигнување “најголема среќа за најголемиот број на луѓе”. Ова негово однесување односно неговите ставови не го правеле особено омилен меѓу аристократите кои биле одлучни да ја задржат нивната среќа на трошок на пониските социјални класи. Но, Французите биле толку задоволни со неговите размислувања за еднаквоста заради што во 1792 година го прогласиле за почесен граѓанин на младата Француска република. Француските револуционери го сметале за еден од нив.

Преку застапувањето дека владите биле создадени заради желбата на човекот за среќа, а не заради некоја божествена интервенција, тој ѝ противречел и на монархијата и на црквата со што на крајот утилитаризмот бил прогласен за безбожна филозофија. Неговите верувања, списи и дејства го направиле Бентам главна интелектуална сила зад општествените реформи во Англија во 19-от век. Но, кои дејства?

Бентам, како навистина љубезен човек уште бил и голем интелектуален агитатор. Купил куќа во Вестминстер, во близина на Британскиот парламент. Ја нарекол оаза и таму, неженет, го посветил неговиот живот на пишување и реформи. Практично, во секој ден од неговиот живот пишувал околу 15 страни предлози и забелешки во однос на законодавството. Притоа, бил добро позициониран за често да ги дружи

односно едуцира членовите на двата дома на парламентот. Не само што сам ги добивал идеите, туку и сам успевал да ги “подметне” тие идеи. Крајно, успеал во тоа да неговите идеи, засновани на утилитаризмот, допринесат за најголемите општествени и правни реформи во Британија во 19-от век.

Разликата меѓу Бентам и други желни реформатори била во тоа што Бентам барал да развие техники за справување со општествените прашања односно техники кои другите може да ги применат на сè уште непознати проблеми. Наследството на Бентам е толку големо бидејќи тој бил првиот методолог за анализа на општествената политика. Всушност, тој го покажал “начинот” да се најде начин.

Бентам, очигледно, не го измислил принципот на корист кој може да се следи од античките Грци. Првично, тој читал за тоа во „Есеј за основните принципи на владата” објавена од Џозеф Присли од 1768 година. Сепак, бил првиот кој прецизно и математички точно го пренесол принципот на корист на тогашната општествена политика. Бентам бил првиот кој емпириски ги испитувал проблемите на општествената политика, за да притоа ја искористи истрагата на социјалните факти како оправдување на неговите аргументи за реформите во правото. Еден век подоцна тоа ќе биде наречено Брандејсово правило (Brandeis brief), правен аргумент кој не го зема предвид само правото, туку и податоците од општествените или научните истражувања кои имаат економски и социолошки импликации како во правото така и во општеството. Овој тип на правен аргумент бил за прв пат применет од страна на Луис Д. Брандејс (1856-1941), кој подоцна работел во Американскиот врховен суд помеѓу 1916 и 1939 година. Брандејсовото правило помогнало, на пример, да се победи во судскиот случај од 1954 година, Браун против Одборот за образование (Brown v. Board of Education) кога, со сведочење на психолози за ефектите на сегрегацијата врз децата од црна раса, адвокатите на Браун докажуваат дека одвоените образовни институции биле по самата природа на работењето нееднакви.

Бентам барал сите закони, но и политиката да одговарат на прашањето “кој има корист?”. Ако предлогот не одговарал со “најголема среќа за најголем број луѓе” тогаш не заслужувал да стапи во сила. Пред сè, Бентам се залагал за практични, прагматични решенија на проблемите со криминалот, образованието, благосостојбата и општественото здравје меѓу другото. Тој сметал дека има дарба за законодавство, за давање нови предлози кои треба да бидат претворени во закони. Тоа е и она во што го поминал неговиот живот. Тој барал законодавците да не бидат водени од нивните партии, туку од неговиот принцип на најголема можна корист. Да се направи поинаку би било

обесчестувачки неморално, но и неправедно. Затоа неговиот највлијателен труд е наречен „Вовед во принципите на моралот и легислативата“. Сепак, целата поента на законодавството е да се прави моралното, етичкото. Нели?

Прашања за анализа и дискусија:

- Што научивме од анализата за работењето на Цереми Бентам? Дали критериумите на Бентам за успешни програми односно реформи, но и успешни закони сè уште се применуваат како основа при изработката на Закони и програми од јавен карактер?
- Дали денес може да се препознае правилото “најголема среќа за најголем број на луѓе” кај политичарите и законодавците во процесот на одлучувањето?
- Поделете се во групи и замислете дека секоја од групите е “мал парламент” кој носи закони и во кој се одлучува. Дискутирајте за носење на некој Закон и притоа размислувајте како Бентам односно “најголема среќа за најголем број на луѓе”!

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 534-536).

14. Студија на случај: Меѓувладин менаџмент и падот на United flight 93

На 11 септември 2001 година, воздушниот лет 93 на неговиот кобен лет од меѓународниот аеродром Newark, Њу Џерси до Сан Франциско, Калифорнија доцнел. Закажаниот лет во 8:01 часот доцнел бидејќи бил заглавен на аеродромот во рамките на вообичаениот аеродромски метеж чекајќи дозвола за полетување. Набрѓу, по 41 минутното одложување се кренал во воздухот. Веднаш по полетувањето, киднаперите брзо дејствувале и го киднапирале авионот. Многу од патниците можеле да се јават дома и да научат дека слично киднапираните авиони само што паднале во светскиот трговски центар. Земајќи предвид дека нивниот лет бил сличен со мисијата на киднаперите, наместо кон аеродромот на Сан Франциско авионот бил пренасочен кон Вашингтон. Во тој момент, патниците од Боинг 757 одлучиле да дејствуваат.

Младиот Цереми Глик ѝ се јавил и ѝ соопштил на сопругата од Њу Џерси дека некои од патниците гласале и одлучиле да ги нападнаат киднаперите. Стјуардесата Сенди му кажала на својот маж во Њујорк дека патниците се сместиле во задниот дел од авионот и размислувале со жешка вода да ги нападнаат киднаперите. Исто така, Тод Бремер не успеал да ја добие неговата сопруга на телефон во Њу Џерси, па ја исконтактирал Лиса Џеферсон која била надзорник за воздушен сообраќај и ја замолил да ѝ се јави на неговата сопруга за да ѝ ја пренесе неговата последна љубовна порака.

Последните зборови што Џеферсон ги слушнала биле во 9:58 часот кога Бремер ги прашал своите колеги патници: „Дали сте подготвени? да се тркаламе...”.

Бременовите последни зборови “да се тркаламе” од тој момент станале позната фраза за пркос кон терористите. Авионот се срушил по осум минути во руралната област 80 милји југоисточно од Питсбург, Пенсилванија. Хероизмот на патниците зборувал многу, но хаосот на земјата бил огромен. Физички и психички хаос - авионот и деловите од телата биле разнесени на неколку квадратни километри. Дополнително, трагедијата била придружена со судски “неред”. Се поставило клучно прашање: Кој бил обвинет и кој за што бил одговорен?

Ако авионот се срушил заради криминален акт како што бил случајот со летот 93 тогаш одговорен за истражувањето на срушувањето на авионот е ФБИ (Federal Bureau of Investigations) бидејќи паѓањето на авионот е криминален акт. Ако не се работи за криминален акт, тогаш Националното транспортно биро за безбедност (National Transportation Safety Board) би било надлежно за случајот со трагедијата. Пет години претходно, искуството со падот на летот 800 на брегот на Њујорк во јули 1996 година покажало голема конфузија во докажувањето меѓу владините агенции кој за што е одговорен особено во давањето одговори на барањата односно прашањата на фамилиите на жртвите во несреќата. Семејствата на жртвите биле оправдано лути заради недостаток на поддршка од авионската компанија и владините агенции. Како резултат на тоа, таа ситуација довела до носење на Законот за поддршка на семејствата на жртвите при авионски несреќи истата таа година. Овој закон, конечно ги разјаснувал надлежностите и одговорностите помеѓу ФБИ, Националното транспортно биро за безбедност и авиокомпаниите во случај на авионска несреќа. Исто така, на другите агенции им биле доделени посебни одговорности наречени “задачи за поддршка на жртвите”. На пример, американскиот Црвен Крст бил задолжен за фамилијарната грижа и менталното здравје. Понатаму, советувањата за надминување на тагата кај семејствата се многу важен аспект при ваков тип на несреќи. Кога бројот на жртвите

го надминува бројот на жртви кои можат да бидат третирали од страна на локалниот медицински обдукционер, тогаш Одделот за здравство и човечки ресурси бил должен да испрати експерти за форензика. Натаму, доколку меѓу жртвите има и странски државјани, тогаш Одделот за државјанства бил одговорен да им помогне на семејствата на жртвите.

Исто така, локалните власти се одговорни во рамките на правната јурисдикција на која функционираат. Како резултат, државната полиција, канцеларијата на локалниот шериф, како и јавниот обвинител се вклучуваат во истрагата заедно со ФБИ на местото на настанот. Во случајот со летот 93, најмалку 42 агенции од каков било владин тип и ниво биле инволвирани на местото на настанот. Голем број официјални служби од околните населени места биле подготвени да понудат асистенција кон жртвите од несреќата. Истовремено, тие соработувале со многубројни федерални агенции при вршењето на увидот и давање помош на жртвите од несреќата.

Според медиумите, со делови од тела расфрлани насекаде и вознемирени членови на семејствата индивидуалното и организациското ниво на вознемиреност го достигнало врвот. Се зголемувала тагата и бесот на семејствата на жртвите. Додека, пак, причините било да се механички или терористички на која било авионска несреќа никогаш не би можеле да бидат откриени, сигурно е дека таков инцидент би кренал огромна “гужва” за т.н. меѓувладин менаџмент.

Денес, новоформирианиот Оддел за домашна безбедност (Department of Homeland Security) е создаден за да ги олесни многубројните проблеми и конфузии кои би можеле да се јават помеѓу владините институции. Во секој случај, доколку се случи слична несреќа тука повторно сè уште би имало меѓувладини несогласувања околу кој што треба да прави или за што е надлежен. Во секој случај, се работи за многу сложени прашања кои бараат повторно и повторно нови заложби за средување на работите во областа на т.н. меѓувладин менаџмент.

Прашања за анализа и дискусија:

- Зошто “војната” против тероризмот бара зголемено ниво на соработка помеѓу владините институции?
- Од направените анализи, објаснете на што се однесува т.н. меѓувладин менаџмент?
- Поделете се во групи и креирајте сценарио за голема национална несреќа која бара брзи интервенции од голем број на институции. Направете план за брза интервенција на секоја од тие институции согласно нивните надлежности! Во што се

состојат најголемите предизвици при создавањето на еден ваков план?

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 163-164).

15. Студија на случај: Опасностите од групното мислење

Во статија од 1951 година насловена како „Ефектите од групниот притисок врз модификацијата и изобличувањето на пресудите”, авторот Соломон Аш го објаснува неговото истражување врз начинот на кој индивидуата се однесува во услови кога групното мнозинско мислење е во спротивност со фактичката ситуација. Соломон става одредена индивидуа како експериментален субјект во соба со група луѓе на кои претходно им се зададени инструкции да даваат погрешни одговори на очигледно јасни прашања, на пример иако столицата е очигледно во зелена боја нивниот одговор да биде дека истата е во црна боја. Притоа, само експерименталниот субјект не знае за што се работи. Иако мал дел на субјекти останале независни во своите ставови и ја презентирале фактичката ситуација онаква каква што е, голем дел од нив ја измениле својата пресуда за да одговара со онаа на групата на која и се зададени инструкции за да зазема погрешни ставови

Соломоновиот експеримент донесол драстични докази за влијанието на групата врз поединецот. Од менаџерска перспектива се покажува зошто е екстремно важно да се фокусира вниманието на работата со групата кон насочување на верувања, вредности и состав на истата. Но, најчесто неформалните групи се надвор од формалната организациска поставеност и сфери на влијание

Дваесет години по Соломоновиот експеримент, Ирвин Јанис ја публикува неговата студија за групното мислење. Како и Соломон, Јанис ги испитувал притисоците за сообразност односно причината поради која општествената конформација се среќава често во групи. Но, за разлика од Соломоновиот експеримент кој користел студенти како експериментален субјект, Јанис ги набљудува главните носители на одлуки во времето на следниве големи фијаска, и тоа:

- Грешката од неподготвеност при јапонскиот напад над американското пристаниште Перл Харбор во 1941 година,

познат како настан по кој САД се вклучува во Втората светска војна;

- Одлуката за испраќање на генерал Даглас МекАртур за време на Корејската војна во 1950 година на реката Јалу (на границата помеѓу Северна Кореја и Кина) со што се предизвикува кинеска интервенција и проширување на војната; и
- Одлуката во 1961 година да се дозволи Американски спонзорирани иселеници од Куба тренирани од ЦИА за преземање на власта од Фидел Кастро, при што слетувањето на Заливот на свињите било тотално промашување и срам за администрацијата на Кенеди.

Групното мислење е начинот на размислување на личноста која е ангажирана во услови кога групното мислење е толку доминантно и во кохезија во групата што има тенденција да го заобиколи реалното оценување на алтернативни правци и акции со очајничка потреба за консензус по секоја цена со што го потиснува несогласувањето и секоја информација која може да поттикне спротивно мислење.

Организациската култура која го дозволува групното мислење, исто така, ги задушувa информациите. Јанис идентификувал осум лесно опсервирачки симптоми на групното мислење кои доведуваат до некомпетентност и понекогаш до катастрофални одлуки. Тоа биле следниве:

- Илузија за неповредливост;
- Колективни конструкции на рационализација кои им овозможуваат на членовите на групата да ги игнорираат предупредувањата или другите форми на негативни повратни информации;
- Безусловно верување во моралот на групата;
- Силни, негативни, стереотипни погледи кон лидерот на непријателската група;
- Силен притисок врз членовите на групата кои изразуваат дури моментален сомнеж по однос на виртуелните илузии кои владеат во групата;
- Внимателно, свесно, лично избегнување на отстапувања од она што се чини дека е групен консензус;
- Споделена илузија со едногласност во мислењето; и
- Институција на таканаречени “умствени чувари” односно личности кои го “штитаат” лидерот и неговите следбеници од спротивни информации кои можат да го прекршат

самозадоволството кое го чувствуваат за нивната ефикасност и моралот од претходно донесените одлуки.

Феноменот на групното мислење не е лимитиран само на носителите на високи одлуки во владата. Групното мислење има тенденција да се појавува и кога индивидуата високо го вреднува членството во групата и се идентификува силно со своите колеги. Исто така, групното мислење може да се појави затоа што лидерот на групата не охрабрува несогласување или тоа се случува поради некоја стресна ситуација што ја прави групата повеќе кохезивна. Во суштина, членовите на групата ги потиснуваат сомнежите и критиките околу предложените насоки на делување со резултат кој групата го избира како повеќе ризичен од предложениот. Групното мислење бидејќи резултира со влошување на менталната ефикасност и доведува до недостиг на морална осуда земајќи го предвид групниот притисок, исто така, развива и индивидуална конотација.

Јанис заклучува дека групното мислење има негативно влијание врз носителите на одлуки поради тоа што доведува до преценување на групните можности и доведува до самоисклучување од нови информации и поинакви мислења. Забележете дека нема ништо ново во групното мислење. На пример, тоа што се случи кај Заливот на свињите во 1961 година околу групното мислење не е ништо поразлично од случувањето со шпанската Армада во обидот за инвазија на Англија во 1588 година. Во двата случаи, лидерите (Џон Ф. Кенеди и Филип Втори од Шпанија) очекувајќи дека мала инфилтрирана група ќе доведе до општо будење против воспоставениот режим се покажале погрешни. Погрешните разузнавачки информации водат кон погрешни претпоставки кои понатаму водат во погрешна инвазија.

Во случајот околу нападот на Перл Харбор и војната во Кореја погрешните разузнавачки информации не биле причината. И во двата случаи, тука имало изобилство на информации. Грешката била во погрешната интерпретација и актот после тоа.

Прашања за анализа и дискусија:

- Кои се главните фактори кои водат до групно размислување во секоја организација?
- Дали групното размислување е од историски интерес или сè уште претставува случајно однесување во владините институции кое не заслужува внимание?

- Поделете се во групи и идентификувајте проблем кој бара брза интервенција односно ургентно решавање. Дали постојат тешкотии при групното одлучување? Кои се тие?

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 289-291).

16. Студија на случај: Како воените штабови станале првите стратегиски мислители!?

На 20 јануари 1953 година, Двајт Д. Ајзенхауер, генералот кој ги водеше сојузниците во победа против нацистичка Германија во Втората светска војна, положил заклетва на функцијата претседател на САД. Неколку часа подоцна му бил предаден запечатен плик. Според биографот на Ајзенхауер, Џефри Перет, Ајзенхауер изгледал вознемирено. Набргу, тој му рекол на човекот кој му го донесол пликот: „Никогаш повеќе да не ми носиш запечатен плик!“

Перет напишал дека тој запечатен плик било конкретен доказ за нешто во кое тој веќе верувал - дека тоа место (Белата куќа) било лошо организирано односно лошо менаџирано. Притоа, стотици писма адресирани до Ајзенхауер пристигнувале секој ден. Но, уште повеќе од тоа. Тие требало да бидат добро “скенирани” и селектирани така што оние кои требало да бидат прочитани, без разлика дали се однесувале на водење јавни работи или понатамошно зацврстување на стари пријателства, да бидат ставени за читање пред Претседателот Ајзенхауер. За да се справи со “проблемот” со запечатеното писмо, Ајзенхауер усвоил варијанта на системот, и тоа т.н. систем на генералниот штаб односно систем што бил пионерски усовршен од армијата што неодамна ја имал поразено.

Како организациски модел кој требало да се копира и прилагоди на локалните услови, германскиот генерален штаб во историјата немал никакви врски со администрацијата и креирањето политики. Додека големите воени организации уште од армијата на Александар Велики 336-323 п.н.е. имале елементи за логистика и интелигенција, раѓањето на современиот штабен систем може да се проследи до одредено време и место, а тоа било Источна Германија, и тоа на 14-ти октомври 1806 година. Во еден единствен ден помала француска армија предводена од Наполеон буквално ја уништила (убиени, ранети или заробени) речиси целата пруска војска во битките на реката Јена и Ауерштат. Во пресрет

на оваа катастрофа и окупација на нивната земја од страна на Французите, двајца од пруските офицери Герхарт Шарнхорст и Август Гнајзенау го убедиле нивниот крал дека постои начин да се победи Наполеон. Но, за да го сторат тоа, Прусите требало да копираат некои од воените реформи на Французите и да излезат со нови. Пруската армија тогаш започнала да ги имитира Французите во селектирање офицери на база на заслуга наспроти социјалниот ранг како нов акцент во теренското управување наспроти да дефилира голема вежба и да создаде граѓанска наспроти наемничка (платена) војска. Тогаш тие ги надминале Французите со измислување на генералниот штаб односно т.н. стратешки мислителите на армијата.

Во меѓувреме, Наполеон имал многу штабови, но не реален генерален штаб бидејќи тој како воен гениј немал потреба од тоа. Но, сепак, вистинските генији се ретки. На тој начин, организацијата на генералниот штаб кој придонесол офицерите заедно да ги планираат идните операции всушност бил колективна замена за “индивидуалниот” гениј каков што бил Наполеон Бонапарта.

Во 1806 година, Пруската армија била некомпетентно организирана и тоа довело таа да изгуби од Наполеон. Сепак до 1813 година, Прусите толку ја реформирале армијата што го поразиле Наполеон и придонесле за негова оставка и прогонство во Елба. Кога Наполеон повторно се појавил во 1815 година, Прусите се здружиле со Британците кои биле под раководство на Војводата од Велингтон за да го поразат Наполеон повторно во битката на Ватерло. Како резултат, два најпознати воени бродови од 1930-те години биле именувани во чест на Пруските офицери Шарнхорст и Гнајзенау. Но, подоцна, и двата биле уништени во текот на Втората светска војна.

Од почетокот на дваесеттиот век, сите главни воени сили адаптирале варијанта на Германскиот систем за т.н. генерален штаб. Притоа, спроведувањето на реформите во војската и тогаш не било проследено без голем број грешки и недостатоци во одлучувањето од страна на армијата. На пример, и САД и Велика Британија формирале генерални штабови само по завршувањето на очигледното лошо управување со големите војни, и тоа шпанско-американската војна од 1898 година и војната во Боер од 1899-1902 година. Своевремено, Елиу Рут како американски секретар за војна, во својот годишен извештај за 1902 година, напишал дека најважното нешто што требало да се направи во тие моменти за високоефикасна регуларна армија било формирање на генерален штаб.

Притоа, тој воопшто и не морал да ги потсетува неговите читатели дека тоа што го напишал е навистина потребно поради лошото управување во последната војна. Војниците испратени да се борат во Куба имале

само волнени кошули за носење и дека познатиот Сан Хуан Хил со коњаници војници предводени од полковникот (подоцна претседател на САД) Теодор Рузвелт оделе пеш бидејќи не биле испратени коњи за нив, како и дека само 300 од 3.000 американски војници што умреле во војната биле убиени за време на борбата. Извештајот на Рут потенцирал дека: “нашиот систем нема адекватна одредба за насочување на мозокот што секоја армија мора да ја има за да работи успешно. Заедничкото искуство покажало дека ова не може да го достигне ниту еден човек без помошници и дека бара организација односно посебно тело од офицери кои работат заедно под раководство на шеф и целосно одвоени и независни од административниот штаб на армијата...Телото од офицерите одвоени од административниот штаб ќе се нарекува генерален штаб”.

Следната година, американската армија добила наредба да формира генерален штаб со одлука на Конгресот. Американскиот претседател кој го потпишал законот бил Теодор Рузвелт, истиот полковник чиј човек, Сан Хуан Хил, поради лошата работа на штабот немал доволно коњи кои му биле потребни во текот на воените битки.

Објаснувањата на Рут за должностите на генералниот штаб, напишани на англиски јазик во неговиот извештај биле преведени од Германците. Рут напишал “такво тело на мажи што ја извршуваат општата должност на генералниот штаб е исто толку неопходно и во време на мир како што е во време на војна. Тоа не е извршно тело, тоа не е административно тело, тоа дејствува само преку авторитетот на другите. Тоа ја прави интеллигентната команда возможна преку процедура и уредување на информации и разработка на плановите во детали и овозможува интеллигентно и ефективно извршување на команди со тоа што ги држат советувани сите одделни чинители за деловите што треба да ги играат во општата шема”.

Но, сепак, за кратко време требало да се разбере концептот на генералниот штаб. На пример, Џејмс соопштил дека во 1914 година претседателот Вудроу Вилсон прочитал во „Балтимор Сан” дека генералниот штаб на американската армија работел на изработка на планови за војната со Германија. Притоа, Првата светска војна започнала во Европа и Вилсон бил убеден дека ги држи Соединетите Американски Држави надвор од војната. Веднаш потоа, Вилсон му наредил на секретарот на војната да отпочне итна истрага и ако се докаже точно дека САД се заштитени од војната, веднаш да го ослободи секој офицер на генерал-штабот од своите обврски. Но, откако му било објаснето на Вилсон дека подготовката на теоретските воени планови претставува континуирана и примарна функција на штабот, Претседателот мирно дозволил предметот да биде отфрлен.

Наместо офицерите да бидат обучени да работат во новиот генерален штаб, Армијата формирала т.н. штабна школа во Форт Левенворт, Канзас, која еволуирала во Команден и Генерален штабен колеџ. Претседателот Ајзенхауер не само што ја завршил оваа школа туку и во текот на Втората светска војна го предводел најголемиот воен штаб во историјата на војувањето. Така што, Ајзенхауер, кого Генералот Даглас Макартур го нарекувал “најдобриот службеник што воопшто сум го имал” знаел за штабот. Кога претседателот Ајзенхауер бил инаугуриран за Претседател на САД, Белата Куќа веќе имала многу личен и професионален персонал наменет за него. Но, тоа било во голема мера административна структура која се базирала на известувања и соопштувања. Така што, сите високи службеници имале директен пристап до Претседателот. Но, набргу потоа, Ајзенхауер го заменил ова со хиерархиска структура во која сите вработени работеле под свој началник на кабинет кој станал заштитник на Претседателот. Тоа го штитело времето на Претседателот и гарантирало сите предлози да бидат соодветно екипирани пред да му бидат нему претставени.

Додека двајцата претседатели, Кенеди и Џонсон, кои го наследиле Ајзенхауер повторно го воспоставиле стариот административен правец, персоналот во Белата Куќа бил интензивно инволвиран со евалуација на имплементираниите политики и независното одлучување. Ричард Никсон бил заменик-претседател на Ајзенхауер. Цели осум години тој внимателно учел од системот кој го воспоставил Ајзенхауер во поглед на администрацијата. Така што, кога Никсон станал Претседател во 1968 година, тој веднаш назначил шеф на административниот персонал на Белата Куќа, како и сите претседатели претходно. И покрај фактот што шефот на администрацијата на Никсон и голем број на негови соработници завршиле во затвор заради криминалот поврзан со Вотергејт, административната сила во Белата Куќа останува “de facto” национален “think tank” чијашто работа, покрај помагањето на Претседателот да ја надгледува федералната бирократија е да развива национална политика и да води сметка за претседателската законодавна агенда.

Во минатото, постоењето на шеф на персоналот било многу ретко и строго војнички. Но, не повеќе! Влијанието на германскиот модел за генерален штаб денес е толку доминантно така што речиси и невозможно е да не се сретне шеф на персоналот. Денес, покрај Претседателот, најголемиот број гувернери и градоначалници имаат шеф на администрацијата. Исто така, тука влегуваат и различните оддели од полицијата па се до одделите за образование (секој шеф има свој шеф!). Поентата е дека секој официјален претставник мора да има

шеф на администрацијата, па макар бил шеф само на неколку административци.

Како што концептот за генерален штаб се развил во различни форми, исто така и чувството за “think tank” се менувало. Самата фраза, овде употребена за да ја опише функцијата на вистински генерал-штаб, реално, е само поим за организација или организациски сегмент чијашто единствена функција е истражувањето. Целта на граѓанските “think tanks” е да идентификуваат опции, прават процени и генерално придонесуваат за дебата за јавните политики. Денес “think tanks” се многу влијателни и распространети низ целиот свет. Голем број од нив се поврзани со универзитетите, додека пак други со Владата. Она што беше некогаш во минатото алатка на нациите за справување со проблемите во војната и мирот, сега претставува главна алатка за социјалните реформатори и богатите бизнисмени.

Прашања за анализа и дискусија:

- Анализирајте го текстот! Како концептите за административно управување од војската преминале успешно во граѓанските институции?
- Која е улогата на шефовите на администрацијата? Во што се состои нивната работа?
- Поделете се во групи и формирајте административна структура со определени цели и задачи. Дефинирајте ги надлежностите односно одговорноста на шефот на вашата административна структура!

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 354-357).

17. Студија на случај: Важноста на административната доктрина

Сите организации се водени од доктрина на управување што формира основни вредности. Доктрините и вредностите можат да бидат државни или недржавни, свесни или несвесни, рекламни или нерекламни, но, тие се секогаш тука. Без водечка доктрина и компатибилни техники на однесување за имплементирање, која било програма за управување не може да биде остварлива. Првата административна доктрина била

содржана во бруталноста на воената дисциплина: „Направи го ова или умри”. Навистина, една од главните причини што офицерите носеле пиштоли била да пукаат во нивните луѓе ако тие не биле доволно посветени за почитување на редот- особено при вклучена голема опасност. Или, како што Едвард Гибон напишал во „Подемот и паѓањето на Римската империја (1776)”: „Беше нефлексибилен максимум на римската дисциплина што добар војник треба да се плаши од неговите офицери повеќе од непријателот”.

Посовремен пример за доктрина е познатата едноставна изјава на Хенри Форд, и тоа: „Сето она што го бараме од мажите е дали ја работат работата која е поставена пред нив”. Форд имал основна претпоставка дека вработените кои не одговараат соодветно на работата која е поставена пред нив треба да бидат отпуштени. Техниката на однесување која е користена овде може да се спореди со техниката која се применува на оние мали експериментални животни кои имаат поминато генерации трчајќи низ лавиринтите на психолозите. Повеќе работа, повеќе сирење.

Пософистицирани доктрини се потребни кога значајната и исполнувачката работа за вработените е централна цел на организацијата. Овде основните претпоставки се радикално различни. Платите не се единствена причина за работење! Стратегиите кои произлегуваат од ова управување се вредност и филозофија, како погодни за долгорочна организациска ефективност и продуктивност. Исто како што религиозната доктрина често се дефинира како индивидуален став кон животот, менаџерската доктрина се дефинира како менаџмент вредности и став кон работата и луѓето на работа. Поради тоа доктрините, вредностите и ставовите на делот од менаџментот многу често стануваат “пророштва” што се исполнуваат. Вработените и менаџерите, исто како студентите и наставниците, имаат тенденција да живеат до или под очекувањата.

Но, доктрините и ставовите прават многу повеќе од она што влијаат на моралот и перформансот на вработените поединци. Тие се дел од културата на организацијата и организационата култура влијае на целокупната компетентност или неспособност на една организација. Кога менаџерите се силно ограничени од официјалната доктрина, односно од стандардни оперативни постапки, тие не можат да користат некаква тајност за да одговорат на сменетите околности. Соочени со очигледна правна одлука која е спротивна на формалната политика, сите тие премногу често, свесно прават грешна одлука чувствувајќи дека немаат избор. Ова е грешна концепција на одговорно менаџирање. Која било организација што не ги следи нејзините менаџери во нивното прилагодување да одговорат на променетите услови води кон пад. Тоа е

таа концепција, филозофија или доктрина на лидерство што е изразена од организациската култура, но и како манифест во организациските политики што конечно одредува успех или неуспех, победа или пораз, компетентност или неспособност.

Во секој случај, административните доктрини ги повторуваат парадигмите на Томас С. Кун. Во неговата книга од 1962 година, насловена како „Структурата на научните револуции“, Кун објаснил дека како што природните науки напреднале, така сè повеќе се натрупале теории кои постојано се менуваат. Научните предности не биле засновани на “впивањето знаење и факти”, туку на доминантна парадигма (или модел) користена во кој било конкретен период за да се објаснат феномените кои се проучуваат. Наместо одбивање на претходните теории, секоја парадигма би се надградувала врз релевантно знаење и теории. Еднаш прифатена парадигма преку консензус помеѓу актуелните научници, траела исто толку долго колку што била успешна. На крајот, би била заменета со порелевантна и покорисна парадигма. Според Кун, овој процес на заменување на парадигмите бил наречен “научна револуција”.

Парадигмите имаат сопствени временски рамки и содржини, тие ги преклопуваат и времето и содржината затоа што тие се развиваат постојано. Во паралелна смисла, доктринарното развивање во администрацијата е циклусно по природа. Една успешна иновација на реформаторите е проследена со период на зголемена ефективност, барем додека организациите не се натпреваруваат да усвојат слични реформи. Но, со тек на време напредуваат технологиите и променливите средини прават иновацијата постојано да се надградува. Откако една иновативна промена го отстранува проблемот, циклусот на компетентност и неспособност се повторува. Впрочем, така се одржува организациска компетентност која претставува борба што никогаш не завршува.

Всушност, тоа е причината зошто натпреварувачките организации имаат тенденција да комуницираат постојано. Секогаш кога иновацијата заработува репутација за да биде успешна, таа е копирана од другите посакувајќи да биде еднакво успешна и во нивните организации. Но, еднаквоста во структурата и опремата не е секогаш доволна за да се каже дека може да се биде успешен натпреварувач. На пример, во текот на пролетта 1940 година, нацистичка Германија ја окупираше Франција користејќи тенкови и војници употребувајќи т.н. блицкриг формација. Германија победила и покрај фактот што Франција немала само повеќе војници, туку имала и повеќе тенкови со подобар квалитет. Она што ја направило разликата бил фактот што

Германците имале подобра тактичка доктрина за употреба на нивните тенкови за масовни напади наспроти само поддршката од пешадијата.

Општествата можат да бидат заштитени од нивните постојани војски или морнарици, но вооружените сили не можат да функционираат без административни институции кои нив активно би ги поддржувале. Но, политичката сила е празна и бесмислена без присуство на истовремена економска и административна моќ. Историчарот Пол Кенеди во неговата книга „Подемот и падот на големите сили“ демонстрирал како во модерно време крајната победа отишла кај економски посилената држава. Оние кои биле само воено моќни, како на пример Австрија, Франција, Велика Британија, Германија, Шпанија и Советскиот Сојуз на крајот сите страдале од т.н. “империјални превирања” и паднале како големи сили.

Революционерите со нивните пиштоли можат да ја почнат револуцијата, но само администраторите кои го следат нивното будење можат да го зацврстат и да го завршат тоа. Така што, сите освојувачки војски неопходно биле проследени од орди на бирократите. Наполеон ја зацврстил Француската револуција во 1789 година со административните реформи отелотворени во Кодот на Наполеон и создавањето на државната служба. Уставот на САД од 1787 година, што ја следел Револуцијата од 1776 година, сè уште ја обезбедува административната рамковна работа на американската Влада. Руската револуција од 1917 година довела до создавање на административен апарат на социјалистичката држава кој со неговата командна економија бил толку тежок и неефикасен што последователната револуција во 1991 година го заменила со режим кој имал поголеми надежи за ефикасност. Сите политички револуции во Источна Европа во текот на доцните 80-те години, кои биле првично политички мотивирани, повеќе станале административни револуции за да им обезбедат на нивните луѓе нова административна доктрина која би функционирала со поголема ефикасност на слободниот пазар.

Секоја голема политичка револуција - од американската преку француската до руската револуција - може да се рече дека била предизвикана од истата работа, и тоа: сиромашна јавна администрација. Едноставно кажано: среќни и просперитетни луѓе не прават револт. Револуциите се предизвикани од неспособната јавна администрација и тие се поттикнати од незадоволни корисници на услугите на јавните служби. Поради тоа, ефективната јавна административна доктрина е толку важна, затоа што ни едно општество не може да живее во мир и просперитет или да преовладува во војна без ефективна и ефикасна јавна администрација односно административна доктрина.

Прашања за анализа и дискусија:

- Што е административна доктрина?
- Зошто една ефективна административна доктрина е неопходна за успехот на јавната администрација на државата?
- Поделете се во групи и креирајте административна доктрина во вашата група!

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 243-246).

18. Студија на случај: Лиценцирањето на возила и ризикот по јавната безбедност

Нелегалното обезбедување лиценца, надградби на лиценца или регистрирање на возила на лица на кои им е забрането да ги имаат или ја немаат потребната обука не е само измама. Тоа, исто така ја загрозува јавната безбедност, овозможувајќи им на луѓето и возилата да бидат на патот што инаку не би смееле да бидат таму.

Поранешна вработена во Министерството за транспорт и главни патишта (МТПП) била осудена на почетокот од 2016 година за лажно издавање на возачки дозволи, надградби на лиценци и регистрации на возила во замена за готовински плаќања. Таа била осудена на четири години затвор.

Во период од 18 месеци помеѓу 2012 и 2013 година, сега веќе поранешната вработена во МТПП, лажно издала или префрлила 31 регистрација на возила и издала или надградила 57 возачи и за тоа добила за возврат најмалку 50.000 американски долари во готово за лажните трансакции. Многу од оние што ги добиле надградбите на лиценците не биле воопшто квалификувани или обучени да управуваат со возилата што лиценцата ги овластила да возат на јавни патишта. Затоа, ова прекршување не било само корумпирано однесување и кривично дело само по себе, туку ја загрозувало јавната безбедност со значителен ризик по здравјето и животот на луѓето.

Притоа, вработената ја раководела корумпираната шема со помош на други луѓе кои дејствувале како посредници преку олеснување на лиценци и надградби на лиценците за нивните пријатели и соработници. Кога престанала нејзината работа, таа се обидела да ги

корумпира поранешните колеги, нудејќи им пари за лажно процесирање на други барања за возачка дозвола.

Двајца соработници на обвинетата и осудената, исто така, биле обвинети за официјални коруптивни дела за учество во шемата. Еден од нив добил затворска казна од три години со можност за непосредно помилување, а другиот сè уште бил изведен пред судот. Четириесет и четири други лица обвинети од страна на јавното обвинителство биле осудени за незаконски дејствија за измами поврзани со плаќање и примање на лиценци и надградувања на лиценците за превоз.

Во нејзината работа во центарот за услуги на клиентите на МТПП, вработената ја искористила локалната пракса која не била одобрена од Одделот за да не изврши ревизија на одредени видови на одобренија за надградба на лиценцата. Одлуката на локално ниво да не се следат одделните политики и процедури го изложила Центарот за услуги на клиентите до ризик од масовна корупција што на крајот го “отворил патот” за корумпираното однесување на вработената да остане неоткриено за временски период од 18 месеци.

Прашања за анализа и дискусија:

- Анализирајте го случајот! Во што се состои измамата односно коруптивното однесување на вработената во МТПП?
- Каде се пропустите на државната контрола? Дали треба некој од државните институции, исто така, да биде обвинет?
- Поделете се во групи и извлечете поуки од какво било корумпирано однесување! Кои се личните и професионалните последици од едно корумпирано однесување?

19. Студија на случај: Високата цена на “истражувачката” измама

Јавните средства од државните и федералните влади поддржуваат широк спектар истражувачки проекти во државата. За да се обезбеди интегритет на истражувањето и да се одржува, истражувањето мора да се спроведува во рамките на строги етички, правни и професионални рамки. Измамничките активности како што се фабрикување (и тоа сериски, во големо количество) податоци за медицински истражувања или фалсификување на резултатите од истражувањата не само што ги загрозуваат одделните проекти, туку, исто така влијаат врз животот на учесниците во истражувањето и другите кои го очекуваат исходот од истражувањето.

Во 2014 година, Комисијата за криминал и корупција - ККК започнала истрага за наводите за измама за истражување и за злоупотреба на придружните парични средства на Универзитетот. Се тврдело дека поранешен истражувач ги измислил наодите од истражувањата од човечки истражувачки испитувања кои никогаш не биле спроведени, што резултирало со објавување на објавената студија за истражување базирана на лажни податоци. Исто така, било потенцирано дека истражувачот успешно побарал финансирање од грантови врз основа на лажни истражувања и податоци и дека подоцна поднесол лажни извештаи за напредокот на тоа истражување. Притоа, се тврдело дека вториот истражувач бил соучесник во овие измамнички активности. Според достапните докази, ККК утврдила дека објавениот истражувачки напис бил дополнително искористен за да генерира поддршка за голем број на други успешни апликации за грант за истражување и дека, кога се соочил со валидноста на истражувањето, водечкиот истражувач презел намерни чекори за фалсификување на евиденциите во обид да го легитимизира истражувањето. ККК потврдила дека, во овој случај, водечкиот истражувач, со искористување на неговата репутација и статус, ги прекршил очекуваните високи стандарди на етичко однесување и искреност при што ја измамил целокупната научна и академска заедница. На крајот на 2014 година, на претпоставените и на службениците им биле издадени известувања да се појават пред судот за вршење на измами и други нечесни дела. Овие случувања останале во тек.

Прашања за анализа и дискусија:

- Анализирајте го случајот! Во што се состои измамата односно коруптивното однесување на истражувачот односно истражувачите?
- Која била целта на измамата?
- Поделете се во групи и дискутирајте ги етичките карактеристики и стандарди при вршењето на анализи и истражувања! Кои се вашите заклучоци?

20. Студии на случај: “Етиката” во јавното здравство

A)

Учесникот во истражувањето на Универзитетот, лицето X извршило самоубиство во текот на 90-те години од минатиот век додека бил дел

од фармацевтско испитување спонзорирано од индустријата што имало за цел да спореди три атипични антипсихотици. Но, професорот по биоетика на Универзитетот, пишувајќи за околностите кои ја одбележале смртта на лицето X во студијата која притоа била дизајнирана и финансирана од производителот на лекот, компанијата „Euflix“, истакнал дека лицето X било запишано во истражувањето против желбата на неговата мајка, и дека било принудено да избере дали да се запише во истражувањето или пак да биде сместено во државна психијатриска болница против неговата желба. Понатамошната истрага открила финансиска поврзаност помеѓу компанијата „Euflix“ со психијатарот, како и пропусти и предрасуди во судењето на „Euflix“ и неадекватност на институциите задолжени за заштита на субјектите кој се дел од истражувања. Иако се чинело дека спроведената истрага го ослободила од вина Универзитетот, сепак, поголемата свест за овој случај ја иницирала статијата на професорот A објавена во научно списание која резултирала со тоа, група членови на факултетот да испратат јавно писмо до Одборот на регенти на Универзитетот, барајќи надворешна истрага за смртта на лицето X.

Б)

“Студијата Пелтечење” било името дадено на експериментот поврзан со пелтечење што се изведувал над деца без родители. Овој експеримент бил спроведен од Џонсон на Универзитетот. Истражувањето започнало со избор на 22 субјекти. На ниту еден од овие субјекти не му била кажано која е целта на истражувањето и притоа сите тие верувале дека ќе добијат говорна терапија. Целта на истражувањето била да се предизвика пелтечење кај здрави деца.

Овој експеримент станал национална вест во вестите, но, исто така за овој експеримент била напишана и книга. На шест од овие сирачиња им биле исплатени по 600.000 долари од страна на државата поради физичките и емоционалните лузни што овој експеримент кој значел 6 месеци измачување ги предизвикал кај нив. Иако ниту едно од децата не почнало да пелтечи, некои од нив престанале да зборуваат. Притоа, портпаролот на Универзитетот го нарекол овој експеримент “за жалење”.

В)

Постои долга историја на медицинско експериментирање над Афроамериканците. Од времето на ропството, кога биле извршувани злосторства врз црните жени, до денешен ден, Афроамериканците биле неволни субјекти на медицинско експериментирање. Различни форми на расна дискриминација го обликувале воедно и односот помеѓу

белите лекари и црните пациенти како и ставот на последните во однос на модерната медицина во целина. Во 60-те години од минатиот век, една државна болница била една од најголемите и најозлогласени државни психијатриски болници во Америка во ерата пред деинституционализацијата. Лекарите во оваа болница дијагностицирале шизофренија кај Афроамериканци само поради нивните идеи за граѓански права.

Прашања за анализа и дискусија:

- Анализирајте го секој од горенаведените случаи и добро размислете за што се работи!?
- Дали учеството на луѓето при вршење медицински експерименти е етички оправдано? Кои можат да бидат последиците од ваквите експерименти врз животот и здравјето на луѓето?
- Поделете се во групи, побарајте два слични случаи како горенаведените во поглед на (не)етичкото однесување во јавното здравство и дискутирајте ги!

21. Студија на случај: Претприемништво во јавниот сектор! Дали може да постои?!

Традиционално се смета дека јавниот сектор е посигурен од приватниот сектор во поглед на сигурноста на работното место. Но, дали јавниот слично како и приватниот сектор е подложен на надворешни и внатрешни влијанија и притисоци од најразличен вид?

Кога се вршат какви било анализи, можат да се постават следниве прашања: зошто вакви притисоци; па, нели јавниот сектор е многу постабилен во однос на приватниот сектор?! Или, дали има потреба вработените и менаџерите на јавните организации да размислуваат за висината на приходите, за остварување профит и сл.?

Во секој случај, јавниот сектор во сегашноста не е оној истиот од пред 20 или 30 години. Со текот на времето, и тој се менуваше. Имено, фискалните кризи, даночните притисоци, образовното ниво и постојното следење на работењето на јавните организации од страна на клиентите се главните причини за трансформирање на начините на функционирање и однесување во јавните организации. Денес, јавните организации бараат начини како да дојдат до т.н. неданочни приходи. Исто така, тие постојано вршат мерења на можните враќања од

вложените инвестиции. Од праксата се познати голем број примери за т.н. претприемачко однесување на јавните организации. Имено:

1. градот Милвоки во САД секоја година трансформира околу 60.000 тони јавен отпад во фосилно гориво и притоа генерира екстра 7,5 милиони долари;

2. градот Феникс, во Канада, секоја година произведува метан (гас што се користи како енергија во вид на водена пара), што се добива преку преработка на отпадните води, а се продава во градот Меса, каде што домаќинствата го користат за готвење или греење. На ваков начин градот Феникс заработува 750.000 долари годишно;

3. градот Чикаго, пак, заработува екстра 2 милиона долари преку договорна соработка со приватна фирма за собирање и отстранување на дефектните возила од паркинзите и улиците на градот. Пред да го преземе ова, Чикаго издвојувал 1 милион долари како трошок за отстранување на возилата. Денес, наместо 1 милион долари трошок, Чикаго заработува 2 милиона долари екстра профит;

4. во градот Перт, Австралија, полицијата развила систем преку којшто полицајците можат да известуваат за настаните, наместо да пишуваат долги извештаи. Одделот за полиција во Перт подоцна го лиценцирал и го продал софтверот на приватна фирма, а при секоја продажба на друг полициски оддел тој остварувал заработувачка од 25.000 долари;

5. Министерството за правда во Нов Зеланд изградило дополнителни 60 затворски соби за коишто им земало по 35 долари за користење за една ноќ на сите градови и правни јурисдикции што ќе се соочат со проблемот од прекумерен број криминалци или приведени (Barrett и Greene 1991, 22).

Ова се само неколку примери на претприемачко однесување на јавните организации. Секако постојат многу примери за генерирање дополнителни приходи од претприемачките активности на организациите од јавниот сектор во различни земји во светот. Но, се разбира, овде нема да бидат набројувани сите тие примери, туку се прави обид да се укаже на фактот дека претприемачкото однесување во јавниот сектор, како принцип а воедно и како дел од филозофијата на новиот јавен менаџмент, игра огромна улога во секојдневните активности на овие менаџери.

Прашања за анализа и дискусија:

- Зошто јавните организации мораат да бидат претприемнички ориентирани слично како организациите од приватниот сектор?
- Дали јавните организации би можеле да бидат успешни “претприемачи”?

- Поделете се во групи и претпоставете дека вашата група претставува јавна организација. Кои претприемачки активности би ги иницирале односно би станале дел од стратегијата за развој на вашата организација?

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Димески, Б. под наслов „Реформски концепти во локалните самоуправи во Р.М.“ објавена како 1-во издание во 2010 година од страна на Факултетот за администрација и менаџмент на информатички системи, УКЛО - Битола, стр. 141-142). (Истото може да се најде и во делото на Barrett, K. и Greene, R. под наслов “American Cities: A Special Report” издадена од Financial World во 1991 година, стр. 22).

22. Студија на случај: Социјална еднаквост преку социјално осигурување

Анонимен интелектуалец од Вашингтон еднаш забележал дека Федералната влада во основа е голема осигурителна компанија. Иако површински делува бесполезно, овој коментар станува сè посуштински доколку неговите импликации се проучат внимателно. Реалноста е дека најмногу, многу повеќе од половина од федералниот буџет оди на осигурителни програми, и тоа: социјално осигурување, медицинска грижа, Медикејд (федерален систем на здравствено осигурување за помош на ранливи категории), социјална благосостојба итн. Но, федералната влада исто така води и за осигурителни програми за банки, за пензии, станбени хипотеки и многу други. Во однос на финансиските средства, овие програми заземале вкупно 60% од федералниот буџет. Во споредба, одбраната заземала околу 20% од сите финансиски средства.

Па, како се случило Федералната влада да се вклучи во светски најголемиот осигурителен бизнис? Одговорот лежи во историскиот развој на американската социјална држава. Така, социјалната еднаквост во смисла на политичка и граѓанска рамноправност е неадекватна ако не е придружена со минимални економски права. Оваа друга страна на еднаквоста, често сумирана во едно, односно “социјална држава”, имала долга лоза. Во прилог, некои “библиски” научници тврделе дека заповедта „Не убивај!“ ја содржела суштината на социјалната програма. Така, можеме да заклучиме дека општественото обезбедување на социјални услуги секогаш било обезбедено од “горе” (притоа, се мисли на Владата).

Економската сигурност често била неостварлива цел. Во текот на средниот век, трговците и занаетчиите можеле да формираат еснафи или заеднички групи. Иако првенствено формирани за регулација на цените и вработеноста, тие исто така нуделе социјална помош на болни и сиромашни. Во почетокот на 16 век се појавиле претходниците на т.н. “братски организации”. Тие ќе се развиваат брзо за време на индустриската револуција и ќе прераснат во занаетчиски синдикати. Тие ќе обезбедат, преку плаќање членарина, средства за нивна благосостојба, животно осигурување, погребни трошоци и други форми на помош за оние на кои им треба. Може да се каже дека многу од овие организации сè уште постојат во САД.

Рапидната индустријализација во 19 век го сменила концептот на работникот. Тие сè помалку се гледале како човечки суштества, а се повеќе како фактори за производство. Како секој друг облик на нечовечки ресурси, работникот бил третиран како специјализирано “куче” во производствениот процес. На работниците, исто така, им било закана масовниот бран на имиграција од Европа, што значело “слободна рака” за работа во секое време. Конечно, растечката урбанизација ги направила работниците зависни од нивните плати, не оставајќи простор за да се вратат на нивните фарми.

Кога овој проблем зазел големи размери, државата стапила на сцена. Англискиот закон за сиромашни од 1601 година бил првата систематски кодифицирана идеја за одговорноста на државата во обезбедувањето на благосостојбата на нејзините граѓани. Со тоа се создале јавни фондови за помош на оние кои се загрозувани. Овие фондови биле локално контролирани од заедницата. Исто така, биле изградени куќи и објекти за бездомниците. Основната структура на овие однесувања била традицијата што ја донесле Англичаните со колонизацијата на Америка.

Првите социјални закони правеле разлика помеѓу оние кои се “заслужни” и оние кои се “незаслужни” за добивање на помош. Оваа традиција продолжила долго по Американската граѓанска војна. Притоа, било оставено на локалните надлежни лица да одлучат кои се заслужни, а кои не за да добијат помош и на каков начин. Четири важни демографски промени се случиле во почетокот на 1880-те години, и тоа:

1. Индустриската револуција ја трансформирала работната сила од самостојна агрокултурна сила во работници кои работат во големите фирми. Личниот просперитет бил поврзан со трудот;
2. Урбанизацијата, исто така, растела со промената на општеството од земјоделско во индустриско. Американците масовно се населувале во големите индустриски градови. Во 1890 година само 28% од

популацијата живеела во градовите, за во 1930 година да стигне до 56%;

3. Овој тренд на урбанизација го променила и семејството, од големи семејства се повеќе се креирале т.н. “нуклеарни” семејства. Предноста во големите семејства била тоа што кога некој ќе станел доволно стар за да не може да работи, другите членови од семејството воделе сметка за него и за неговото здравје; и

4. Конечно, благодарение првенствено на подобрата здравствена заштита, модерната санитација и ефективните програми за јавно здравје, Американците почнале да живеат значително подолго во првите три децении од XX век, односно од 1900 до 1930 година и просечните животни периоди односно очекувањата на животниот век се зголемиле за 10 години. Резултатот од сето тоа бил брзиот раст на бројот на постарите граѓани од 3 милиони во 1900 година на 7,8 милиони до 1935 година. Нето резултатот од овој комплексен сет на демографски и општествени промени бил дека Америка станувала постара, повеќе урбана, повеќе индустриска и имала помалку од нејзините граѓани кои живееле во поголеми семејства. Традиционалните стратегии за обезбедување економска безбедност станале се послаби односно набрзо пристигнала Големата депресија.

Социјалното осигурување како што било замислено од Претседателот Рузвелт се осврнало на економската сигурност за постарите лица преку создавање систем, поврзан со работата, во кој работниците ќе обезбедат своја идна економска сигурност преку платените даноци додека биле вработени. Тоа била една од алтернативите за потпирање на благосостојба и за радикални промени во американскиот капиталистички систем. Во контекст на тие времиња, тоа може да се гледа како конзервативен, но сепак, активистички одговор на предизвиците на депресијата. Како резултат, државно-спонзорираните напори за обезбедување поголема економска сигурност се сметале како мошне практични за повиците на оние кои го проповедале социјализмот. Во секој случај, социјалното осигурување било прагматичен одговор на различни широко распространети проблеми како што се попреченост за работа, старост или невработеност.

Но, социјалното осигурување гледало на пензијата, како што гледало и на смртта, и тоа загуба на приход што се случила заради престанок со работа. Социјалното осигурување се стремело да го реши вечниот проблем на економската несигурност преку здружување на имотот (придонесите за осигурување) од голема општествена група и обезбедување на приходи кај оние членови чија економска сигурност била под закана. Кога Претседателот на САД, Френклин Д. Рузвелт го потпишал законот за социјално осигурување на 14 август 1935 година,

тој изјавил: „Ние никогаш не можеме да осигураме сто проценти од популацијата против сто проценти од опасностите, но можеме да формулираме закон кој ќе му даде одредена мерка на заштита на просечниот граѓанин и на неговото семејство против губење на работата, но и од сиромаштијата што ја предизвикала староста”.

Прашања за анализа и дискусија:

- Зошто општествената еднаквост мора да има два аспекти и тоа заштита на граѓанските и економските права?
- Зошто американската социјална држава еволуирала како прагматично, а не како идеолошко решение за проблемот со социјалната еднаквост?
- Генерално, што извлекот како поука од случајот со социјалното осигурување во САД! Поделете се во групи и дискутирајте ги основните закономерности!

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 460-465).

23. Студија на случај: “Револуција” на Владата во Велика Британија (1979 - 2001)

Револуцијата во Британија се разликувала во повеќе аспекти од револуцијата во САД. Таа е повеќе систем на кабинетска влада, отколку претседателска. Секој министер е избран член од Парламентот, политичар од владејачката политичка партија и е назначен на неговото или нејзиното место од страна на Премиерот. Поделбата на моќта помеѓу извршната, законодавната и судската власт не се доволно јасни во британскиот систем, додека пак извршната и законодавната власт се многу (тесно) поврзани.

Во 1979 година, “револуцијата” на владата во Британија се развила во идеален кандидат односно повод за значителна реформа. Таа станала мошне голема и скапа за раководење. Бројот на јавни тела односно органи пораснал до точка каде било навистина тешко за секого да разбере што тие тела правеле или пак за кого се одговорни. Но, уште помалку разбирливо било дали нивните активности служеле за граѓанските интереси, или пак за некои одбрани “нарачани” интереси. Наследството од национализацијата на бројните тешки индустрии што

не успеваале да се развијат во шеесеттите и седумдесеттите години на XX век, поттикнувало сериозен проблем за земјата. Нивниот недоволен развиток се чинело дека игра голема улога во целосниот пад на Британскиот економски развој. Со оглед на тоа, била неопходна значајна реформа. Притоа, британскиот систем на власт обезбедил солидни услови за да можат да се обезбедат големи реформи.

Најпозната реформа од овие реформи во тоа време била приватизацијата, која сепак, не била дел од експлицитната политичка платформа на Маргарет Тачер кога таа била избрана за Премиер во 1979 година, иако била дел од пошироката политичка програма на Конзервативната партија. Приватизацијата била особено насочена кон националната индустрија и комуналните услуги. Во Британија, ги вклучувала (се мисли на приватизацијата) нафтената, авионската и автомобилската индустрија, како и гас, струја и вода. Уште од почетокот на осумдесеттите години на минатиот век тие биле успешно продадени на приватниот сектор односно успешно приватизирани.

Големата реформа на националните владини оддели, т.н. програма “Next Step” (Следен чекор) започнала со работа во 1988 година. Во 1992 година, повеќе од половина од Британската државна служба или вкупно 290.000 луѓе се вклучиле (придружиле) во работата на новите 76 извршни агенции. Од гледна точка на американската пракса, тоа би можело да се спореди со милиони федерални владини работници кои би биле распределени во неколку стотици нови агенции чии раководители би можеле да бидат итно отстранети ако не би ги постигнале нивните цели или намери. Некои поранешни одделенија, како Inland Revenue (слична на U.S. Internal Revenue Service) биле поделени на 34 извршни агенции, при што секоја од нив следеле одредени целни задачи односно дела. Додека овие реформи биле прилично нови, тие претставувале дисциплинирана и системска програма на реформирање на еден од најтешките делови од јавниот сектор. Во пракса, половина од традиционалните државни службеници биле сместени во корпоративни (соработувачки) одделенија каде што биле третирани повеќе како корпоративни работници, а не како јавни службеници. Тоа била суштината на корпорацијата односно повеќе флексибилност на менаџерите (раководителите) и помалку економска безбедност на работното место за сите.

Резултатите до ден денес биле охрабрувачки. Во период од една деценија, британскиот јавен сектор бил драстично променет. Општо земено, според британскиот професор Полит, “во периодот од 1979 до 1990 година, вкупно 800.000 вработени биле префрлени од јавниот во приватниот сектор, при што и учеството на бруто-домашниот производ пресметан од државни инвестиции паднал од 11% во 1979 година на

5,5% во 1990 година”. Со други зборови, под влијание на т.н. Тачер револуција, британскиот јавен сектор бил речиси преполовен.

Во наредните години т.н. Револуција на власта продолжила и покрај тоа што се променила власта. Во 1997 година кога Лабуристичката политичка партија предводена од премиерот Тони Блер го презела раководењето со британската влада, Премиерот изјавил, на разочарување на сите социјалистички членови во неговата партија, дека сепак, реформите ќе останат. Притоа, тој промовирал т.н. “трет правец” кој преминал на страната на старите левичарски теории на државната контрола, но не толку близок колку со десничарските верувајќи дека слободниот пазар е одговорот за секој можен проблем. Како дел од политичката агенда, тој побарал да се создаде новата Лабуристичка политичка партија во веќе преориентирана, нова и изменета Британија. Голема улога во ова “преориентирање” било прифаќањето на Лабуристите на радикалните реформи кои ги направила Конзервативната политичка партија на Тачер, а кои се однесувале на револуцијата во владините институции.

Клучен момент во британските реформи бил проверка на пазарот-процес кој барал посебни специјализирани агенции за да купуваат производи и услуги од приватниот сектор во случај на потреба. Ваквата состојба довела до, на пример, приватни изведувачи да градат и управуваат со затвори, пасошните агенции да ангажираат странски компании да печатат пасоши итн.

Сепак, во доцните деведесетти години во Британија настапил замав на намалување на обемот на приватизацијата. Идната Лабуристичка партија на Тони Блер во Јули 1998 година објавила во локалниот весник дека ја укинува привремената локална самоуправа предводена од Конзервативната партија и ѝ наметнува да се замени со поширок поим наречен „Најдобра вредност (Best Value)”. Понатаму, во април 1999 година се случил пресврт на настаните кога лидерот на Конзервативната опозиција во еден од неговите јавни говори, потенцирал дека приватизацијата не треба да го замени доминантното финансирање во здравството, образованието и благосостојбата. Тоа не значело повлекување на приватизацијата од строгата линија на поделеност помеѓу јавните и приватните функции кои некогаш постоеле, но укажувало на тоа што во Британија се заземало сè повеќе практичен отколку идеолошки став за овие концепти кои се појавувале како проблеми и за двете страни на политичкиот блок.

Во Америка, новите владини реформски движења, во принцип, ги обновиле интересите за бирократските промени, а особено во трговијата, но би било фер да се потенцира дека Америка не била водач во оваа област на промените. Сепак, тоа била Велика Британија. Доказ

за сето тоа била имплементацијата. Британија била многу подалеку отколку САД во оваа “игра”. Речиси една деценија. Во секој случај, функционирањето на владината машинерија во САД е радикално различна и не постои никаква гаранција дека САД некогаш ќе ја стигне Британија во поглед на овие реформи. Различните политички култури и различните владини машинерии барале различни административни решенија.

Прашања за анализа и дискусија:

- Анализирајте како британските реформи влијаеле врз јавната администрација во САД!?
- Кои биле ефектите од реформите? Зошто реформите започнати во времето на Тачер биле продолжени и прифатени од Лабуристичката влада на Премиерот Тони Блер?
- Поделете се во групи и дискутирајте за реформи. Наведете ги можните причини, суштината и последиците од реформите!

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа Pearson Education Inc., стр. 122-124).

24. Студија на случај: Од е-трговија до е-влада

Сите ние знаеме дека “пристигна” е-трговијата. Едноставен доказ за ова е дека преку интернет можеме да купиме речиси сè од автомобил до запалки. Исто така, нештата кои не можеме да ги добиеме како порачки преку интернет, како на пример недвижности, можеме да ги истражуваме преку интернет така што да бидеме запознати со сите карактеристики и многу подобро информирани кога ќе го посетиме или купуваме тој имот. Така што, е-трговијата не е само обична трговија преку интернет туку глобален пазар односно бизнис на буквално речиси се.

Друга битна карактеристика на е-трговијата е леснотијата односно брзината на интернетот за пренесување на информациите за сметките на корисниците односно клиентите на е-трговијата. Како резултат, во кој било ден и во кое било време од денот, милиони на граѓани можат да пристапат кон нивните лични сметки (accounts) и да го видат точниот статус на нивните нарачки односно кога нивната порачка била испратена, колку се должни да платат или веќе било исплатено од

нивната кредитна картичка итн. Исто така, клиентите можат слободно да пристапат кон нивните лични сметки за нивното лично портфолио и да заклучат како нивното лично портфолио се движело или се движи на пазарот на капитал. Притоа, се поставува прашањето: Ако пазарот на капитал на кој се тргува со илјадници обврзници на милиони граѓани може на крајот на денот да го информира буквално секој граѓанин за вредноста на неговите обврзници, дали тоа можат да го направат владите со нивниот огромен број на сметки!? Одговорот е да, се разбира дека тие можат тоа да го направат. Но, се поставува едно друго прашање, и тоа: Зошто тие тоа не го прават?

Владините организации се традиционално познати како конзервативни. Но, не само во политичка смисла, туку и од аспект на правото во поглед на непостоење на специјално одреден официјален застапник за управување со владините средства и програми на разумен начин. Како последица, владините институции не можат да ги преземат оние видови на ризици поврзани со развојните технологии, а кои можат да бидат без проблем преземени односно покриени од страна на приватните бизниси. Јавните институции не можат да ја “заложат фирмата” односно себеси за купување на нова технологија затоа што, едноставно, тоа не е разумно. Како резултат, од аспект на услугите кон клиентите (граѓаните), јавните организации секогаш би се стремеле да понудат постари технологии бидејќи тие мора да чекаат се додека новите технологии се докажале себеси на пазарот. Само во тој случај, “разумен” јавен менаџер би платил за нив и би ги инсталирал. Тоа е причината зошто е-владата е многу побавна во однос на е-трговијата. Значи, јавните институции се однесуваат исто како приватниот сектор, но малку задоцнето. Тие прво треба да ги прифатат и имплементираат иновациите кои се веќе присутни во приватниот сектор за да можат да се однесуваат исто или слично на организациите од приватниот сектор. Концептот на е-влада е всушност веќе реалност во голем број на правни јурисдикции на сите нивоа на власт. Во голем број на сојузни држави во САД, но и останатите високоразвиени земји, граѓаните можат да ги користат своите кредитни картички за да платат за регистрација на своите возила, потоа за плаќање на сообраќајни казни, даноците, своите режиски трошоци итн. Поентата на сето тоа е дека граѓаните без да чекаат во редици како порано, благодарение на концептот на е-влада можат да ги извршуваат своите обврски преку компјутер. Како резултат, концептот на е-влада е присутен насекаде, само прашање е колку тој може брзо да се развива односно надградува.

Постојат два аспекти на концептот за е-влада: внатрешен и надворешен. Внатрешниот аспект се однесува на операциите односно акциите на владата. На пример, употребата на интернетот за електронски набавки,

електронски форми и интернет базирани информатички системи за менаџмент. Надворешниот аспект, пак, се однесува на интернет услугите кои што се нудат на граѓаните и приватните бизниси. На пример, портали за плаќање на сметки, електронски апликации за вработување итн. И покрај тоа што постојат два различни аспекти на е-влада, тие многу ретко претставуваат независни иницијативи. Во суштина, е-владата претставува заеднички поим за сите напори преземени преку интернет за да се поедностават јавните активности за граѓаните, но и за вработените во јавниот сектор.

Како што интернетот ги менува начините на креирање на јавната политика, владините апликации ги менуваат начините по кои програмите се управувани и имплементирани. Високото зголемување на продуктивноста на американската економија во текот на 90-те години на минатиот век во најголем дел се должела на инвестициите во компјутерската технологија. Исто така, владината продуктивност драстично се зголемува заради користењето на е-владини операции и покрај тоа што понекогаш нивното инсталирање може да биде доста скапо. На пример, да ги земеме потенцијалните заштеди преку кои што граѓаните ги плаќаат нивните даноци и такси преку интернет. Како резултат на тоа, институциите би имале потреба од помалку вработени за обработка на документацијата и со тоа помали трошоци за плати на вработените.

Во секој случај, и покрај намалувањето на трошоците, интернетот односно е-владата не може да ја заменат личната односно човечката комуникација. Помалку интеракција значи повеќе заштеди и повисоко зголемување на продуктивноста. И кога владата ќе ја зголеми својата продуктивност тоа значи стабилни или пониски даноци. На сите критики дека е-владата не успеала да ги исполни своите цели и потенцијали може да се одговори на истиот начин како што Џон Пол Џонс одговорил кога бил запрашан да го предаде својот брод во текот на војната во 1779 година. Неговиот одговор бил дека тој штотуку започнал да војува. Со слична иронија, модерните владини институции “борејќи” се со новите технологии на концептот на е-влада можат да одговорат дека тие штотуку започнале да ги имплементираат.

Прашања за анализа и дискусија:

- Зошто е-влада е многу важен концепт за генерирање заштеди и подобрувања на продуктивноста?
- Кои се импликациите од концептот е-влада за имплементирање на програмите и задоволството (сатисфакцијата) на корисниците на услуги односно граѓаните?

- Поделете се во групи и анализирајте ги предностите и недостатоците на концептот на е-влада во Вашата јавна организација!

(Оваа студија на случај е преземена и прилагодена од книгата на Jay M. Shafritz и E.W. Russell под наслов “Introducing Public Administration” објавена како 4-то издание во 2005 година од страна на издавачката куќа „Pearson Education Inc.“, стр. 324-326).

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

Barrett, K. and Greene, R. 1991. *American Cities: A Special Report*, Financial World.

Димески, Б. 2010. *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија*. Факултет за администрација и менаџмент на информациски системи, Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола, Стручна книга - Учебно помагало, ISBN: 978-608-65059-3-6.

Shafritz M., Jay and Russell, E.W. 2005. *Introducing Public Administration*. 4 (ed.). Pearson education, Inc.: United States.

Име и презиме на автор

Вонр. проф. д-р Бранко Димески

НАСЛОВ НА ИЗДАНИЕТО

ПРАКТИКУМ ПО ЈАВНА И ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Јазична редакција

Светлана Темелковска
Бестел ДООЕЛ Скопје

Техничко уредување

вон. проф. д-р Бранко Димески

Коректура

Светлана Темелковска
Бестел ДООЕЛ Скопје

Печатница

Адриано ДООЕЛ, Прилеп

Тираж на изданието

100