



**ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА
ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ
СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ
ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА**

Вонр. проф. д-р Бранко Димески



- НАУЧНА МОНОГРАФИЈА -

PUBLIC SECTOR

PUBLIC ADMINISTRATION & SERVICES

ПРИЛЕП, 2020

ИЗДАВАЧ:

ДОО ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС – ПРИЛЕП
Ул. Рампо Левката 8а, 7500, Прилеп

УРЕДНИЦИ:

Светлана Ристеска
Љупчо Мургоски

АВТОР:

Вонр. проф. д-р БРАНКО ДИМЕСКИ

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Проф. д-р Митасин Беќири
Проф. д-р Арсе Петрески

ЈАЗИЧНА ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:

Лектор Даниела Такева

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
35.07(497.7)
35:005.642.1(4)
316.344.4:35(497.7)
35:005.963.1(497.7)
005.21:35(497.7)

ДИМЕСКИ, Бранко

Теоретска анализа на новата јавна управа и јавните служби со осврт
на некои фундаментални јавни служби во Република Северна Македонија. Изд. 1:
[Електронски извор]/ Бранко Димески - Прилеп: Зенит Прес Плус ДОО, 2020

Начин на пристапување (URL): <http://www.zenit.mk> - Текст во
PDF формат, содржи 176 стр., илустр.- Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 17.11.2020.
– Библиографија: стр. 168-175

ISBN 978-608-4540-13-7

- а) Јавна администрација – Северна Македонија- Научна монографија
- б) Јавни служби -- Стандарди за работа – Европа- Научна монографија
- в) Раководење -- Јавна администрација – Северна Македонија- Научна монографија
- г) Бирографија -- Јавна управа – Северна Македонија- Научна монографија

COBISS.MK-ID 52511237

ПРИЛЕП, 2020 ГОДИНА

Copyright ©, Бранко Димески, 2020
Сите права се задржани.

СОДРЖИНА -----	III
-----------------------	-----

НАМЕСТО ВОВЕД... П Р Е Д Г О В О Р -----	VI
-------------------------------------------------	----

ДЕЛ I БИРОКРАТИЈА И НОВА **ЈАВНА УПРАВА**

Глава 1 БИРОКРАТИЈАТА КАКО МОДЕЛ НА УПРАВУВАЊЕ ВО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

1.1 Принципи на бирократската јавна организација -----	11
1.2 Критички осврт на бирократскиот модел на управување --	15
1.2.1 Бирократијата како рационалност -----	17
1.2.2 Бирократска нефункционалност -----	21
1.2.3 Бирократијата како модел на ригидност -----	26
1.2.4 Бирократијата како израз на политика versus професионализам -----	29
1.2.5 Хаосот во бирократскиот модел -----	31
1.2.6 Бирократска контрола -----	33
1.2.7 Бирократската организација според Нисканен: прекумерен аутпут -----	34

Глава 2 НОВИОТ ЈАВЕН МЕНАЏМЕНТ КАКО КОНЦЕПТ НА УПРАВУВАЊЕ ВО ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ

1.1 Новиот јавен менаџмент во литературата -----	38
1.2 Дефинирање на новиот јавен менаџмент -----	38
1.3 Принципи на новиот јавен менаџмент -----	42
1.3.1 Лидерство во јавниот сектор -----	46
1.3.2 Улога на заедницата -----	49
1.3.3 Конкуренција во јавниот сектор -----	53
1.3.4 Улогата на организациската мисија -----	60
1.3.5 Ориентирање кон резултатите: мерење на перформансите -----	65
1.3.6 Корисниците на јавните услуги на „прво место“ -----	71
1.3.7 Претприемништвото во јавниот сектор-----	75
1.3.8 Антиципирање на проблемите -----	81
1.3.9 Децентрализација во јавниот сектор -----	82
1.3.10 Улогата на пазарниот механизам во јавниот сектор ----	85
1.3.11 Информациската технологија во јавниот сектор -----	91
1.4 Неопходност од трансформација на принципите на бирократијата во принципи на новиот јавен менаџмент -----	93

Глава 3 АНАЛИЗА НА НОВИОТ ЈАВЕН МЕНАЏМЕНТ ВО НЕКОИ ВИСОКОРАЗВИЕНИ ЗЕМЈИ ВО СВЕТОТ

1.1 Новиот јавен менаџмент во одбрани земји на ЕУ, Швајцарија и Велика Британија-----	97
1.1.1 Холандија -----	97
1.1.2 Франција -----	99
1.1.3 Германија -----	101
1.1.4 Шпанија-----	103
1.1.5 Швајцарија-----	104
1.1.6 Велика Британија -----	105
1.2 Новиот јавен менаџмент во Северна Америка -----	108
1.2.1 Соединети Американски Држави -----	108
1.2.2 Канада -----	112
1.3 Новиот јавен менаџмент во Австралија и Нов Зеланд -----	114
1.3.1 Австралија -----	115
1.3.2 Нов Зеланд -----	117

ДЕЛ II КОНЦЕПТОТ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА КЛУЧНАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА НА ОБРАЗОВАНИЕТО, НАУКАТА, ЗДРАВСТВЕНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Глава 4 ТЕОРЕТСКИ ОСВРТ НА КОНЦЕПТОТ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1.1 Поим и дефинирање на јавните служби-----	124
1.2 Општествените потреби- condition sine qua non за постоењето на јавните служби-----	128
1.3 Односот на јавните служби со државата и политичките партии-----	130
1.4 Принципи, начини на управување и приватизација на јавните служби-----	134
1.5 Клучни карактеристики на процесот на приватизација на јавните служби во Република Северна Македонија од осамостојувањето-----	143

Глава 5 РАЗВОЈОТ НА ОБРАЗОВАНИЕТО, НАУКАТА, ЗДРАВСТВЕНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА НИЗ ПРИЗМАТА НА КЛУЧНАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1.1 Образование: Обем и анализа на клучната законска регулатива -----	150
1.2 Научно – истражувачка дејност: Обем и анализа на клучната законска регулатива-----	154
1.3 Здравствена заштита: Обем и анализа на клучната законска регулатива-----	155
1.4 Социјална заштита: Обем и анализа на клучната законска регулатива -----	158

ДЕЛ III СОСТОЈБИ И ИДНИ ПЕРСПЕКТИВИ

Глава 6 ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА -----	163
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА-----	168
Рецензија од проф. д-р Митасин Беќири-----	177
Рецензија од проф. д-р Арсе Петрески-----	179

НАМЕСТО ВОВЕД..... П Р Е Д Г О В О Р

Драги читатели,

Поаѓајќи од идејата дека јавната управа и јавните служби се неопходен дел од општествениот систем, дека без добро управувани и организирани јавни служби нема демократија и слобода во однесувањето на граѓаните, односно задоволувањето на нивните потреби, дека процесот на реформи е процес која никогаш не завршува и сл., длабоко се чувствуваше потребата од издавање вакво дело преку кое се направи краток преглед на реформската слика, односно реформскиот развој на законската регулатива на фундаменталните јавни служби од областа на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија.

Оваа монографија под наслов ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА произлезе како резултат на минатите интензивни истражувања на авторот во областа на бирократијата и новата јавна управа кои беа објавени во 2011 година во книгата под наслов „Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија“. Во рамките на оваа монографија, овие истражувања се значително дополнети со проблематиката на јавните служби и краткиот преглед на развојот на клучната законска регулатива од областа на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија. Како резултат, оваа монографија претставува синтетизиран обид за добивање на една интегрална слика за современата јавна управа и јавните служби во генерална, но и конкретизирана смисла земајќи го предвид случајот на Република Северна Македонија.

Истражувањата во оваа монографија се претставени во една целина која се состои од вкупно 3 дела кои се поделени на вкупно 6 глави. Првиот дел кој носи наслов БИРОКРАТИЈА И НОВА ЈАВНА УПРАВА се однесува на јавната управа, односно на некои од клучните пристапи на управување во јавните служби. Овој дел вклучува вкупно 3 глави кои се однесуваат на бирократскиот модел на управување во јавните институции, новиот јавен менаџмент како современ концепт на управување во јавните служби и меѓународните компаративни искуства од примената на новиот јавен менаџмент во одбрани високоразвиени земји во светот. Вториот дел, пак, кој носи наслов КОНЦЕПТОТ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА КЛУЧНАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА НА ОБРАЗОВАНИЕТО, НАУКАТА, ЗДРАВСТВЕНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА вклучува вкупно 2 глави кои се однесуваат на теоретското дефинирање, односно поимното утврдување и значење на концептот на јавните служби во литературата, како и преглед на обемот и анализата на клучната законска регулатива од областа на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија. Конечно, третиот дел носи наслов СОСТОЈБИ И ИДНИ ПЕРСПЕКТИВИ, во рамките на кој е опфатена глава 6 која се однесува на заклучните согледувања во која се прави кратка анализа на сегашните состојби и евентуални укажувања, односно препораки за иден развој. Во продолжение, следува краток осврт на секоја од главите во оваа монографија.

Во рамките на првиот дел, во **глава 1** која носи наслов „Бирократијата како модел на управување во јавните институции“ се разработува бирократијата, како модел на управување во јавните организации. Во тој контекст се прави широк преглед на

традиционалните, односно бирократските принципи на управување, а потоа се врши детална критичка анализа на бирократското управување со ресурсите од јавен карактер, од аспект на рационалноста, функционалноста, флексибилноста, професионализмот, процесот на донесување одлуки, контролата и економските резултати што ги продуцира типичниот бирократски модел на управување.

Во **глава 2** под наслов „Новиот јавен менаџмент како концепт на управување во јавните служби” се разработува новиот јавен менаџмент, како концепт на управување во јавните институции, односно јавните служби. Во почетокот од оваа глава, се прави длабока и подетална анализа на новиот јавен менаџмент, онака како што тој е анализиран и проучуван во литературата за овој менаџмент, од аспект на неговото потекло, дефинирање и неговиот досегашен и натамошен еволутивен развој. Откако ќе се направи широк осврт на значајните принципи на новиот јавен менаџмент, во продолжение се дава образложение за неопходноста за постепена трансформација на принципите на бирократијата во принципи на новиот јавен менаџмент.

Во **глава 3** од монографијата, како што кажува самиот наслов „Анализа на новиот јавен менаџмент во некои високоразвиени земји во светот”, се прави анализа на новиот јавен менаџмент во меѓународни рамки, односно во оние високоразвиени земји каде новиот јавен менаџмент нашол најголем теоретски развој и практична примена. Имено, новиот јавен менаџмент и примената на неговите принципи се анализираат во одбрани земји на Европската Унија, Швајцарија, Велика Британија, Северна Америка, односно Соединетите Американски Држави и Канада, Австралија и Нов Зеланд.

Вториот дел од монографијата започнува со **глава 4** во која се дава поширок осврт на концептот на јавните служби во литературата, односно поим и дефинирање на јавните служби, општествените потреби како основа за постоењето на секоја јавна служба, како и односот на јавните служби со државата и политичките партии. Исто така, во продолжение се прави анализа на клучните принципи, начините на управување и приватизацијата на јавните служби. Конечно, во оваа глава која носи наслов „Теоретски осврт на концептот на јавните служби со осврт на Република Северна Македонија”, се прави конкретна анализа на клучните законски карактеристики на приватизацијата на јавните служби во Република Северна Македонија од нејзиното осамостојување.

Натаму, во **глава 5** со која се врши заокружување на вториот дел од оваа монографија, се прави осврт, односно анализа на обемот на законската регулатива на некои од фундаменталните јавни служби во Република Северна Македонија, односно поконкретно на досегашниот развој на законската регулатива од областа на образованието, науката, односно научно-истражувачката дејност, здравствената заштита и социјалната заштита. Развојот на овие јавни служби е прикажан од аспект на временскиот развој на обемот на законската регулатива која ги регулира односите, односно целокупното работење на секоја од овие јавни служби во македонското општество.

Конечно, во **глава 6** се дадени заклучните согледувања во рамките на кои се прави кратка анализаво однос на сегашните состојби и евентуални укажувања, односно препораки за иден развој.

Од резултатите на истражувањето во оваа монографија најголема корист ќе имаат, пред сè, јавните институции во Република Северна Македонија, односно Владата на Р.С.М., поконкретно министерствата и поединечните сектори и одделенија при министерствата кои се занимаваат со развојот на јавната администрација, односно јавната управа и јавните служби во Република Северна Македонија, невладиниот сектор којшто се занимава со истражувања од областите на јавната управа и јавните служби во Република Северна Македонија, определени сегменти од странските

владини или невладини организации и, на крајот, академските кругови на универзитетите и факултетите во земјата и странство кои се занимаваат со иста или слична област на научно истражување во однос на јавната управа и јавните служби. Најмногу од сè, оваа монографија може да им служи и како дополнителна литература на студентите на универзитетите, односно факултетите во Република Северна Македонија каде се изучуваат соодветните научни дисциплини од научните области јавна управа и јавни служби.

Изразувам огромна и посебна благодарност до рецензентите без чиешто менторство, професионален ангажман, академско искуство и знаење, а најмногу од сè, огромна поддршка, оваа монографија немаше да биде пред нас.

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

Од авторот

Дел I

БИРОКРАТИЈА И НОВА ЈАВНА УПРАВА

Глава 1
Бирократијата како модел на управување во
јавните институции

1.1 Принципи на бирократската јавна организација

Проблемите поврзани со управувањето на ресурсите од јавен карактер не се нови. Уште од антички времиња или откога постои државата, како форма за организирање на општествениот живот, бројни научници се обидуваале да пронајдат начин како да се зајакне организациската способност на јавните организации за да се подобрат перформансите на нивното работење. Централно прашање околу коешто се насочени сите историски дискусии, анализи и истражувања во теоријата што го третира користењето на јавните ресурси, претставува следново: кој е најдобриот начин на управување во јавните организации? Или, со други зборови: Дали постои модел на управување што би бил совршено осмислен и би важел за сите времиња и под различни услови? Се разбира дека одговорот на претходно поставеното прашање не е лесен.

Зголеменото интензивирање на дискусиите, анализите и истражувањата за давање одговор на горенаведеното прашање започнало по завршувањето на индустриската револуција од средината на 17-тиот век. Прогресивните реформатори (Фредерик Тејлор, Анри Фајол, Макс Вебер и други) биле меѓу првите кои увиделе дека за да се подобрат перформансите на јавните организации треба да биде зајакната организациската способност. Од друга страна, реформаторите, (како Вудроу Вилсон) тврделе дека во секоја јавна организација треба да постои поделеност меѓу политика и администрација за подобрување на перформансите од работењето и тоа преку примена на правото. Според Кетл, прогресивистите претставуваат главна сила и појдовна точка во размислувањата, околу тоа дека секоја демократска влада без ефективна, ефикасна и продуктивна администрација не може да претставува добра влада (Kettl и Milward 1996, 7).

Како што претходно беше нагласено, со цел да се изнајдат решенија на нараснатите проблеми поврзани со организирањето и управувањето во јавните организации, кон крајот на 19-тиот и почетокот на 20-тиот век, германскиот социолог Макс Вебер и францускиот инженер Фредерик Тејлор, разработиле теоретски принципи (првиот преку т.н. научни принципи, а вториот преку аплицирање на дел од тие принципи во т.н. бирократска организација) врз основа на коишто треба да се заснова т.н. идеален вид организација. Пишувајќи околу тоа како организациите функционираше во антички времиња и во современите периоди на доцниот 19-ти и почетокот на 20-тиот век во Европа, Вебер посочил дека ширењето на бирократскиот модел на управување во јавните организации може да биде многу позитивно за општеството во целина, заради фактот што моделот се заснова на правни и рационални форми, наместо на моќта на еден лидер која произлегува од неговата харизма. Вебер напишал дека бирократските организации охрабруваат позиционирање на висококмпетентни технички лица на позиции кои претходно биле извршувани од страна на лица по наследство или според желбата на владетелот. Теоретските принципи на бирократскиот модел на управување во јавните организации барале „квалификувани работници од кариера, високоструктурирана хиерархија и јасно дефинирани правила преку детален опис на должностите и т.н. стандардни оперативни постапки или рутинско однесување. Целта на овие принципи била да овозможат прецизност, брзина, јасност, конзистентност и намалување на трошоците“ (Weber 1978).

Значи, според Вебер (кој, воедно, се смета за татко на модерната бирократска организација), бирократската организација претставува најдобриот начин на управување со јавните ресурси, така што, преку „потхранување“ на бирократската

парадигма, секоја влада би го поседувала потребниот капацитет за решавање на предизвиците на општеството. Но, пред да сè, даде осврт на бирократијата и нејзиното влијание врз организациското однесување, неопходно е да се даде одговор на следниве прашања: Што е бирократија? Во што се состои нејзината улога и значење?

Она што се забележува во литературата е тоа дека поимот бирократија се употребува и се споменува во различна смисла на зборот. Исто така, постои шаренило на дефиниции околу тоа која е улогата на бирократијата и кое е нејзиното вистинско значење. Пред да се даде извлечена дефиниција за поимот бирократија и некои размислувања во однос на нејзината улога и значење, најпрво, ќе се понуди преглед на дефинициите и размислувањата на некои од најпроминентните имиња во литературата.

Според Лане, поимот бирократија во литературата има четири значења, односно интерпретации: прво, влада; второ, сите оние кои се вклучени во управувањето со владините институции; трето, прекумерна концентрација на моќта во административните тела; и четврто, прекумерна рутина (однесување по автоматизам) и црвена лента (Lane 2000, 62).

Даунс ја дефинира бирократијата како збир на сите владини агенции или бироа коишто ја конституираат постојната владина гарнитура на државата. Поточно, тоа се сите оние јавни функции што се перманентни или продолжуваат да постојат, независно од промените на политичкото водство. Во продолжение, Даунс тврди дека современите западни бирократии се јавиле во Европа, кога владините функции на централизираните автократски режими станале многу комплицирани, така што било неопходно да се делегира власта или авторитетот од авторитарот на неговите репрезенти (Downs 1967, 56-58).

Болман и Диал тврдат дека бирократијата ги опфаќа сите владини или јавни работници, независно од кој ешалон на власта доаѓаат и независно од тоа дали се избрани или назначени (Bolman и Deal 1984, 23). Според таа логика, на пример, државниот секретар во Министерството за внатрешни работи е бирократ, но исто така и министерот за внатрешни работи е бирократ. Со други зборови, ние сме навикнати да размислуваме и да го третираме за бирократ секој оној кој седи во канцеларија и се занимава со документација во корист на граѓаните. Но, мора да се согласиме дека голем број бирократи живеат мошне активен живот: тоа се полицајците, професорите, пожарникарите, научниците и сл. Додека повеќето од нив оставаат впечаток дека цел ден седат зад клупа и се занимаваат со документација и процедури, други категории јавни работници, (како што се одржувачите на патишта или собирачите на јавен отпад) го завршуваат работниот ден на поинаков начин. Значи, Болман и Диал, како бирократи, ги третираат сите јавни работници, без разлика дали седат во канцеларија или се на терен во извршувањето на нивните работни задачи.

Исто така, бирократијата често е употребувана како симбол за неефикасна организација, олицетворена во поимот „црвена лента“. „Црвената лента“ упатува на фактот дека јавните администратори се нефлексибилни, недоволно иновативни, недоволно самокритични, склони кон преголема формализација и рутина. Феноменот „црвена лента“ потекнува од т.н. црвена лента со којашто јавните службеници ги подврзувале официјалните документи во текот на 19-тиот век. Лентата исчезнала, но практиката што ја претставувала останала и денес. Во своите обемни истражувања, Херберт Кауфман дошол до сознание дека поимот „црвена лента“ се однесува на голем број различни организациски практики и карактеристики. Според Кауфман, „црвената лента“ на еден бирократ може да претставува потенцијална процедура од големо значење за друг бирократ“. Со други зборови, Кауфман тврди дека секој бирократ слепо ја следи процедурата што ја започнал неговиот претходник и работи по автоматизам, само следејќи ги правилата и стандардните оперативни постапки во

организацијата. Еден од заклучоците на Кауфман е дека „црвената лента се јавува како јадро на владините институции, а не како нивен израсток” (Kaufman 1977, 78-82). Сепак, сведоци сме дека граѓанството во демократијата е навикнато да ги третира и почитува јавните организации како дел од државно-политичкиот живот. Голем дел и не е свесно за слабостите и неефикасноста на јавните организации што произлегуваат од феноменот на т.н. „црвена лента”.

Во продолжение анализирајќи ги различните значења на бирократијата, Ригс доаѓа до заклучок дека концептот на бирократијата означува т.н. агрегирани системи, како и различни карактеристики на тие системи што можат да иницираат различни значења и што мошне тешко би можеле да бидат редуцирани во едно заедничко концепциско јадро (Riggs 1979, 563-584). Значи, според Ригс, бирократијата во една јавна организација не е иста со бирократијата во друга јавна организација. Тоа значи дека секоја бирократија има свои специфични карактеристики според коишто се разликува од другите бирократии и, покрај фактот што во науката Веберовиот модел на бирократија е еден и единствен.

Натаму ќе биде анализиран Вебер. Обично, кога во литературата се говори за бирократија треба да се има предвид дека таа претставува еден специфичен сет од структурни аранжмани или организациски принципи на управување. Притоа, доминантна дефиниција за бирократијата од којашто поаѓаат сите натамошни анализи на предметот, е таа на германскиот социолог Макс Вебер. Според Вебер, карактеристиките на идеалниот тип организација се следниве:

1. бирократите се организирани во јасно дефинирана хиерархија на работни позиции, така што секој бирократ добро ги познава своите работни обврски и овластувања;
2. функциите на секоја работна позиција јасно се специфицирани во пишана форма;
3. бирократите ги прифаќаат и ги одржуваат нивните меѓусебни состаноци без какви било одлагања;
4. назначувањето на одделна работна позиција се врши врз основа на техничките квалификации што се тестираат од страна на некое назначено тело (комисија);
5. бирократите примаат плата и имаат право на пензија чија висина ја рефлектира работната позиција во организациската хиерархија. Бирократите се слободни во напуштањето на организацијата, но тие можат да бидат отпуштени врз основа на претходно дефинирани околности;
6. работната позиција мора да биде единствена или најмалку главна преокупација на бирократот;
7. системот на промоција или напредување на бирократот е мошне битен. Промоцијата е резултат на сениоритет или на способност, а одлуките за напредување треба да произлегуваат од проценката на бирократите кои се наоѓаат на повисоко хиерархиско ниво во организацијата;
8. бирократите немаат право на имотот или на какво било лично изјаснување за сопственост на ресурсите со коишто располагаат во организацијата;
9. бирократското однесување мора да биде предмет на систематска контрола и строга дисциплина (Gerth и Wirth 1946, 12-18).

Како што може да се забележи од Веберовите принципи на т.н. „идеален” вид или модел на управување во организацијата, бирократијата бара од организацијата таква структура што би „овозможила” поделба на работната сила, висока координираност меѓу специјализираните улоги и функции, непречен протек на информации меѓу индивидуалците и групите и каде што системот на контрола добро е дефиниран и бара строго почитување на организациските правила и процедури.

Контролата е насочена од врвот кон дното на т.н. организациска пирамида, а постои висока централизираност на, речиси, сите менаџерски функции (планирање, организирање, водење и контрола). Преку т.н. централен авторитет се имплементира и т.н. синџир на наредби, а вработените се селектираат врз основа на индивидуалните вредности и способности. Исто така, постои висока специјализација на работните операции, а клиентите кои ги опслужува бирократијата се третираат подеднакво. Бирократијата, според Вебер, треба да ги извршува своите функции на неполитичка основа, без разлика на промената на политичките партии и нивните лидери во општеството (Weber 1978).

Веберовата организациска структура е традиционално конзервативна, во смисла на тоа што многу бавно може да се прилагоди на промените од надворешната средина. Бавноста во прилагодувањето кон промените произлегува од правниот или законскиот мандат што го поседува секоја бирократска јавна организација. Според тоа, ниту една јавна бирократија во ниту едно демократско општество не прави нешто што е надвор од нејзината веќе усвоена правна регулатива. Овие принципи ги истакнуваат ефикасните работни процеси во рамките на добро дефинираната организациска структура, каде што од менаџерите се очекува да ги постигнат целите на организацијата. Многу научници во литературата тврдат дека бирократската поставеност добро им служи на организациите. Бирократијата им дозволува на организациите да се соочат со комплексностите во текот на работниот ден делејќи ги на одделни делови што можат да бидат ефикасно управувани. Силната страна на бирократската парадигма е тоа дека таа се заснова на правила и регулативи за да се осигура одговорност. Според Мое, „за да бидат законите имплементирани, авторитетот и одговорноста треба да бидат централизирани, така што многубројни истражувања ја истакнале потребата од еден високоинтегриран извршен орган со хиерархиски систем на одговорност” (Мое 1994, 112).

Бирократската парадигма препознава дека според законите се формира влада и тие служат како рамка за одговорност, еднаквост и правичност во однос на оние кои ги опслужуваат. Според Феслер и Кетл, бирократската одговорност бара „верно почитување на правото” (Fessler и Kettl 1995, 317). Од друга страна, постојното право ќе продуцира најдобри можни резултати доколку се ангажирани најдобрите бирократи и ако ним им стојат на располагање најдобрите алатки за да го направат она што треба да биде извршено. Во бирократските парадигми правилата осигуруваат дека акциите се фер за сите оние кои се опслужуваат. Стандардот е дека сите клиенти треба да ги примат истите бенефиции и истиот третман. Според претходното тврдење, бирократските правила изаконите одржуваат сигурност и стабилност во организацијата.

Генерален принцип во демократијата, според којшто треба да се раководат сите јавни институции, е дека „секој оној кој поседува моќ..... ултимативно, треба да им објасни на луѓето како ја практикува таа моќ” (Feldman 1998, 19). Бирократските организации имаат способности да етаблираат одговорност и дисциплина за различни позиции во организацијата. На пример, политичките актери во една бирократска организација се одговорни за легалноста, моралот, политичката коректност и професионалната оправданост за политиките што тие ги дефинираат, тактиките што следуваат, одлуките што ги донесуваат и ставовите што ги изразуваат. Тие се евалуираат во смисла на тоа, дали ги извршуваат должностите со респект, интегритет и дали ја употребуваат вистинската процедура (March и Olsen 1995, 155).

Земајќи ги предвид различните дефиниции што се дадени од повеќе автори во литературата, во ова истражување бирократијата ја дефинираме како: „Пристап на управување со јавните ресурси, во којшто се вклучени сите позиции, функции и

институции од јавен карактер, а што постојат за да го штитат јавниот интерес во рамките на општественото живеење”. Од оваа дефиниција може да се препознае одговорот на прашањето коешто погоре беше поставено, а гласеше: Што е бирократија? Притоа, мора да се согласиме дека за да се даде правилна и што е можно посеопфатна дефиниција за бирократијата потребно е да се земат предвид што е можно поголем број размислувања. Тоа беше и направено.

Од теоретска гледна точка, од она коешто погоре беше презентирани во литературата, може слободно да се каже дека Веберовиот модел претставува организациска структура што нуди принципи на управување и однесување коишто и се неопходни на јавната организација. Мора да се нагласи дека правилата, стандардните оперативни постапки, дисциплината, хиерархијата на авторитет и синџирот на команди, деталниот опис на позиции и функции, промоцијата и сл., претставуваат мошне важен елемент на севкупниот организациски живот. Како резултат на тоа, ставот во однос на улогата и значењето на Веберовиот бирократски модел на управување во современата јавна организација е дека тоа е мошне големо. Дали може да се замисли јавна организација во којашто не постојат пишани правила на однесување; организација во којашто нема дисциплина, не постои хиерархија и авторитет, нема детален опис на позиции и функции и сл.? Се разбира дека, денес, секоја јавна организација, помалку или повеќе, почива на Веберовите принципи на управување. Фактот дека ваквите карактеристики би можеле да не бидат целосно застапени во одделна јавна организација, тоа не мора да значи дека организацијата не е бирократска. Значи, мора да се прифати фактот дека и, по повеќе од еден век постоење, Веберовите принципи на управување се присутни во секоја јавна организација, иако во некоја помалку, а во некоја повеќе. Како резултат на тоа, може да се извлече заклучокот дека секоја јавна организација помалку или повеќе е бирократска. Тоа е одговорот на второто прашање што погоре беше поставено, а гласеше: Во што се состои улогата и значењето на бирократијата?

Меѓутоа, во литературата покрај поддржувачи, бирократијата има и свои жестоки критичари. Во таа смисла, се поставуваат редица прашања, како, на пример: Зошто критика на бирократијата? Па, нели е идеална? Што ѝ недостасува? Што треба да се промени, да се отфрли, да се замени....?

Она на коешто ќе се задржи вниманието во наредните анализи ќе претставува разработката на концептите или научните аспекти што водат кон критика на бирократскиот модел на управување, односно откривање и идентификување на негативните аспекти или слабости што ги поседува или ги покажува во реалноста бирократскиот пристап на управување со јавните ресурси.

1.2 Критички осврт на бирократскиот модел на управување

Сведоци сме дека во светот на институциите во кој живееме денес, секоја организација од јавен карактер, на национално или на локално ниво, помалку или повеќе, поседува елементи на Веберовиот бирократски модел на управување. И нашето мислење е дека мора да поседува. Ако се направи повторно осврт на принципите на бирократијата, мора да се напомене дека тие, во суштина, се добар „рецепт” за успешно организациско однесување. Без да се навлегува во подетално објаснување на бирократските принципи што веќе беа разработени во претходниот дел, слободно може да се констатира дека:

1. која било институција од јавен карактер и алокација на јавните ресурси не би можела да се замисли без постоење на определен степен на бирократски форми на организација, на различни нивоа на власт;
2. донесувањето и имплементирањето на одлуките од јавен карактер што се однесуваат на тоа кои јавни добра и услуги и во кој обем треба да бидат испорачани на различни групи граѓани, односно консументи, не би можело да се замисли без присуство на бирократски елементи до определен степен;
3. редистрибуирањето на јавните ресурси не би можело да се замисли без постоење административен персонал во системот во којшто владеат јасни правила и стандардни оперативни процедури; и
4. јавното регулирање се остварува преку средства на бирократски мониторинг врз работите врз коишто владата сака да остварува определена контрола или да управува.

Од претходните тврдења произлегува дека концептот на бирократија се наоѓа во јадрото на јавниот сектор, но од друга страна, централниот проблем околу ваквите сфаќања е да се изнајде веродостојна теорија што би ја објаснила логиката на бирократските операции и врз коишто би била применета соодветна емпириска анализа и емпириско тестирање. Ете токму околу самото емпириско докажување цело едно столетие се водат жестоки научни расправи за давање конкретен одговор на следниве прашања: Дали Веберовиот модел на управување претставува само една утопистичко-теоретска догма или може да се тестира во реалноста? Ако може да се тестира, тогаш кои се неговите добри и лоши страни? Дали и на каков начин можат да се отстранат лошите страни?

Негативната наклонетост кон бирократската парадигма била дел од литературата уште од раните етаблирања на јавната администрација, односно јавниот менаџмент и јавните служби во општеството. Но, и покрај аргументите на поддржувачите, граѓаните ја посматраат бирократијата како модел што е бавен, „антиперсонален“ и окупиран со премногу правила и регулативи коишто повеќе ја нагласуваат организациската важност, отколку јавниот интерес. Од друга страна, постои широк консензус во теоријата, околу тоа дека, бирократската организациска структура е високопосакувана заради определени нејзини елементи, а паралелно постои и длабоко несогласување околу основните карактеристики на т.н. бирократско однесување во т.н. бирократска „машинерија“.

Како што беше заклучено претходно, терминот бирократија претставува теоретски поим што своето значење го црпи од теоретскиот контекст во којшто дејствува бирократската организација и што бара подетално елаборирање или објаснување на клучните индикатори коишто би ги објасниле нејзините практични активности. Исто така, теоретската природа на концептот на бирократија значи дека е неопходно да се анализираат специфичните контексти во којшто функционираат или доаѓаат до израз принципите на бирократското однесување во јавните организации (Kaplan 1964).

Преку една детална анализа на бирократскиот концепт, во општа смисла на зборот, не само што ќе биде откриено вистинското значење на бирократските карактеристики, туку може да се направи и подоследна критичка анализа на бирократските принципи, од аспект на нивната улога, значење и функционалност. Во наредниот дел од оваа глава ќе биде направена сеопфатна анализа на сите аспекти што водат кон критика на бирократскиот модел на управување во јавните организации.

1.2.1 Бирократијата како рационалност

Како што е познато од извршените анализи, германскиот социолог, Макс Вебер, се третира како најгласен пропонент на концептот на бирократијата којшто, според него, претставува организациски модел што е „најидеален“ тип на организациска структура којашто продуцира висока ефикасност, ефективност и продуктивност. Во тој контекст Вебер потенцира:

„Искуството покажува дека чисто бирократскиот вид административна организација, од аспект на техничките карактеристики, претставува вид организација што е во можност да постигне највисоко ниво на ефикасност и, во таа смисла, претставува најрационално средство што дотогаш било познато за практикување на формалниот авторитет над човечките суштества” (Weber 1978, 223).

Значи, според мислењето на Вебер, рационалноста во работењето на јавната организација се поврзува со принципот на ефикасност, ефективност и продуктивност. Од економската теорија е познато дека рационалноста претставува постигнување најдобра можна комбинација на расположливите фактори за производство на производи и услуги во определено време и простор, за постигнување највисоко можно ниво на аутпут. Според тоа, Вебер е во право кога тврди дека принципот на рационалност претставува *conditio sine qua non* за успешно работење на бирократската јавна организација.

Но, постојат некои прашања што ги наметнува дефиницијата на Вебер и на коишто е потребно да се даде реален одговор. Имено, Вебер за бирократијата се изјаснува како за „најрационално” средство. Веднаш може да се постави прашањето: Дали тоа е навистина така? Пред да се даде одговор на ова прашање, потребно е да се разгледаат одговорите што Rudolph L.J. и Rudolph S.H. ги даваат на следниве прашања, и тоа: Што значи бирократија? Што значи искуството? Што значи способноста?

Имено, според Rudolph L.J. и Rudolph S.H., Вебер, не нагласува дека бирократијата е ефикасност, туку дека таа поседува способност да предизвикува ефикасност. Искуството се однесува на дотогашните опсервации од функционирањето на бирократијата, додека способноста се поврзува со принципите на бирократијата што создаваат амбиент за постигнување организациска рационалност (Rudolph и Rudolph 1979).

Потполно се согласуваме со горенаведените размислувања! Бирократијата претставува само средство за постигнување рационалност во работењето и ништо повеќе од тоа. Кога Вебер говори за искуство, всушност, мисли на набљудувањето на работата на бирократската организација во минатото, како и контактите што биле правени со други организациски структури или модели на управување (традиционални, харизматични и легално-авторитативни), додека неговото тврдење за способноста се однесува на принципите на бирократијата што создаваат амбиент за постигнување организациска рационалност. Со други зборови, способноста на бирократијата да доведе до организациска рационалност произлегува од почитувањето на следниве карактеристики, и тоа: антиперсонална авторитативна структура, хиерархија на позициите во системот на кариера со јасно прецизирани улоги и способности, селекција врз основа на постигнувањата во согласност со претходно дефинираните и специфицирани правила, правично наградување според специфицираните правила и дефинираните стандардно- оперативни постапки, како и дисциплина и строга контрола во водењето на административните работи.

Овде, одново се наметнува прашањето: Дали бирократијата е најрационално средство за постигнување висока ефикасност, ефективност и продуктивност во работењето?

Од она што Вебер го тврди за бирократската јавна организација не може да се извлече заклучок за рационалноста, односно за тоа дека бирократијата претставува „најрационално средство“. Вебер го тврди тоа, но не го докажува, а особено не емпириски. Претходно беше наведено како се дефинира рационалноста во економската теорија, односно дека рационалноста во работењето е поврзана со постигнување висока ефикасност, ефективност и продуктивност во работењето. Значи, рационалноста или комбинирањето на факторите за производство (земја, труд и капитал) на производи и услуги е мерлива категорија. Исто така, ефикасноста, ефективноста и продуктивноста претставуваат мерливи категории, односно можат да се изразат во релативни (проценти) или апсолутни броеви. Со други зборови, не може ниту Вебер, ниту кој било друг научник во теоријата за бирократско управување да тврди дека таа е „најрационално“ средство. Може теоретски да се претпоставува, но за да се тврди е потребно емпириска анализа за тоа научно да се докаже. Значи, треба, најпрво, да се измери рационалноста, ефикасноста, ефективноста и продуктивноста од работењето во бирократската организација, па дури потоа да изврши споредба со некоја веќе измерена рационалност, ефикасност, ефективност или продуктивност во организациите што поседуваат различна организациска структура или модел на управување. Вебер премногу се потпира на искуството кога тврди дека бирократскиот модел на управување е најрационален и најдобар. Неговата релативна констатација дека ефикасноста во бирократијата се потпира на искуството е точна, но неговото тврдење дека современата бирократска организација е способна за постигнување „највисоко ниво на ефикасност, ефективност и продуктивност“, во апсолутна смисла на зборот, не може да се потврди само врз основа на минатото искуство, туку треба и емпириски да се докаже (Lane 2000, 51-53).

Како функционира бирократијата зависи од повеќе фактори, во споредба со оние што се специфицирани и нагласени во Веберовиот модел, иако е мошне тешко да се определи кои се тие други фактори што недостасуваат во моделот. Формалната бирократска организација, во согласност со Веберовиот модел, претставува начин како да се постигне висока ефикасност, ефективност и продуктивност. Но, освен формалната организациска структура врз којашто Вебер ги фундаира своите тврдења за организациска ефикасност, ефективност и продуктивност, мора да се акцентира дека тој во своите анализи не им дава значење и на другите фактори од коишто зависи рационалноста во работењето на секоја јавна организација, па и на онаа со бирократски елементи. Иако претходно беше нагласено дека тие фактори тешко можат да се определат, во овој дел на истражувањето акцентот ќе биде ставен на она што недостига во веќе „нагласената“ формална организациска структура на бирократскиот модел, како и на оние фактори од надворешното окружување за коишто се мисли дека имаат влијание врз рационалноста на работењето. Како резултат на тоа се наметнуваат следниве прашања: Што е она што недостига во моделот на Вебер или што ја „спречува“ формалната организациска структура да постигне високо ниво на рационалност, а со тоа и висока ефективност, ефикасност и продуктивност во работењето? Или кои фактори од надворешното опкружување би можеле да влијаат врз рационалното работење на бирократската јавна организација?

Како што може да се забележи, формалниот модел на бирократија не содржи ништо посебно што би овозможило поголема мотивираност кај вработените при извршувањето на нивните секојдневни работни активности. Од економската теорија добро е познато дека ефикасноста, ефективноста и продуктивноста се во директна позитивна корелација со нивото на мотивираност на вработените во секоја организација, вклучувајќи ја и бирократската. Значи, слободно може да се каже дека отсуството на задоволително ниво на работна мотивација е еден од факторите што

влијаат врз намалувањето на нивото на рационалност во бирократската јавна организација. Исто така, бирократската ефикасност не може да биде функција само на формалната структура (се мисли на организациската структура), туку е во голема и круцијална зависност од претходно дефинираните организациски цели, како и од самите средства што им стојат на располагање на бирократите во остварувањето на тие цели. Со други зборови, ако целите погрешно или лошо се формулирани или ако расположливите средства (се мисли на средствата од финансиска, техничко-технолошка или човечка природа) се недоволни или застарени, тогаш колку и да е добро осмислена организациската структура, нивото на рационалност во работењето нема да биде она што се посакува. Од теоријата што се однесува на критиките на бирократијата, добро е познато дека, поради својата „конзервативна“ природа, бирократскиот модел знае да „потфрли“ во правилното формулирање на целите, како и во изборот на вистинските средства за постигнување на тие цели. Натаму и покрај тоа што моделот на Вебер е осмислен на тој начин што исклучува секако непочитување на претходно дефинираните правила и стандардни оперативни постапки, сèуште постои можност, односно постои голема веројатност дека вработените единствено се насочени кон максимизирање на своите лични интереси, во споредба со интересите на јавната организација во којашто работат. Аналогно на тоа, не постои апсолутна гаранција дека целите и средствата за постигнување на тие цели ќе бидат во функција на задоволување на јавниот интерес, едноставно заради фактот што бирократите, од името на организацијата, повеќе се ориентираат кон задоволување на своите лични и професионални интереси отколку на лојалноста кон оние на кои им служат. Како резултат на тоа постои намалена рационалност во работењето и пониско ниво на ефективност, ефикасност и продуктивност (ibid., 51-53).

Во однос на второто прашање што погоре беше поставено, според нашите размислувања во овој труд, како потенцијални фактори од надворешното опкружување што можат да влијаат врз нивото на рационалност во бирократската јавна организација, може да бидат следниве:

1. Економски фактори. Понудата, побарувачката, цените и конкуренцијата на производите и услугите од јавен карактер играат голема улога за постигнување високо ниво на рационалност во секоја организација, па и во бирократската јавна организација. Значи, бирократската организација треба постојано да ги следи пазарните движења и сигналите што доаѓаат од конкуренцијата за да може постојано да го преиспитува своето работење. Доколку бирократската јавна организација не води сметка за овие фактори, па и колку да е добро осмислена формалната организациска структура, нема да постигне висока рационалност во своето работење.

2. Политички фактори. Познато е дека основен извор на финансирање на активностите на бирократската јавна организација претставува државниот или локалниот буџет. Исто така, општопознато е дека различни политички идеологии имаат диферентен став во однос на буџетот, односно спроведуваат своја сопствена политика на буџетирање. Тоа значи дека и висината на буџетот, а со тоа и обемот на буџетските средства што би ги добила бирократската јавна организација би бил различен. Оттука, секоја бирократска организација треба да ги следи политичките настани за да може да ги предвиди вкупните буџетски приходи што би ги добила во текот на годината. Тоа е од особено значење за да може да ги планира своите активности во иднина. Притоа, јасно е дека висока рационалност не може да се постигне, доколку бирократската јавна организација не ги земе предвид политичките движења, а во врска со тоа и висината на буџетот.

3. Административно право. Еден од аспектите кои директно влијаат врз функционирањето на бирократските јавни организации претставуваат судовите кои преку административното право влијаат врз обемот на законска регулатива која ги дефинира моќта, ограничувањата и процедурите на работење. При донесувањето на одлуките, судовите ги земаат предвид одговорите на следниве видови прашања:

- Дали јавната организација ги надминала своите овластувања во однос на својата интерно донесена регулатива?
- Дали јавната организација правилно ги интерпретирала законите во однос на нејзиното функционирање?
- Дали јавната организација има повредено некои уставни одредби?
- Дали јавната организација оперира во согласност со процедуралните директиви на постоечките закони?
- Дали акциите на јавната организација биле арбитрарни, необјективни или дозволиле злоупотреби во административното дискреционо постапување?
- Дали некои заклучоци од работењето на јавната организација не се поддржани со помош на цврсти докази?

Во многу случаи во реалноста, за жал, погоре поставените генерални прашања не ја отсликуваат вистинската улога на судските институции во јавната администрација. Познати се голем број примери каде донесената законска регулатива им наметнува на организациите од јавен карактер одредено однесување кое може да влијае врз ефикасноста и ефективноста на работењето. Поради обврската за строго почитување на законската регулатива, многу јавни организации не можат да бидат доволно флексибилни, иновативни и навремени во носењето одлуки од јавен карактер или во давањето квалитетни услуги спрема граѓаните. Во тој контекст, мошне тешко може да се одреди степенот на флексибилност во ситуации кога треба строго да се почитуваат законите.

Како резултат, се поставува прашањето: Како можат јавните администратори да ги редуцираат шансите за да не се најдат себеси на погрешната страна од законот при нивното секојдневно работење? Овде, како можни решенија, би можеле да ги споменеме следниве, како на пример:

- *Документирај сè што може да биде документирано!* Кога не постои писмен договор или пишан документ, јавниот администратор треба да се фокусира на она што адвокатите го нарекуваат „создавање досие“;
- *Следи ги процедурите за да ти помогнат во целосното почитување на законот!* Понекогаш не е потребно да се проучуваат законите, во смисла на нивната ефективност, ефикасност и правичност. Подобрo е само да се следат и почитуваат процедурите, без да се навлегува или дискутира нивната суштина;
- *Ангажирај правен застапник или правно-консултативно биро, доколку мислиш дека би настанал некаков проблем од правен карактер!* За да бидеш правно заштитен, како од својата организација, така и од своите колеги, потребно е да преземеш одредени претходни дејствија кои би ти помогнале во случај на евентуален спор или обвинување кое би било адресирано на твоја адреса;и
- *Образувај ги своите вработени!* Она што јавните администратори кои се на врвот во организацијата го знаат од искуство во поглед на спречување или евентуално решавање на проблеми од ваков карактер, се должни тоа да го пренесат на своите вработени. Во многу јавни организации тоа се заборава.

Врвниот јавен менаџмент во повеќето јавни организации е добро запознат со правните последици од одредени можни однесувања, додека оние вработени (т.н. street-level bureaucrats) кои се на пониските организациски нивоа, не се доволно запознати со законските аспекти на своето делување. Тие не ги проучуваат „сигналите“ за опасност, не развиваат чувство дека треба да се документира сè што треба да биде документирано. Од правен аспект, тие остануваат нереални оптимисти или нереални песимисти. Поради претходно наведените причини, една од улогите на врвниот менаџмент е да ги едуцира вработените на пониските организациски нивоа за правните аспекти на нивното организациско однесување.

Од погоре изнесеното, произлегува дека влијанието на административното право врз функционирањето на бирократската јавна организација е огромно. Тоа влијае, како врз начинот на донесување одлуката и на начинот на примена на тие одлуки во реалниот живот од аспект на рационалноста и ефективното и ефикасно работење.

4. Техничко-технолошки фактори. Брзите промени во опкружувањето на техничко-технолошки план влијаат врз организациската рационалност на бирократската јавна организација. Имено, денес живееме во време кога ефикасноста, ефективноста и продуктивноста на секоја организација зависи од нивото на нејзината техничко-технолошка опременост. Според тоа, континуираното следење на иновациите во областа на техниката и технологијата и нивното прифаќање (се разбира, во зависност од финансиските можности), претставува *conditio sine qua non* за постигнување висока рационалност во работењето на секоја бирократска организација. Овде особено треба да се нагласи огромната улога што ја има информациската техника и технологија во процесот на донесување високорационални одлуки.

5. Социјални фактори. Секоја јавна организација со бирократски карактеристики постои за да го штити јавниот интерес. Според тоа, мислењето на корисниците на услугите во однос на работењето на организацијата претставува мошне важен и почитуван фактор за да се оцени дали јавната организација работи рационално. Значи, социјалната димензија, надвор од организацискиот живот, претставува силен, а можеби и најсилен индикатор за рационалноста во работењето. Се разбира дека рационалното работење не претпоставува само аутпут во квантитативна, туку и аутпут во квалитативна смисла на зборот. Со други зборови, доколку бирократската јавна организација ги земе предвид сите горенаведени фактори, а не го третира и социјалниот фактор или мислењата на корисниците на услугите кои ги опслужува, тогаш не може да се зборува за вистинска рационалност во работењето. Значи, доколку корисниците на услугите се изјаснат негативно во однос на работењето на бирократската јавна организација, тоа значи дека таа не работи рационално и дека нешто треба да се менува.

1.2.2 Бирократска нефункционалност

Посебно место во критиките насочени кон бирократскиот модел на управување заемаат критиките што тврдат дека моделот е нефункционален, од различни причини. Притоа, кога се зборува за нефункционалноста се мисли на тоа дека постои

разединување меѓу она што овој модел теоретски го поставува со вистинската реалност во којашто би функционирал. Се разбира дека, кога Вебер теоретски го разработил бирократскиот модел, тој несомнено планирал моделот да биде функционален во реалниот живот. Инаку неговото постоење не би имало никаква смисла и значење за организацискиот живот. Претходно беше нагласено дека Веберовиот модел долги години се користел како основна рамка за анализа. Анализите за неговата функционалност биле вршени не само во теоријата на јавниот менаџмент, туку и во реалниот живот, и тоа преку набљудување на работењето на оние организации што го прифатиле бирократскиот модел на управување. Како резултат на таквите долгогодишни анализи, голем број научници откриле дека бирократите се однесуваат поинаку, но не и рационално и ефикасно. Но, што е она што го откриле научниците како нефункционално во бирократскиот модел на управување со јавните организации? Или, зошто моделот е нефункционален во реалноста, кога теоретски е замислен да функционира беспрекорно и идеално? Кои се причините за тоа?

Пред да се понуди соодветна анализа и некои размислувања, ќе се направи осврт на различните анализи што постојат во литературата, а преку коишто различни автори даваат сопствени одговори на прашањата што претходно беа поставени.

Прво, голем број научници меѓу кои и Мертон, тврдат дека многу често не може да се направи јасна дистинкција меѓу целите и средствата за постигнување на тие цели (Merton 1977, 6). Колку што е постар моделот на бирократија или како што организацијата старее, толку повеќе се интензивира тенденцијата за промена или замена на целите со средствата и обратно. Со други зборови, ако во почетокот бирократијата претставувала средство за постигнување на надворешните општествено-социјални цели, со текот на времето, како резултат на инертноста во работењето, интересот на бирократите бил примарно свртен кон задоволување на личните интереси во рамките на организацијата. Како последица од ваквите појави, самата бирократија станала цел на своите сопствени операции или, наместо во сервис за задоволување на целите од јавен карактер, таа се претворила во средство преку коешто бирократите би можеле да ги остваруваат своите лични цели. Ова објаснување наведува на размислувањето дека бирократскиот модел е нефункционален, главно, поради природата на бирократското однесување што, со текот на времето, внесува патолошки или непосакувани елементи коишто крајно се опасни за нормално и успешно функционирање на бирократската јавна организација; Второ, иако бирократската организациска структура може да биде правилно дизајнирана, добро осмислена и притоа да биде високоефикасна, сепак, во исто време нејзините делови или индивидуални позиции и функции на различни организациски нивоа можат да бидат недоволно ефикасни. Тоа значи дека со текот на времето неефикасноста на организациските делови ќе започне да го „подјадува“ здравото организациско ткиво. Оттука и колку да е правилно дизајнирана и теоретски добро осмислена, бирократската организација ќе започне да ја губи својата основна функционална сила, пред сè, поради силното влијание на нејзините нефункционални делови (*ibid.*, 6-7); Трето, слично на тврдењата на Мертон и некои други автори, како на пример, Селзник, сметаат дека специјализираното знаење и експертиза што го поседуваат бирократите во организацијата и им дава монополска позиција, им овозможува да бидат недоволно транспарентни и дискретни во процесот на рационалното донесување на одлуките (Selznick 1949). Значи, бирократите настојуваат да ги „чуваат“ одлуките, податоците и информациите само за себе. Заради фактот што бирократската организациска структура силно го нагласува специјализираното знаење, со текот на времето се јавува реална опасност, организацијата да стане „заложник“ на бирократите коишто, по секоја цена, би се обидувале да преземат иницијатива над нејзиното работење, односно би се

наметнале над менаџментот. Се разбира дека нетранспарентното и дискреционо однесување во процесот на донесување одлуки би ја нарушил функционалноста на бирократската организација; Четврто, и покрај фактот што Веберовиот модел на управување става нагласок на знаењето и техничката експертиза, според Парсонс, функциите на бирократскиот персонал често се нејасни, односно постојат голем број конфузии околу тоа дали сите вработени кои спаѓаат во бирократскиот персонал, треба да поседуваат специјализирани знаења и вештини. Поради тоа, Парсонс предлага поделба на бирократскиот персонал и тоа на: административен персонал и професионалци. Од една страна, административниот персонал има тенденција кон постигнување апсолутна централизираност, хомогеност и концентрација на бирократско-административната моќ во свои раце, а од друга страна, професионалците се лица кои поседуваат специјализирано знаење, вештини и техничка експертиза. Како резултат на таквата поделба, Парсонс тврди дека во бирократската организација постои вроден и вечен конфликт меѓу професионалците кои ја засноваат својата позиција врз основа на монополот на знаење што го поседуваат и административниот персонал кој ги темели своите позиции врз основа на веќе стекнатиот авторитет во организацијата. Тензиите што постојат меѓу административниот персонал и професионалците, според Парсонс, ја прават бирократската јавна организација нефункционална (Parsons 1947); Петто, авторитетпредводени од Гоулднер, тврдат дека поради фактот што Веберовиот модел се заснова на постојано истакнување на хиерархиската подреденост и строгата контрола, претставува потенцијален извор за појава на тензии и конфликти што водат кон демотивирање на подредените. Значи, моделот, онака како што е осмислен, сам по себе, не дозволува флексибилност и слобода на размислување во рамките на организацијата. Оттука, решавањето на тензиите и конфликтите би ѝ одзеле драгоцено време и ресурси на бирократската организација. Наместо да се ориентира кон решавање на надворешните проблеми од општествено-социјален карактер, заради коишто и самата постои, таа постојано ќе се ориентира кон решавање на своите внатрешни проблеми. Тоа би ја намалило нејзината функционалност или би создало нефункционални елементи во нејзината структура (Gouldner 1954); Шесто, по една длабока и сеопфатна анализа на Веберовиот модел, Ликерт, Пфефер и Морган заклучуваат дека бирократијата ги нагласува античовечките околности, односно заборава на општествено-социјалните карактеристики во моделот. Вебер не го нагласува значењето на тимската работа. Поради фактот што тимското работење отсутува од моделот, се јавува недостаток на креативност во дефинирањето на целите и насоките во организациското работење. Недостигот на креативност, пак, може да предизвика организацијата да дефинира погрешни или помалку важни цели од оние што се најприоритетни за неа во конкретниот момент. Според Ликерт, Пфефер и Морган, тоа за Веберовиот модел претставува голем хендикеп што може да ја втурне организацијата во погрешна насока или да ја направи нефункционална (Likert 1961; Pfeffer 1982; Morgan 1986); Конечно, според Аргулис, моделот на Вебер ја запоставува неформалната организациска структура и неформалните меѓучовечки односи. Во Веберовиот модел постои нерешлив и историски конфликт помеѓу барањата на формалната организација (структура и врски) и легитимните потреби на индивидуалците кои се ангажирани во организацијата. Она што ја карактеризира бирократијата- специјализација и поделба на трудот, подреденост, хиерархиска структура и контрола- не е во согласност со потребите, желбите и интересите на индивидуалецот околу тоа како треба да функционира организацијата. Неформалните начини на однесување (или социјалните односи) ги компензираат нечовечките и механичките структури на организациите. Со други зборови, неформалните начини на однесување во организацијата, во споредба со формалните, според Аргулис, имаат

поголемо значење за успешно функционирање на Веберовиот бирократски модел на управување (Argyris 1964).

Како што може да се забележи, различните размислувања што се јавуваат во теоријата околу давањето одговор на поставените прашања, беа групирани во седум различни аспекти или точки на анализа. Аналогно на тоа, критичките размислувања во ова истражување во однос на секој од тие аспекти, исто така, ќе бидат групирани во седум точки на анализа, при што ќе се дадат некои лични размислувања за секој од нив поединечно.

Имено, прво, секоја јавна организација со бирократски карактеристики во општеството постои заради остварување одделни цели од општествено-социјален, општествено-економски, општествено-политички и општествено-културен карактер. Значи, нејзината функција е остварување цели што се насочени кон надворешната средина и се од јавен карактер, односно се во функција да го заштитуваат јавниот интерес. Оттука, организацијата претставува средство за постигнување на целите. И, ништо повеќе и ништо помалку од тоа! Со други зборови, целите не смеат да се претворат во средства и обратно: средствата да се претворат во цели. Инаку, се поддржува ставот на Мертон дека бирократското однесување, со текот на времето, ја „оддалечува“ организацијата од нејзината улога како средство. За да не се дозволи организацијата да стане нефункционална, потребно е да се воведат засилен мониторинг, цврста контрола и ревизија над извршувањето на работните задачи и функции и тоа над сите административно-бирократски позиции во организацијата. Засилената контрола, ревизија и мониторинг би доаѓале како однатре, така и однадвор од организацијата. Притоа, контролата и ревизијата би се извршувале постојано, а не само периодично, сè со цел да се спречат евентуални девијантни однесувања од страна на бирократите на долг рок.

Второ, се преферираат размислувањата во литературата дека одделни делови или функции на различни организациски нивоа можат да го доведат во прашање функционалното однесување на бирократската организација. На пример, ако постои слаба контрола, лошо планирање или ако секторот за истражување и развој е неефикасен, тогаш повеќе од сигурно е дека и другите организациски компоненти нема да зајакнат, ами постојано ќе ослабнуваат. Не треба да се заборава дека организацијата, се разбира вклучувајќи ја и бирократската, претставува неделива целина или систем во којшто деловите или потсистемите се во меѓуфункционална зависност. За да се спречи евентуално нефункционално однесување на одделни делови во организацијата (било да станува збор за функции, одделенија, сектори, или потсистеми), исто така, е потребно да се води строга контрола и да се врши засилен мониторинг над работењето во секој сегмент од организацијата. Доколку, пак, настане или се случи нефункционално однесување, тогаш треба многу брзо да се идентификува изворот или организацискиот дел што го предизвикало несоодветното однесување, пред тоа да почне да се шири и да го „разјадува“ организациското ткиво.

Трето, сосема е во право Селзник, кога нагласува дека бирократите поседуваат специјализирани знаења и вештини што им даваат монополска позиција или непрокосновена улога во организацијата, заради фактот што бирократскиот модел на управување го потпира своето работење на професионално знаење и вештини. Исто така, постои согласност дека е присутна и бирократска дискреција, недоволна транспарентност, односно може да дојде до „искривување“ на процесот на рационално донесување одлуки. Но, не се согласуваме со тврдењето на Селзник дека специјализираното знаење и експертиза што го поседуваат бирократите во организацијата и што им дава „монополска“ позиција, им овозможува да бидат недоволно транспарентни или дискретни во процесот на рационално донесување

одлуки. Со други зборови, овде се тврди дека знаењето и вештините што некои ги поседуваат немаат никаква врска со начинот на однесување. Ако некој во организацијата поседува повисоки знаења или вештини што никој друг во таа средина, освен него, не ги поседува, тоа не значи дека тој/таа би го злоупотребиле тоа во функција на зголемување на степенот на дискреција или нетранспарентно донесување одлуки во рамките на организацијата. Притоа, се мисли дека други фактори влијаат врз таквото однесување што често тешко можат да се идентификуваат заради фактот што секое индивидуално однесување, наспроти секое групно однесување, тешко може да се предвиди. Тоа барем е познато и од науката за организациско однесување.

Четврто, Парсонс е во право кога вели дека поделбата на бирократијата во јавната организација на административци и професионалци е природна. Административниот персонал е оној кој е задолжен за имплементација на политичко-административниот дел, додека професионалниот персонал е оној кој е задолжен за имплементација на стручниот, односно техничкиот дел од работењето. Притоа, се поставува прашањето: Дали постои конфликт помеѓу овие два вида бирократи или групи во организацијата?

На ова прашање не е лесно да се даде целосен одговор. Но, одговорот на Парсонс, во однос на ова прашање, има своја логика. За разлика од Парсонс, во овој дел на трудот тврдиме дека секоја јавна организација, без разлика на бирократските елементи, се разликува една од друга. Значи, зависи од организацијата дали ќе дозволи „монопол“ на знаење или „концентрирање“ на административно-политичката моќ во рацете на бирократско-административниот персонал. Аналогно на тоа, зависи од видот на организацијата дали ќе дозволи да постои, како што тврди Парсонс, „вроден“ или „вечен“ конфликт помеѓу административниот и професионалниот дел на бирократијата. Доколку таа дозволи да постои конфликт или ако веќе конфликтот е присутен, тогаш Парсонс е во право кога тврди дека таквиот конфликт би се одразил врз функционалноста на бирократската организација. Со други зборови, наместо организацијата да се стреми кон ефикасно, ефективно и продуктивно остварување на надворешните цели, таа би трошела голем дел од времето за разрешување на конфликтите од внатрешен карактер, а со тоа би се оддалечила од нејзината функција за заштита на јавниот интерес. Како резултат на тоа, организацијата треба да спречува секаков „монопол“ на знаење или „концентрација“ на моќ за да се избегнат евентуалните внатрешни конфликти што би го намалиле нејзиниот функционален капацитет.

Петто, слично на констатацијата на Гоулднер, факт е дека организациската структура во Веберовиот модел е потенцијален извор на конфликти во организацијата, односно ја спречува организацијата да се движи напред и да биде лидер на промените во своето посредно и непосредно организациско окружување. Оттука, карактерот на организациската структура ја прави бирократската организација нефункционална. Нефункционалноста произлегува од фактот што кога во услови на брзи промени во надворешното опкружување, организацијата „стои во место“ и не се обидува да биде во чекор со промените или надворешните случувања. А, за да биде во чекор со промените и е потребна флексибилност, брзо реагирање и извесен степен на слобода во оперативното *versus* стратешкото работење. Иако Гоулднер (како и некои други автори), не предлага конкретни активности што би воделе кон некакви решенија, во овој труд сметаме дека треба да се предложи промена на организациската структура, и тоа преку воведување нови елементи, но не и целосно напуштање на некои од старите елементи. Со други зборови, потребна е умерена и постепена „реформа“ на организациската структура. Како резултат, на таков начин би се спречило, организациската структура да биде или да претставува извор на потенцијални

проблеми што би ја кочеле организацијата да биде во чекор со промените, а како резултат на тоа, да почне да ја губи својата функционалност во сегашноста.

Шесто, функционалноста на организацијата произлегува и од карактерот на целите што таа ги дефинира во сегашноста, а што се однесуваат на иднината. Тоа значи дека ако целите лошо или погрешно се дефинирани, организацијата ќе биде нефункционална и во иднина. За да се спречи погрешно дефинираните или нејасни цели да ја направат бирократската организација нефункционална, слично на размислувањата на Ликерт, Пфефер и Морган, сметаме дека тимската работа и сите методи и техники на т.н. „партиципативен” менаџмент треба да бидат составен дел во процесот на дефинирање цели во бирократската јавна организација. Од литературата се познати сите позитивни ефекти што ги дава тимското работење. Овде нема да се дава подетално објаснување на секој од тие ефекти, но може да се истакне само значењето на креативноста во размислувањата. Креативното размислување нуди различни решенија за еден ист проблем. Како резултат на тоа, поради зголемениот број алтернативи за решавање на некој претходно идентификуван проблем или проблеми, ризикот од лошо или погрешно дефинирани цели се намалува. Така, на некој начин се дејствува „превентивно” во насока на сочувување или заштита на организациската функционалност што *de facto*, може да произлезе од лошо или погрешно дефинираните цели.

Конечно, Аргурис е во право кога тврди дека неформалните односи ги компензираат нечовечките и антисоцијални односи во моделот на Вебер. Како што беше забележано, моделот на Вебер ја негира или крајно ја игнорира човечката природа на однесување. Луѓето се претставени како „машини” кои треба да работат по автоматизам, односно ни помалку, ни повеќе од тоа. Но, Вебер заборавил дека, за разлика од машините, луѓето изразуваат чувства, ставови, потреби и имаат свои очекувања од организацијата во којашто работат. Значи, не само што организацијата очекува резултати од своите вработени, туку и луѓето имаат свои очекувања од неа и тоа во смисла на: достоинствено третирање, вклучување во процесот на одлучување, запознавање со проблемите на организацијата и сл. На тој начин би се зголемила нивната работна мотивација што би го зголемила нивото на „социјализација” и би овозможила вработените да се идентификуваат со организацијата, односно организациските цели да ги ставаат пред своите индивидуални потреби, барања и очекувања. Иако се прифаќаат тврдењата на Аргурис дека неформалните односи ги компензираат нечовечките и антисоцијални односи во моделот на Вебер, сепак, се мисли дека индивидуалните потреби, барања и очекувања на вработените треба да бидат составен дел од формалните, а не од неформалните односи во организацијата. Имено, во одредени аспекти, неформалните односи ѝ штетат на секоја организација, па и на онаа со бирократски елементи. Значи, за разлика од тврдењето на Аргурис, овде се оди подалеку и се тврди дека неформалните односи не треба да претставуваат начин преку којшто луѓето во бирократската организација би ги изразувале своите потреби, барања и желби. Потребите, барањата и желбите на вработените треба да бидат изразени низ формалните односи на комуникација во рамките на организацијата, а не надвор од неа. Притоа, секоја бирократска организација треба да изнајде соодветен начин како тоа да го направи.

1.2.3 Бирократијата како модел на ригидност

Критиките на Веберовиот модел на управување, исто така, одат во насока на истакнување на крајната нефлексибилност на бирократите при извршувањето на нивните секојдневни работни задачи. Во литературата постојат огромен број автори

што укажуваат на тоа дека јавната организација со бирократски елементи тешко се прилагодува на промените коишто се случуваат во нејзиното посредно или непосредно, внатрешно или надворешно организациско окружување.

Така, на пример, Смит и Зурцхер тврдат дека бирократите се стремат да го сведат управувањето со организацијата само на одделни претходно донесени ригидни правила и стандардни оперативни постапки и ништо повеќе од тоа (Smith и Zurcher 1944, 12). Со други зборови, таквиот пристап би значел воведување на т.н. однесување по автоматизам или третирање на вработените во организацијата како „машини”. Во таа смисла, креативниот потенцијал, знаењето и сл., на вработените би бил елиминиран и наместо да работат како „машини”, кога ќе почувствуваат дека не се доволно мотивирани, тие ќе се стремат кон забавување на деловните процеси.

Други автори, пак, како на пример Фаирчилд и Крозиер, тврдат дека и покрај фактот што треба да ѝ служат добро на бирократијата, претходно дефинираните правила во бирократската организација се до тој степен нефлексибилни што предизвикуваат појава на голем број негативни карактеристики во бирократското однесување (Fairchild 1955, 38; Crozier 1964, 3). Поточно и покрај тоа што правилата ѝ служат добро на организацијата, тие истовремено предизвикуваат и појава на негативни елементи, какона пример: временско одложување на роковите, непостоење желба или доволна мотивираност кај вработените за преземање одговорност, појава на црвена лента, отпор кон т.н. организациско експериментирање и воведување промени и сл.

Како поткрепа на овие тврдења, во овој дел на истражувањето ќе се анализира теоријата за јавен избор на бирократското однесување разработена од страна на Ентони Даунс (Anthony Downs). Теоријата за јавен избор идентификува два главни извора што водат кон ригидно или нефлексибилно однесување на бирократите и тоа: нормален и абнормален. Објаснувањето е следново: како што бирократската организација расте, односно станува постара и подолговечна, се случува нормално зголемување на бројот на организациските нивоа, главно, како резултат на зголемувањето на бројот на новите организациски функции и позиции, а паралелно на тоа и на бројот вработени кои треба да ги потполнат новите работни позиции. Организацијата станува покомплексна, посложена и притоа потребата од однесување и воведување нови и дополнителни правила и стандардни оперативни постапки за регулирање на однесувањето на вработените станува неопходност (Downs 1967, 5-23).

Како што беше нагласено и претходно, правилата и стандардните оперативни постапки во типично бирократската организација претставуваат силно средство за регулирање на организацискиот живот и претставуваат *conditio sine qua non* за успешноста во работењето. Исто така, овде се потенцира дека правилата и стандардните оперативни постапки играат голема и значајна улога за постигнување успешни резултати во работењето. Но, во истовреме се тврди дека, како што се зголемува обемот на правилата и стандардните оперативни постапки, така се случува и зголемување на степенот на ригидност, односно пропорционално намалување на флексибилноста во работењето. Значи, се јавува голем организациски парадокс што, наспроти желбите и посакувањата на бирократскиот менаџмент за постигнување зголемена ефикасност, ефективност и продуктивност во работењето, растот на обемот на правилата и стандардните оперативни постапки може да ја доведе организацијата во т.н. круг на организациска строгост, како почетна фаза што подоцна ќе резултира во крајно неефикасно, неефективно, непродуктивно и неодговорно однесување. Кога се зборува за кругот на организациска строгост, пред сè, се мисли на тоа дека менаџментот, па и вработените не се многу расположени за поинакви размислувања и секое друго мислење и однесување е неприфатливо за организацијата (*ibid.*, 5-23).

Откако бирократската организација ќе навлезе во т.н. круг на организациска строгост, тогаш со текот на времето, како што таа ќе старее, нејзината натамошна експанзија ќе станува исклучително тешка, главно, поради фактот што во неа ќе започнат да се јавуваат непријателски струи и поделба меѓу менаџментот и вработените, а ќе се јават и тешкотии за постигнување и одржување на ефикасниот аутпут, па тоа може да доведе до појава на проблеми како резултат на внатрешната селекција на талентираниите луѓе. Притоа, ќе отсутува брзото и ефикасно разрешување на организациските конфликти, а како резултат на претходните случувања бирократската организација ќе навлезе во т.н. абнормален круг на организациска строгост.

Според Даунс, кога организацијата ќе навлезе во т.н. абнормален круг на ригидност, реакцијата ќе биде отфрлање на сите критики што доаѓаат од внатрешната или надворешната средина и упатуваат на надминување на негативните елементи во работењето и намалување на степенот на ригидност. Ваквата реакција на бирократската управувачка структура произлегува од желбата да се одржи состојба *status quo*, како и да се заштити организацијата од големата закана на т.н. изумирање. Наспроти укажувањата дека треба да се оди кон реформи, мерките што се преземаат ќе одат во спротивен правец, како, на пример: натамошно развивање на системот од правила и стандардни оперативни постапки што имаат чисто формален карактер, преземање активности што ќе бидат свртени кон заштита на големината и самостојноста на бирократскиот механизам, наместо постигнување на претходно дефинираните цели; помалку простор за иновации, а повеќе активности за зацврстување на и така строгите рутински операции и некреативното администрирање со нив. Секое укажување на негативните ефекти од бирократското однесување, во однос на променливите фактори од внатрешната и надворешната организациска средина, води кон преземање активности што уште повеќе ја прават организацијата од затворен тип, за разлика од преземање активности што би предизвикале тн. бирократски промени. Комбинираниот ефект на претходно наведените активности е организацијата да се направи повеќе конзервативна, т.е. уште повеќе бирократска (*ibid.*, 5-23). Тоа значи дека големите бирократии многу ретко изумираат, односно колку повеќе бирократијата старее, толку помала е веројатноста дека таа ќе може успешно да се трансформира. Наместо да прифати промени, да се трансформира и да излезе од т.н. затворен круг на организациска строгост, бирократската организација продолжува да „игра“ според старите правила.

Овде можат да се постават следниве прашања: Како е можно бирократската организација да постои и да егзистира натаму, кога не сака да прифати промени? Како ќе биде ефикасна, ефективна и продуктивна, кога не сака да излезе од својот затворен круг на правила и стандардни оперативни постапки? Па, нели, правилата и стандардните оперативни постапки можат да се променат? Дали заканата од организациско „изумирање“ би можела да се надмине само преку натамошно зголемување на обемот на бирократски активности?

Контингентната теорија јасно тврди дека секој вид организација вклучувајќи ја и бирократската организација, доколку не се прилагоди кон промените од внатрешната и надворешната средина е осудена да згасне (Flinsch- Rodriguez 2010). Истражувањето покажа целосна согласност со контингентната теорија. Ако е така, тогаш зошто, според теоријата на јавен избор, бирократската организација што одбива да прифаќа промени, би постоела и натаму? Значи, овие анализи наведуваат на размислување дека контингентната теорија и теоријата на јавен избор, при анализа на бирократската организација, меѓусебно се исклучуваат.

Теоретски е така! Но, како и многумина други автори во литературата, се мисли дека не е можно или тешко е остварливо емпириски да се докаже можната релација

меѓу непроменливата состојба на организацијата, во услови на променети надворешни фактори, од една страна, со нејзиното преживување или опстојување, од друга страна. Притоа, постои убедување дека емпириските тешкотии во докажувањето се резултат на тоа дека голем број организации нема да прифатат да бидат дел од вакви истражувања или нема да прифатат да изнесат некои податоци или информации што би биле употребени за целите на овој вид истражувања. Исто така, за да се тестира можната поврзаност меѓу непроменливата состојба во организацијата при променети надворешни фактори, од една страна, и нејзиното преживување или опстојување, од друга страна, потребно е да се следи нејзиното работење и развојот на поширокото окружување во подолг временски период. А, тоа би можело да претставува многу скапо истражување. Значи, сè додека емпириски не се потврди претходната теоретски изнесена констатација, не може да се тврди дека теоријата на јавен избор и контингентната или ситуационската теорија меѓусебно се исклучуваат, односно се спротивставени во своите тврдења (Blau и Scott 1963; Merritt и Merritt 1985).

Од овие причини, во ова истражување се прифаќа следново теоретско објаснување: самата хипотеза дека бирократската организација навлегува во т.н. круг на строгост или конзерватизам, наместо да се реформира, имплицира дека континуираната непроменливост на бирократското однесување може да биде толку неповолна што самата организација не би била во можност ефективно и ефикасно да продуцира аутпути, а тоа, *de facto*, би значело или реорганизација или нејзино згаснување. Како резултат на тоа, т.н. циклус на организациско реорганизирањеби бил идеално решение за отстранување на т.н. круг на организациска ригидност. Како што и претходно беше нагласено, поради емпириските тешкотии во докажувањето, можеби постои теоретска заблуда. Но, во теоријата и научните истражувања од оваа област до денес, не постои друго објаснување.

1.2.4 Бирократијата како израз на политика versus професионализам

Според Вебер, еден од принципите на бирократскиот модел на управување што претходно беше анализиран, претставува фактот дека професионализмот, знаењето и техничката експертиза треба да претставуваат основа врз којашто ќе се темели процесот на донесување одлуки и нивната примена во јавните организации. Во ова истражување, генерално, постои целосна согласност со фактот дека на јавната организација ѝ е потребно високопрофесионално однесување од страна на оние кои ги поседуваат потребните знаења за да може да се постигне ефективност, ефикасност и продуктивност во деловното работење.

Меѓутоа, со текот на времето во теоретските елаборации започнале да се јавуваат жестоки научни расправи и критики околу давањето одговор на дел од прашањата и тоа: Што е политика, а што професионализам? Дали одат заедно? Кога треба да се донесуваат чистополитички, а кога чистопрофесионални одлуки? Дали е можно да се направи јасна дистинкција помеѓу она што претставува политичка активност и она што е професионална активност?

Според ортодоксната теорија за бирократијата, бирократската машинерија треба да претставува израз на ефикасна администрација, додека целите на нејзиното функционирање треба да бидат добро осмислени од страна на бирократскиот менаџмент. Значи, со политика треба да се занимава менаџментот, а бирократите треба да поседуваат знаење, техничка експертиза и да се однесуваат високопрофесионално во делот на имплементирањето на одлуките што ги носи менаџментот (Lane 2000, 57).

Навидум ортодоксната теорија го дава одговорот на претходните прашања и во ова истражување се дава согласност со тврдењето на ортодоксната теорија.

Но, во рамките на оваа анализа треба да се земе предвид фактот дека многу теоретичари кои го разработуваат концептот на бирократијата, тврдат дека Веберовиот модел на управување е крајно опасен за организацијата (Rose 1980; Saltzstein 1985). Опасноста доаѓа од стремежот на бирократите да станат „самостојни господари“ на она што го работат, односно тие се грижат за задоволување на своите лични *versus* интересите на јавната организација. Оттука настанува конфликт меѓу менаџментот и бирократите, особено во однос на тоа кој треба да прави „што“. Со други зборови, во контекст на претходните прашања, се поставува и следново прашање: Како ќе бидат целите добро осмислени и реализирани, кога средствата или, поконкретно, бирократската администрација е недоволно ефикасна, ефективна и мотивирана, пред сè, од чисто политички причини?

Накратко, одговорот на ова прашање може да биде следниов: современото општество, односно силите што владеат во него (од различна природа) и зголемената експанзија на бирократијата, кога организацијата расте, предизвикуваат јакнење на тн. бирократско-административна моќ. Значи, она што е типично за современата бирократија е нејзиното инволвирање во сферите на политичката моќ, во и надвор од организацијата. Имено, со текот на времето, бирократите почнуваат да „забораваат“ на своите професионални должности и помалку да се грижат за целите на организацијата или за она што им го диктира менаџментот. Тие не ја почитуваат доволно организациската хиерархија и одлуките на менаџментот, така што постепено се „ослободуваат“ од професионалните обврски кон организацијата. Наместо да се грижат за поефикасно, поефективно и попродуктивно извршување на професионалните работни задачи, тие се повеќе се грижат за концентрирање или стекнување на административно-политичката моќ. Со други зборови, тие започнуваат да се мешаат и во сферата на она што претставува работа на менаџментот, а тоа е дефинирање и водење на организациската политика. Поради тоа, наместо средство за ефикасно, ефективно и продуктивно работење за постигнување на организациските цели, бирократите имаат тенденција и живо се заинтересирани за зголемување на нивната административно-политичка моќ, односно наметнување над бирократско-управувачките структури во јавната организација. Аналогно на тоа, многу често во бирократската организација не може да се направи јасна разлика меѓу целите и средствата за постигнување на дефинираните цели. Според Питерс, во современото општество, конфликтот помеѓу политичарите и бирократите е од ендемичен карактер (Peters 1987).

Овие заклучоци не претставуваат само случаен развој на настаните, типичен за определен историски период, туку произлегуваат и од длабоко вкоренетата природа на бирократското однесување. Чисто политичките одлуки, наместо чисто професионалните одлуки, во однесувањето на бирократите, создаваат неефикасност, неефективност, одржување *status quo* и отпор кон преземањето на реформските зафати. Притоа, контролата, дисциплината и следењето на претходно пропишаните правила и стандардни оперативни постапки остануваат да бидат почитувани само на хартија. Наградувањето на работниците се врши селективно, додека селекцијата и промоцијата многу често се заснова на чисто политички директиви и организациско влијание, изразено преку т.н. бирократска политика и моќ (Lane 2000, 57-58)

За разлика од она што Вебер го претставува за јавната организација во моделот во којшто принципите на управување ја даваат идеалната слика на организацијата што е длабоко почитувана, поради „совршено“ осмислените механизми на управување, постои согласност со констатацијата дека бирократската реалност е еднаква на

политичката реалност, односно политичкиот момент предизвикува големи проблеми во теоретски замислениот модел на Вебер. Со други зборови, бирократската машинерија премногу се потпира на т.н. бирократска моќ, наместо на знаењето, техничката експертиза и професионалноста. Сето тоа предизвикува неефикасност, неефективност и ниска продуктивност во работењето на бирократските организации од јавен карактер. Значи, од аспект на професионалното однесување, теоретски замислениот модел на Вебер многу тешко може да биде пресликан во стварноста (ibid., 57-58).

1.2.5 Хаосот во бирократскиот модел

Критиките на бирократскиот модел на управување не се однесуваат само на формалната организациска структура, туку и на начинот на донесување одлуки. Во претходните анализи беше нагласено дека силно се потенцира улогата на рационалниот пристап при донесувањето на одлуките што, според Вебер, е најдобриот начин на донесување одлуки чија цел е да овозможи рационално однесување на вработените во бирократската организација.

Наспроти тврдењата на Вебер и другите приврзаници на рационалното донесување одлуки, се јавува друга група на организациски принципи што силно го поддржуваат и дефинираат т.н. модел или пристап на „работна кутија“ (во теоријата уште попознат како „garbage can“ модел) кој, во споредба со рационалното донесување одлуки, го набљудува процесот на донесување одлуки од друг агол. Во литературата моделот на т.н. работна кутија се опишува како пристап што, според Кохен: „ги претставува можностите за избор во вид на една кутија во којашто директните и индиректните интересенти на организацијата презентираат различни проблеми и решенија на тие проблеми. Притоа се става до знаење дека секоја комбинација на проблемите и предложените решенија на тие проблеми што се претставени во кутијата, зависи од повеќе фактори и тоа: самата природа на претставениот проблем, кога е инициран, кој треба да го реши, на каков начин треба да биде решен и со која брзина, односно во кој временски период треба да се реши или отстрани од работната кутија (Cohen et al. 1976, 26).

Ако овој пристап на набљудување на процесот на донесување одлуки се спореди со Веберовиот модел на рационално донесување одлуки, тогаш ќе може да се констатира дека постојат определени разлики. Имено, моделот на работна кутија не се вклопува во општата теорија на бирократските организациски системи или во општата теорија на бирократијата, претставена од Вебер. Работната кутија ги идентификува тенденциите или појавите што водат кон висока неефикасност и ирационалност на рационалниот модел на донесување одлуки. Тоа е најдобро претставено од страна на Лане (Lane 2000, 58-59).

Според Лане, моделот на работна кутија произлегува од моделот на Томсон што пошироко е дефиниран и во којшто на најдобар можен начин е претставен изборот што треба да го направи бирократската организација меѓу категоријата организациски преференции и видот на технологија за да се задоволат претходно дефинираните организациски цели. Лане ги прикажува размислувањата на Томсон, според кои, бирократското однесување е претставено како функција од расположливите организациски преференции и средствата (односно, расположливата технологија) за постигнување на претходно дефинираните организациски цели (Thompson 1967). Бидејќи организацијата претставува колектив, односно збир на индивидуи, може да се зборува за групни преференции што можат да бидат повеќе или помалку двосмислени (нејасни), додека технологиите би можеле да бидат повеќе или помалку сигурни. Тоа е најдобро претставено во следната табела (види подолу табела1).

Табела 1. Организациски средства и преференции

I (јасни преференции и сигурна технологија)	II (нејасни преференции и сигурна технологија)
III (јасни преференции и несигурна технологија)	IV (нејасни преференции и несигурна технологија)

Извор: Jan-Erik, L., *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition, Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 58-59.

Од табелата може да се забележи дека постојат четири можни комбинации или ситуации меѓу организациските преференции и расположливата технологија што се набљудува како средство за задоволување на преференциите. Врз основа на ваквата поставеност, моделот на работна кутија сугерира дека одлуките што би се донесле во II-та и IV-тата ситуација би биле крајно штетни за бирократската организација. Ако бирократската организација постојано се соочува со II-та и IV-та ситуација, тогаш таа би постигнувала крајно неповолни резултати врз основа на кој било даден критериум или индикатор за постигната ефикасност или ефективност (ibid., 1967). Со други зборови, ако преференциите се нејасни и ако технологијата е несигурна, тогаш се наметнува следново прашање: Како е можно бирократскиот модел на управување да продуцира добри резултати?

За разлика од I-та и III-та ситуација, каде бирократско-рационалниот модел на донесување одлуки може да резултира во ефективни и ефикасни одлуки, моделот на работна кутија тврди дека примената на бирократско-рационалниот пристап на донесување одлуки, во услови кога преференциите се нејасни и технологијата е несигурна, крајно е штетен за самата организација. Значи, во ситуации кога преференциите се нејасни и технологијата е несигурна, бирократската организација, во зависност од ситуацијата, мора да применува други начини на донесување одлуки, преку користење соодветни методи и техники на одлучување (ibid., 1967).

Од она коешто го тврди Лане и некои други теоретичари, може да се заклучи дека пристапот на работна кутија може да ги идентификува сите оние ситуации во коишто бирократскиот модел на управување е неефективен и неефикасен, односно ситуациите во коишто бирократите не би знаеле што да прават и како тоа да го направат во процесот на рационално донесување одлуки. Се разбира дека при нејасни преференции и несигурна технологија настанува состојба на хаос што е далеку од Веберовата посакувана идеална рационалност, во услови на колективно задоволување на потребите. Или, поинаку кажано, рационалниот пристап на донесување одлуки што го применуваат бирократите во услови кога не им се доволно познати преференциите и кога средствата за задоволување на тие преференции се неопределени, доведува до донесување погрешни одлуки што се штетни за организацијата. Овде мора да се нагласи дека и самите бирократи, воопшто, не се свесни дека во услови кога преференциите се нејасни (кој што сака) и кога технологијата (начинот на задоволување на преференциите) е неопределена, тогаш треба да го отфрлат рационалниот пристап на донесување одлуки и да го заменат со други методи и техники на одлучување, во зависност од конкретната ситуација во којашто би се нашла бирократската организација (Lane 2000, 58-59).

Во суштина, донесувањето погрешни одлуки ја иницира неефективноста и неефикасноста во работењето на бирократската организација. Погрешните одлуки ја водат организацијата во погрешен правец. Но, секогаш постои дадена веројатност (што е мошне тешко да се измери), според којашто, нејасните преференции или несигурната технологија иницираат неефективност и неефикасност во бирократското работење.

Оттука и кога најупорно се тврди дека одлуките се носат на „најрационален“ начин во рамките на Веберовиот модел, моделот на „работна кутија“ секогаш ќе биде присутен, па макар и во маргинални големини. Во таа смисла, хаосот во бирократскиот модел на управување произлегува од хаотичниот пристап во процесот на донесување одлуки (се мисли на рационалното донесување одлуки) што навидум теоретски е добро разработен, но во реалноста е далеку од рационалното донесување одлуки.

1.2.6 Бирократска контрола

Кога се врши критичка анализа на бирократскиот модел на управување, само по себе, се наметнува прашање, односно: Дали бирократскиот модел на управување во јавните организации има капацитет да спроведува строга контрола и дисциплина?

Од моделот на Вебер, се забележува дека еден од принципите на бирократското однесување претставува почитувањето на строго дефинираните правила и стандардни оперативни постапки од страна на вработените при секојдневното извршување на организациските активности. Значи, бирократскиот модел на управување претпоставува дека преку зајакната контрола и дисциплина во работењето, е можно да се постигне ефикасност, ефективност и висока продуктивност. Тоа не е воопшто спорно и со тоа се поистоветуваме со размислувањата на Вебер. Но, веднаш се поставува и друго прашање, односно: Кога Вебер е навистина во право, тогаш зошто критичарите се осврнуваат на контролата или што не чини со контролата, како многу важна управувачка функција во бирократската машинерија од којашто зависи ефикасноста, ефективноста и продуктивноста во работењето?

Не смее да се заборави дека бирократијата поседува карактеристики што водат кон концентрација на моќта, а тоа во литературата е познато како бирократско-административна моќ. Концентрацијата на т.н. бирократско-административна моќ е поттикната од високата централизираност на управувачките функции што може да биде дисперзирана низ целата организациска хиерархија (позната како системска централизација) или да се однесува само на внатрешната поделба на авторитетот во рамките на секторите (позната како секторска централизација). Но, и покрај фактот што централизацијата ги поттикнува бирократите да се стремат кон концентрација на административната моќ во организацијата, паралелно може да се поттикне и создавање на т.н. бирократска автономија и неодговорност во работењето. Во тој контекст, Гордон Тулок (Gordon Tullock) е еден од најгласните приврзаници на објаснувањето дека паралелно со процесот на концентрација на моќта, централизацијата предизвикува и неодговорност во работењето, односно ослабување на контролните механизми. Спротивно на тврдењето на Вебер за строга контрола и дисциплина, Тулок тврди дека во бирократската организација постои слобода во однесувањето на бирократите што постојано резултира во неефикасност, неодговорност и губење драгоцено време коешто во организацијата би можело да биде искористено на поинаков начин, односно попродуктивно (Tullock 1965, 168).

Оттука, објаснувањето би било: од организациската теорија е познато дека секоја организација вклучувајќи ја и бирократската, се стреми да расте со текот на времето, под влијание на зголемениот број фактори што ја притискаат да воведува нови организациски нивоа, да вработува луѓе, набавува нова и современа опрема и сл., се со цел да одговори на зголемениот обем предизвици во сегашноста, но и во иднина. Во тој процес на организациско ширење, карактеристично за бирократската организација, е тоа што бирократите започнуваат да „забораваат“ на обврските и

одговорностите кон деловниот субјект. Со други зборови, бирократската машинерија ќе продолжи да ги извршува своите работни активности, не поради фактот што тие се од организациско значење или многу се посакувани од страна на менаџментот, туку поради тоа што таквите активности се во функција на задоволување на бирократските желби и потреби, внатре во организацијата. Значи, бирократите почнуваат да го злоупотребуваат авторитетот и угледот на организацијата и нејзиниот менаџмент, само за да ги остварат своите лични, а не организациски цели (Lane 2000, 65-69).

Со растењето на организацијата, започнува да се губи и нормалната комуникација и прецизноста во протокот на информациите меѓу различните организациски нивоа, како и меѓу вработените од исто организациско ниво. Како резултат на тоа, пак, се јавува намалување на ефективната контрола во авторитарниот синџир на команди меѓу претпоставениот и неговите подредени. Значи, „криејќи“ се зад организацијата, бирократите размислуваат за задоволување на своите лични, а не организациски цели што водат кон губење на организацискиот морал и комуникација. Така, кога ќе се изгуби нормалната комуникација во организацијата, ќе се изгуби и контролата над работењето (ibid., 65-69)

Секогаш, кога постои одделно теоретско тврдење (во научните кругови се водат повеќе или помалку аргументирани дискусии околу тоа), тогаш треба да се бара и емпириски да се потврди или да се негира. Според тоа, за да се дојде до заклучокот дека бирократите не можат да бидат контролирани, поради тоа што бирократската организација е неефикасна и неефективна, треба емпириски да се испита фактот, односно да се види дали бирократите ги задоволуваат само своите лични цели за сметка на целите од јавен интерес, заради коишто постои бирократската организација. Но, се разбира дека, во овој случај, постои емпириска слабост во докажувањето. Според нашите размислувања, тоа е така, прво, поради фактот што ниту еден бирократ не би се изјаснил дека своите лични цели ги става над целите на организацијата; и второ, ниту една бирократска организација не би дозволила некој да истражува и да ја мери нејзината ефикасност, ефективност и продуктивност, особено кога организацијата се шири со текот на времето.

Но и покрај тешкотиите што постојат во докажувањето на определените теоретски тврдења, со сигурност може да се каже дека во теоријата постои консензус околу тоа дали бирократскиот модел на управување во јавните организации има капацитет да спроведува строга контрола и дисциплина, преку претходно дефинираните правила и стандардни оперативни постапки (ibid., 65-69). Слично на претходните размислувања, во ова истражување се тврди дека: како што бирократијата расте, односно старее, контролниот механизам слабее и имплицира недоволна ефикасност или ефективност во имплементирањето на организациските цели.

1.2.7 Бирократската организација според Нисканен: прекумерен аутпут

Друга карактеристика на бирократската машинерија претставува континуираното зголемување на буџетот и бројот на хиерархиските нивоа во организациската структура со текот на времето. Тоа произлегува и од некои претходно наведени карактеристики на бирократијата, според коишто бирократите во јавната организација се повеќе посветени на остварување на своите лични, бирократско-административни цели, отколку на задоволување на пошироките општествени цели од јавен карактер, заради коишто и постои организацијата. Максимизирањето на буџетот и постојаниот раст на бирократската машинерија најдобро се објаснети во моделот на

Вилијам Нисканен(William Niskanen). Нисканен во неговото дело под наслов „Bureaucracy and Representative Government” од 1971 година, обработува модел во којшто тврди дека постојаното зголемување на бирократскиот организациски аутпут и високата неефикасност во работењето произлегуваат од интеракциите или врските што постојат меѓу бирократската организација и нејзиниот главен извор на финансирање-државниот буџет (Niskanen 1971). Со други зборови, фундаментална карактеристика на бирократската јавна организација е максимирањето на буџетот кој секогаш е поставен над оптималното дефинирано ниво на јавна потрошувачка (ibid.).Интеракциите или врските во моделот им даваат стратегиска предност на бирократите поради фактот што постои асиметричност или нерамномерно пренесување на информациите што доаѓаат во и надвор од организацијата. Како резултат, различни луѓе на различни хиерархиски нивоа или истите луѓе на исто организациско ниво поседуваат различен обем на информации. Тоа значи дека во односите или интеракциите меѓу владата и бирократската организација во процесот на буџетирање, кога владата очекува од бирократската организација определен аутпут во вид на производи или услуги (во моделот се разгледува како побарувачка) и кога бирократската организација треба да обезбеди производство и испорака на производи и услуги (во моделот се разгледува како понуда), се јавува постојана неурамнотеженост што води кон хронично неусогласување на доделените буџетски средства со трошоците за финансирање на производите и услугите од јавен карактер. Со други зборови, јавните трошоци на бирократската организација секогаш се поголеми од јавните приходи или буџетските пари што ги добиваат бирократските организации. Како резултат на ваквите тврдења, Нисканен потенцира дека аутпутот на бирократската организација секогаш е над посакуваното оптимално ниво на коешто минималните маргинални трошоци се еднакви со минималните маргинални приходи. Оптималното ниво на буџетот го претставува општествено-социјалното прифатливо ниво на аутпут што би требало да го продуцира бирократската организација (ibid.).Од она што го тврди Нисканен во својот модел, може да се заклучи дека:

1. трошоците на бирократската организација секогаш се повисоки од нејзините приходи, а како резултат на тоа секогаш се јавува прекумерен аутпут;
2. бирократското однесување е фундаментално неефикасно, поради фактот што обемот на бирократските активности не е детерминиран од еднаквоста што би требало да постои меѓу маргиналните приходи (буџетските средства) и маргиналните трошоци (јавните трошоци на бирократската организација); и
3. земајќи ги предвид различните преференции на граѓаните, таквото бирократско однесување резултира со прекумерно трошење и нерамномерна распределба на општествените ресурси, а тоа ни најмалку не ги задоволува социјалните цели (ibid.).

Ако Нисканен е во право, тогаш може да се постават следниве прашања: Што треба да се направи за да се спречи прекумерното и недомаќинско трошење на буџетските средства чија цел е задоволување на социјалните потреби на граѓаните? Како да се постигне оптимално ниво на аутпут или рамнотежа помеѓу приходите и расходите? Се разбира дека постојат многу можни одговори, од кои, според нашите размислувања во овој труд, би ги потенцирале следниве, и тоа:

Прво, мора да се нагласи дека треба да се направат одделни промени во самата бирократска организација. Она што треба да се направи е реформирање на организациската структура, во смисла на намалување на бројот на организациските нивоа и бројот на работните позиции што се поклопуваат во вршењето на различните организациски функции.

Второ, треба да се работи на отстранување или на минимизирање на т.н. информациска предност што ја поседуваат бирократите во однос на граѓаните и

владините институции коишто им доделуваат средства или, така да се каже, ги „спонзорираат“ бирократските активности. Кога се вели информациска предност, тогаш се мисли на отстранувањето на т.н. бирократска дискреција и зголемувањето на транспарентноста, односно размената на информациите од јавен карактер со граѓаните. Бирократите многу вешто ги користат информациите од јавен карактер за постигнување на своите лични цели, за сметка на општествено-социјалните цели.

Трето, друга мерка би можела да биде воведување конкуренција во обезбедувањето и испораката на исти или слични услуги. Конкуренцијата би довела поинакви правила на однесување, во смисла на создавање постојан притисок врз бирократските организации за поефикасно, поефективно и попродуктивно работење. Тоа би значело напуштање на старото бирократско правило, што гласи: „прво гледај за себе, а дури потоа за организацијата и општеството“!; и прифаќање на правилото „граѓаните и организацијата на прво место“!

Четврто, препознавање и воведување механизми што стимулативно би влијаеле на вработените, односно би ја зголемиле мотивацијата и работниот елан. Преку зголемување на мотивацијата би се извршило влијание врз однесувањето на вработените во позитивна смисла, како, на пример: размена на информациите; зголемување на свеста дека по секоја цена треба да се брани јавниот интерес; поголема флексибилност; идентификување на личните со организациските цели и сл.

Петто, доколку претходните мерки не дадат резултати, тогаш може да се пристапи кон воведување приватизација за да се спречи неодговорното или недомаќинското трошење на буџетските средства или парите на граѓаните од страна на бирократските организации. На ваков начин би се заштедиле огромни средства и поефикасно би се задоволувале потребите на граѓаните;

Шесто, како последна мерка против можните злоупотреби на буџетските средства во бирократските организации, може да се посочи зајакнувањето на сметководствената контрола над јавните трошоци и континуираната ревизија над финансиското работење.

Преку претходно наведените мерки и активности од коишто некои се препознатливи и масовно се употребуваат во приватниот сектор, може да се придонесе за намалување на несоодветното бирократско однесување во работењето на јавните организации, односно отстранување на неурамнотеженоста меѓу буџетските средства и јавните трошоци што е претставено и во моделот на Нисканен. Се разбира дека постигнувањето оптимално ниво на буџетот е тешко остварлива задача, но секоја акција што е насочена кон постигнување на таа цел е високо оправдана, како од аспект на ефикасноста, ефективноста и продуктивноста на јавната организација, така и од аспект на граѓаните при задоволувањето на нивните потреби и постигнувањето на општествено-социјалната ефикасност.

Глава 2
Новиот јавен менаџмент како концепт на
управување во јавните служби

1.1 Новиот јавен менаџмент во литературата

Пред да се направи една поширока и подлабока анализа на принципите на новиот јавен менаџмент, во овој сегмент од истражувањето е потребно да се даде одговор на следниве прашања: Што е тоа нов јавен менаџмент? За што служи? За какви принципи станува збор? Кое е нивното значење? Како се појавил овој менаџмент? итн.

Но, пред да се даде одговор на горепоставените прашања, мора веднаш да се нагласи дека во науката не постои еден и единствен одговор, понуден од само еден автор. Имено, постојат огромен број автори, а паралелно на тоа и огромен број различни одговори што можат да се стават во корелација со горепоставените прашања. Поточно, секој автор дава свој сопствен одговор, во зависност од тоа кои се размислувањата на другите автори и како тие гледаат на новиот јавен менаџмент, односно како ги толкуваат неговите принципи. Некои одговори се надополнуваат, некои се повторуваат, а некои одат чекор понатаму.

Од тие причини и во овој труд се почувствува потребата да се даде одговор на некои од горепоставените прашања. Но, со должна почит кон размислувањата на одделни автори, овде ќе ги претставиме само оние што доминираат во литературата и од коишто, впрочем, тргнува секој автор во неговите анализи при обидот задавање посеопфатни одговори во врска со оваа проблематика. Затоа, во овој труд, најнапред ќе се направи анализа и обид да се даде одговор, односно да се понудат свои размислувања во однос на новиот јавен менаџмент.

1.2 Дефинирање на новиот јавен менаџмент

Како менаџмент филозофија, употребена од страна на владите во светот за модернизација на јавниот сектор, новиот јавен менаџмент е широк и многу комплексен поим. Тој се користи за да се опише бранот реформи во јавниот сектор во целиот свет, и тоа од почетокот на 80-тите години на минатиот век. Врз основа на теориите за јавен избор и школата за менаџерска мисла, новиот јавен менаџмент се обидува да ја зголеми ефикасноста на јавниот сектор, како и контролата што секоја јавна организација ја има, односно ја практикува врз нејзините перформанси (Ferlie 2017). Поимот нов јавен менаџмент за првпат во литературата го вовеле политичките аналитичари Худ и Џексонво 1991 година, за да се означи новиот организациски дизајн на организациите од јавниот сектор што го добиле како резултат на преземените реформи, олицетворени, главно, во принципите на овој менаџмент (Димески 2011, 81-82).

Водечката хипотеза во бранот реформи, содржани во поимот нов јавен менаџмент е тоа дека повеќе пазарно ориентиран јавен сектор води до поголема рационалност во трошењето на јавните средства, без да се предизвикаат негативни ефекти врз целите и стратегиите на јавните организации. Значи, новиот јавен менаџмент рефлектира промени во ставовите. Тоа е поим што се однесува на реформите коишто настанале и продолжуваат да се случуваат во јавниот сектор. Основната идеја на овој менаџмент е да се предизвика јавниот сектор да функционира онака како што функционира приватниот сектор. Со други зборови, јавниот сектор треба да се направи да биде попродуктивен, поинвентивен, пофлексибилен, попрофесионален, потранспарентен и поквалитетен (ibid., 82).

Бостон, еден од првите автори и аналитичари на новиот јавен менаџмент, ги идентификувал следниве аспекти, според коишто организациите од јавниот сектор се разликуваат од оние во приватниот сектор, и тоа:

1. степен на пазарна изложеност;
2. правни, формални ограничувања- судови, законодавство, хиерархија;
3. политички влијанија;
4. строгост- државни активности што не можат да бидат избегнати и што се монополистички;
5. јавен надзор;
6. јавни очекувања;
7. комплексност на целите, евалуациите и критериумите за носење одлуки;
8. авторитарна поставеност и улога на менаџерите;
9. организациски перформанси;
10. награди и структура на награди; и
11. лични карактеристики на вработените (Boston 1996, 1-5).

Но, на големо изненадување, секоја реформа се стреми да ги игнорира овие разлики. Значи, кога се работи за реформи што треба да се спроведат во јавниот сектор, тогаш се заборава на тоа дека овој сектор поседува некои свои специфичности, според коишто не е ист со приватниот сектор. Притоа, кога треба да се спроведат реформите, можат да се направат голем број грешки токму поради фактот што се игнорираат специфичностите. Меѓутоа, мора да се нагласи дека насекаде во светот, каде што се планираат реформите од типот на новиот јавен менаџмент, политичкиот фактор игра важна улога при нивното спроведување, па оттука и самите јавно-приватни разлики се игнорираат. За жал, тоа е дел од реалноста во којашто функционираат јавните организации, така што тој факт мора да се прифати.

Новиот јавен менаџмент се дефинира и како комбинација на т.н. дезагрегација (при што големите бирократии се разбиваат на помали и повеќе фрагментирани), потоа конкурентност (меѓу различните јавни организации, меѓу јавни организации и приватни фирми и меѓу јавни организации и непрофитни организации) и мотивација на вработените. Дефиниран на овој начин, новиот јавен менаџмент претставува една од доминантните интелектуални сили во Велика Британија, Соединетите Американски Држави, Нов Зеланд, Австралија, одделни земји на Европската Унија и сл., од периодот на раните 80-тите години на минатиот век, па сè до денес (*ibid.*, 83).

Новиот јавен менаџмент некои го посматраат и како т.н. концепт на теорији на понуда што водат кон т.н. работна кутија на новиот јавен менаџмент. Таканаречената работна кутија претставува понуда на мерки и инструменти (или принципи) што им стојат на располагање на локалните самоуправи, министерствата, односно јавните организации за решавање на постојните проблеми од различен карактер. Притоа, секоја јавна организација може да ги прифати и примени оние принципи чија примена може да помогне во решавањето на проблемите што се содржани во нејзината агенда, и тоа според приоритет. Со други зборови, на елементите на новиот јавен менаџмент што се најсоодветни за решавање на одделни проблеми од практична природа, ќе им биде даден поголем приоритет (McLaughlin et al. 2002, 164).

Во споредба со другите теории на јавниот менаџмент, новиот јавен менаџмент е повеќе ориентиран кон постигнатите резултати и ефикасноста, преку подобро менаџирање на јавниот буџет. Според теоретските анализи, новиот јавен менаџмент би се постигнал преку присуство на конкуренција (онаква каква што постои во приватниот сектор), нагласувајќи ги економските и лидерските принципи. Исто така, новиот јавен менаџмент ги третира корисниците на јавните услуги како клиенти (што е друга паралела со приватниот сектор), а граѓаните, односно членовите на заедницата ги третира како акционери (Димески 2011, 83).

Голем дел од критиките на новиот јавен менаџмент тврдат дека тој е „мртов” и дека промените, односно вистинските реформи се движат кон т.н. дигитална ера на управување со јавниот сектор што е фокусирана на електронското зајакнување на контролата, дигитализацијата и компјутеризацијата (Dunleavy 2006, 26). Овде се поставува прашањето: Дали тој е, навистина, мртов? Сепак, за разлика од таквите размислувања, во ова истражување се докажува дека новиот јавен менаџмент вклучува принципи на управување што се засноваат на информациската технологија во која било фаза на управување со јавните ресурси. Тоа значи дека не е мртов, туку дека се уште нашироко е присутен и се користи како моќна алатка за решавање на проблемите од различен карактер во јавните организации.

Терминот нов јавен менаџмент се употребува многу често и во академските, владините и организациските дискусии, но ретко е прецизно дефиниран. Во дискусиите обично се користи со три значења и тоа: прво, тоа се набљудува како движење што претпоставува комплет од убедувања или идеологија од којашто произлегуваат различни акции во согласност со антиципираните последици и, како што беше споменато, тој се појавува во текот на 80-тите години од минатиот век и тоа во оние држави во коишто постои традиција за обемно финансирање на општествените активности со буџетски средства (како на пример, Велика Британија, Нов Зеланд, САД итн.); второ, новиот јавен менаџмент се набљудува како предмет на проучување и анализа во академските кругови; и трето, тој се набљудува како група на теоретски принципи од коишто можат да произлезат практики што би воделе кон успешна реформа на јавниот сектор. Притоа, мора да се потенцира дека во овој труд е запазен третиот аспект на набљудување на новиот јавен менаџмент (Димески 2011, 84).

Како концепт на менаџмент и филозофија на размислување, новиот јавен менаџмент е многу амбициозен. Тој е далеку поамбициозен во споредба со традиционалните менаџерски аспекти на јавната администрација (што во литературата на јавниот менаџмент се познати како „стар јавен менаџмент”). Овој менаџмент претставува нова парадигма која е носител на главните промени на јавниот сектор во општеството. Како и секоја друга парадигма, новиот јавен менаџмент се стреми кон замена или отфрлање на стариот конзервативен модел (бирократијата) на јавната администрација, затоа што тој модел (како што беше заклучено и во претходната глава), веќе станал и теоретски, но и практично дискредитиран од страна на корисниците на јавните услуги, односно јавниот интерес.

Сите реформски движења имаат за цел едуцирање на оние кои би биле движечка сила на реформите, односно популаризација на концептот во пошироки општествени рамки. Како резултат на тоа, постои општа согласност во теоријата за новиот јавен менаџмент дека најпроминентна и највлијателна книга (што многу брзо станува bestseller, односно најчитана книга во САД и во светот) претставува онаа на Дејвид Озборн и Тед Гејблер од 1992 година, под наслов „Реинвентирање на јавниот сектор: Како претприемничкиот дух го трансформира јавниот сектор” (“Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”). Веднаш по нејзиното публикување, оваа најчитана книга во САД и во светот станала еден вид библија на движењето за новиот јавен менаџмент. Принципите што Озборн и Гејблер ги разработуваат, претставуваат *conditio sine qua non* за секоја натамошна анализа на предметот, значењето и целта на новиот јавен менаџмент.

Оттука, новиот јавен менаџмент претставува група на теоретски принципи што нуди начин како да се однесуваат јавните организации во различни ситуации за тие да одговорат на барањата на внатрешната и надворешната организациска средина, т.е. за да ги преживеат промените од опкружувањето. Со други зборови, сосема се точни тврдењата дека кога се зборува за реформи во јавниот сектор, тогаш се мисли на

примената на принципите на новиот јавен менаџмент. Имено, принципите ги претставуваат реформите. Од друга страна, поради бројноста на принципите што се нудат, слободно може да се каже дека новиот јавен менаџмент од почетокот на 80-тите години од минатиот век, па до денес, прераснува во школа на менаџментот. Бидејќи тој има голем број приврзаници ширум светот, се тврди дека претставува универзален модел и глобален феномен што постепено, но многу брзо, се прифаќа (некаде делумно, а некаде целосно) од високоразвиените земји во коишто и се јавил (Велика Британија, Нов Зеланд, САД), но и во помалку развиените земји.

Во претходната глава, беа земени предвид причините поради коишто бирократскиот модел на управување во јавните организации треба да се менува. Притоа, беше нагласено дека, како реакција на притисоците за промена на начинот на управување, се јавува т.н. нова менаџерска револуција, олицетворена во поимот нов јавен менаџмент. Поради тоа, без да се навлегува во пошироки и потемелни елаборирања околу тоа какво е потеклото, односно кои се причините што довеле до појава на научната мисла за новиот јавен менаџмент, трите позначајни влијанија што придонесле за појава на филозофијата на овој менаџмент се: влијанието на класичните теории, влијанието на теориите на бизнис- менаџментот и влијанието на теоријата на јавен избор (ibid., 86).

1. *Влијанието на класичните теории.* Принципитите на новиот јавен менаџмент, можеби дефинирани и образложени на поинаков начин и од друг аспект, во литературата можат да се сретнат и во трудовите на класичните теоретичари или т.н. класици од кои најистакнати биле Вудроу Вилсон (Woodrow Wilson), Мајкл Барзелау (Michael Barzelay), Фредерик Кливленд (Frederick Cleveland), Мери Паркер Фолет (Mary Parker Follet) итн.

Сите овие автори даваат критика на бирократскиот модел на управување, предложен од страна на Вебер, а аналогно на тоа предлагаат одделни решенија или принципи што вршат силно влијание врз подоцнежните размислувања на поддржувачите кои се залагаат за промена на начинот на управување во јавните организации. Така, на пример, поранешниот претседател на САД, Вудроу Вилсон (Woodrow Wilson), во своите трудови се залагал за одделување на политиката од администрацијата. Во 1887 година, тој напишал: „предметот на науката за администрација е, прво, да открие што може секоја јавна организација правилно и успешно да постигне и, второ, како тоа ќе го постигне врз основа на највисокото ниво на ефикасност и со најмал можен трошок, изразен во пари или енергија” (Wilson 1992 [1887], 11). Со други зборови, во своите пишувања Вилсон цврсто се залагал за отстранување на т.н. партиска политика од административното работење на секоја јавна организација за да се осигура одговорност, ефикасност и продуктивност.

Без да се навлегува во подетални дискусии, генерално, во ова истражување се согласуваме со размислувањата на класичните теоретичари. Па, дури може да се потенцира и тоа дека фасцинира фактот што пред повеќе од еден век се јавиле првите размислувања за потребата јавниот сектор да се реформира. Исто така, целосно се согласуваме со фактот дека мислењата на класичните теоретичари извршиле огромно влијание за појавата на новиот јавен менаџмент во почетокот на 80-тите години од минатиот век;

2. *Влијанието на теориите за бизнис менаџмент.* Врз појавата на принципите на новиот јавен менаџмент голема улога одиграле современите теоретичари кои го проучувале бизнисот и управувањето со бизнисот во приватниот сектор. Според постојните размислувања на многубројните автори за бизнисот и неговото управување,

овде би го издвоиле Питер Дракер (Peter Drucker) како најистакнат или најзаслужен за кој се мисли дека извршил големо влијание врз теоријата за јавниот менаџмент. Како и класичните теоретичари, така и Дракер, силно го критикува бирократското однесување во јавните организации. Веднаш се поставува прашањето: Кој е придонесот на Дракер за јавната администрација и појавата на новиот јавен менаџмент?

Имено, Дракер упатува на тоа дека целта на секоја јавна организација е да води и насочува, а не само да извршува (Drucker 1978). Ваквото размислување на Дракер произлегува од фактот што тој не бил убеден дека јавните организации можат да вршат ефикасна, ефективна и продуктивна испорака на услугите од јавен карактер. Со други зборови, секоја јавна организација треба добро да менаџира, и тоа толку добро колку што тоа го прават организациите од приватниот сектор; и

3. *Влијанието на теоријата за јавен избор.* Конечно, во ова истражување не може, а да не се нагласи и влијанието на размислувањата на Вилијам Нисканен (William Niskanen). Во претходната глава, во делот каде што беа разгледани критиките упатени кон бирократскиот модел на управување, беа анализирани теоретските поставки на Нисканен. Само за потсетување, Нисканен тврдеше дека јавните организации произведуваат и испорачуваат повеќе колективни добра и услуги од потребниот обем (Niskanen 1971). Со други зборови, јавните организации се склони кон прекумерно и недомаќинско трошење на буџетските средства на граѓаните.

Од теоретска гледна точка, овде може да се заклучи дека појавата на принципите на новиот јавен менаџмент се манифестира како реакција на критиките упатени кон бирократскиот модел на управување во јавните организации. И тоа се прави еволутивно, т.е. од т.н. класични теоретичари, преку теориите за бизнис-менаџмент, па сè до критиките кон бирократијата упатени од страна на Нисканен кој се смета за татко на теоријата за јавен избор. Со други зборови, новиот јавен менаџмент се развивал постепено, во текот на повеќе од еден век, за денес да еволуира во современ концепт на управување со јавните организации.

1.3 Принципи на новиот јавен менаџмент

Како што е тешко да се даде одговор на прашањето: Што е новиот јавен менаџмент?! Исто така, не е лесно да се даде еден и единствен одговор на прашањето: Кои се принципите на новиот јавен менаџмент?!

Како резултат на тоа, овде се поставува и едно друго прашање, односно, од каде доаѓа тешкотијата? Или, поточно, зошто е толку тешко да се каже во што се состои новиот јавен менаџмент, односно кои се теоретските принципи што ги нуди за реформа на јавниот сектор?

Одговорот е ист или сличен на одговорот што претходно беше даден при објаснувањето на тоа што претставува новиот јавен менаџмент. Имено и кога станува збор за содржината или за принципите на новиот јавен менаџмент може да се забележи дека во науката за јавниот менаџмент не постои еден и единствен одговор и во врска со тоа прашање (Димески 2011, 90). Со други зборови, меѓу бројните автори не постои консензус околу тоа кои принципи или т.н. реформски акции ги предлага новиот јавен менаџмент. Пред да се изгради генерално мислење, неопходно е да се види кои се размислувањата на различните автори кои се занимавале или се занимаваат со слична проблематика, како и во ова истражување.

Така, Костов тврди дека главни одлики на новиот јавен менаџмент се:

прво, управа свртена кон резултати, а не кон процедури и постапки, т.е. обезбедување флексибилност;
второ, задолжителна контрола;
трето, нагласена одговорност;
четврто, развој на конкуренција и можност на избор;
петто, напреден менаџмент со човечки ресурси, т.е. тренинг на вработените;
шесто, користење на информациската технологија; и
седмо, квалитетни услуги на граѓаните и сл. (Костов 37-38).

Во продолжение, истиот автор, ја нагласува важноста на овие основни принципи на новиот јавен менаџмент и вели дека тие се однесуваат на:

1. давање на менаџерите право или „одврзани раце“ да управуваат;
2. менаџмент на резултати;
3. буџет ориентиран кон резултатите од работењето, односно кон остварување на мисијата на јавната организација;
4. децентрализација на процесот на одлучување;
5. договори за постигнување перформанси, односно резултати (како, на пример, зголемена ефикасност, ефективност и продуктивност); и
6. конкуренција во испораката на јавните услуги (ibid., 37-38).

Според една друга методологија и анализа на истражување, принципите на новиот јавен менаџмент се набљудуваат како четири одделни системи или модели што го опишуваат преминот од бирократска јавна организација кон организација што ги содржи принципите на т.н. ново менаџирање, и тоа:

- прво, систем на ефикасно управување што содржи децентрализација на моќта на одлучување, нагласен акцент на пазарот на јавни добра и услуги и дерегулирање;

- второ, систем на понатамошна децентрализација што се карактеризира со креирање поразработени и поразвиени квази-пазари (а како квази-пазар се третира секој административен механизам со чија помош претходно управуваните линиски организации се разделуваат на т.н. купувачки и снабдувачки крила, а врските помеѓу нив се регулираат со помош на договор, наместо хиерархиски или по директива). Натаму, одделни карактеристики на овој потсистем претставуваат и редуцирањето на бројот на помалку важните функции и позиции, израмнување на организацијата преку намалување на бројот на хиерархиските нивоа, создавање мрежни структури и стратегиски алијанси помеѓу јавните организации за подобро координирање, како и обид за напуштање на стандардизираните форми на услуги и прифаќање систем на услуги што би се карактеризирал со поголема флексибилност и разноликост;

- трето, изградба на совршен систем што се карактеризира со натамошна радикална децентрализација, чиешто успешно извршување се проценува преку постигнатите резултати, нагласок на организацискиот развој и учење, поинтензивна обука и тренинг на вработените, добро дефинирана стратегија за комуницирање и координирање во организацијата, како и трансформација или реорганизација што би се одвивала од врвот кон дното на јавната организација;

- четврто, систем на ориентација кон јавниот сектор што претставува комбинација на менаџерските идеи од јавниот и приватниот сектор, а чија цел е влевање нова енергија на менаџерите од јавниот сектор, преку истакнување на методите и техниките на работење што постојат во приватниот сектор. Со други зборови, тоа би било еден вид пресликување или копирање на начинот на

работење од приватниот во јавниот сектор. Тоа особено е нагласено во областа на квалитетот на услугите, постојаното мерењето на перформансите (ефикасноста, ефективноста и продуктивноста), т.н. клиентелизам или ставање на потребите и барањата на клиентот на прво место, осигурување транспарентно работење, нагласок на улогата на општествената заедница во процесот на донесување одлуки и сл. (Ferlie et al. 1996, 19-25).

Во тој контекст, и Боринс во своето истражување на новиот јавен менаџмент, како глобален феномен, ги идентификува следниве принципи, и тоа:

1. испорака на висококвалитетни услуги кон клиентите;
2. постојано мерење и наградување на зголемената ефикасност, ефективност и продуктивност како на организациско, така и на индивидуално ниво;
3. поголема менаџерска флексибилност и претприемачко однесување, преку намалување на регулативите и правилата на однесување;
4. ставање нагласок на конкуренцијата; и
5. дефинирање на буџетот како средство за остварување на организациската мисија (Borins 1995, 5-11).

Исто така, проучувајќи го новиот јавен менаџмент како доминантна парадигма на современото управување во јавните организации, голем број научници, меѓу кои Карол и Стеане, тврдат дека овој менаџмент, како најсовремена форма на управување во јавниот сектор, се одликува со следниве карактеристики, и тоа:

1. приврзаниците се залагаат околу тоа моделите на управување од приватниот да бидат применети во јавниот сектор;
2. употреба на т.н. плурални модели за обезбедување на јавните услуги, односно испорака на јавните услуги, така што директни или индиректни учесници ќе претставуваат организациите од јавниот, приватниот и непрофитниот сектор, при што се истакнува улогата на трошоците, изборот и квалитетот;
3. нова и ревидирана улога на јавните организации во испораката на јавните услуги, но овојпат како лидери и насочувачи, а помалку како извршители на јавните услуги;
4. силно верување во ефектите на механизмот на пазарот и т.н. квази-пазар во регулирањето на понудата и побарувачката на јавни услуги, како и големата улога на договорните механизми; и
5. антиципирање на проблемите, наместо нивно решавање. Со други зборови, добро предвидување и планирање, наместо коригирање и постојана контрола (Carroll и Steane 2002, 195-96).

Во литературата што беше консултирана се забележува дека се прави обид да се сумираат размислувањата, односно да се изгради консензус околу тоакои принципи ги содржи новиот јавен менаџмент. Според таквиот пристап, принципите на новиот јавен менаџмент се следниве:

1. јавниот сектор како катализатор- држење на правец наместо само оперативно, рутинско работење;
2. јавен сектор што е во сопственост на граѓаните- давање повеќе моќ на граѓаните, отколку само испорака на услуги;
3. конкурентен јавен сектор- инсталирање конкуренција во испораката на јавните услуги;
4. јавен сектор што се раководи од својата организациска мисија- трансформирање на јавните организации што се раководат само од своите правила;

5. јавен сектор што се ориентира кон своите резултати- финансирање на резултатите, а не на инпутите;
6. јавен сектор што е ориентиран кон клиентите- пресретнување на потребите на клиентите, а не на потребите на бирократијата;
7. воведување претпримачко работење во јавниот сектор- заработување, наместо трошење;
8. јавен сектор што ги антиципира проблемите- превенција, наместо решавање на настанатите проблеми; и
9. децентрализиран јавен сектор- од хиерархија до партиципирање и тимско работење;
10. пазарно ориентиран јавен сектор- иницирање промени преку пазарните сили (Osborne и Gaebler 1992, 16-24).

Покрај претходните, постојат и одделни размислувања околу тоа дека принципите на новиот јавен менаџмент можат да се сумираат во шест т.н. реформски акции што секоја влада и, паралелно на тоа, секоја јавна организација треба да ги преземе за да се реформира од чиста бирократија во претприемачки-ориентирана организација. Тие се поврзани со:

1. продуктивноста, односно како јавните организации ќе продуцираат повеќе услуги со помалку вложувања;
2. пазарот, т.е. како јавните организации ќе ги користат пазарно-ориентираните стимулации за да ги искоренат „патолошките” елементи на бирократското однесување;
3. ориентација кон услугите или како јавните организации подобро ќе се поврзат со клиентите за да ги направат програмите повеќе пристапни до нивните потреби;
4. децентрализација или како можат јавните организации да ги направат програмите повеќе ефективни и тоа преку нивното пренесување на пониските нивоа на управување во јавната организација; и
5. одговорност за резултатите, односно како јавните организации можат да ја зголемат својата способност за да го испорачаат она што го ветице или за што, всушност и постојат (Kettl 2000, 1-3).

Од друга страна, пак, новиот јавен менаџмент се разгледува како доктрина којашто, според Полит, подразбира четири главни аспекти, и тоа:

1. сеопфатна употреба на пазарните механизми, особено во оние области на јавниот сектор што не би можеле директно да бидат трансферирани во приватна сопственост (т.н. квази пазари);
2. интензивна организациска и просторна децентрализација на управувањето и производството на јавните услуги;
3. постојано истакнување на потребата да се подобрува квалитетот на услугите; и
4. ставање акцент на потребата за посветување што е можно поголемо внимание на желбите на индивидуалните корисници, односно корисниците на јавните услуги (Shafritz и Russell 2005, 311).

Како што може да се забележи, а и како што претходно беше напоменато во ова истражување, секој автор дава сопствено мислење, околу тоа: Кои се принципите на новиот јавен менаџмент? Колкав е нивниот број? итн. Притоа, може да се констатира дека некои автори се поклопуваат во своите размислувања, односно се истомисленици што претставува еден вид показател за постигнување консензус околу дефинирањето на принципите на новиот јавен менаџмент. Како резултат, според досегашниот преглед на различните размислувања во врска со принципите на новиот јавен менаџмент што се среќаваат во литературата, се разбира, ќе се понуди и наше видување, околу тоа што се

подразбира под реформа или принцип на новиот јавен менаџмент. Имено, според она што беше анализирано и консултирано од расположливата литература може да се сумира тврдењето дека новиот јавен менаџмент се карактеризира со следниве 11 принципи, и тоа:

1. нагласување на лидерството во јавниот сектор;
2. промовирање на клиентелизмот versus граѓанството;
3. антиципирање на проблемите, т.е. зајакнување на планирањето во јавниот сектор;
4. зголемување на улогата на пазарот во производството и испораката на јавните добра и услуги;
5. воведување конкуренција во производството и испораката на јавните добра и услуги;
6. децентрализација во јавните организации;
7. ставање акцент на постигнатите резултати, т.е. постојано мерење на перформансите, наместо на вложувањата за да се постигнат тие резултати;
8. преферирање на мисијата на организацијата и тоа на прво место, т.е. подредување на буџетот за остварување на организациската мисија;
9. масовно користење на придобивките од информациската технологија, односно креирање на електронска влада или поточно електронска јавна организација;
10. давање поголема моќ на заедницата во процесот на донесување одлуки од јавен карактер; и
11. воведување претприемачко однесување на менаџерите во јавните организации (Димески 2011, 94-95).

Во продолжение ќе биде даден краток осврт на секој од принципите на новиот јавен менаџмент што, според покажаните резултати од истражувањето, треба да претставуваат дел од т.н. реформска агенда на секоја јавна организација.

1.3.1 Лидерство во јавниот сектор

Според постојните размислувања, секој од различните сектори во националната економија (јавен, приватен, невладин) треба да ги обезбедува оние услуги што би можел да ги произведува и испорачува подобро во однос на другите сектори. Поради фактот што владиниот механизам е огромен според обемот и капацитетот и се управува во демократски услови на владеење на правото, владата, односно јавниот сектор е најдобар во дефинирањето на општествената политика, социјалната еднаквост, насочувањето на економијата и заштитата на населението од каков било вид дискриминација.

Како резултат на флексибилноста на пазарните сили и конкуренцијата што тие сили ја поттикнуваат, приватниот сектор е најдобар во продуцирањето квалитетни производи и услуги нудејќи им поширок пазарен избор на потрошувачите. Од друга страна, непрофитниот сектор или уште познат како трет сектор во националната економија на секоја држава, е најдобар во обезбедувањето на оние услуги во коишто ниту јавниот, ниту приватниот сектор немаат интерес да вложуваат како резултат на намалениот обем (малата побарувачка) или поради тоа што овие потреби многу често се од локален карактер. Значи, може да се констатира дека насочувањето или водството ја претставува онаа функција на управувањето што јавниот сектор би ја вршел најдобро, додека производството на добра или услуги најдобро би го вршеле приватниот и непрофитниот сектор (Osborne и Gaebler 1992, 30-48).

Како што веќе беше напоменато, на јавните организации им е потребен степен на флексибилност за брзо реагирање кон променливите внатрешни и надворешни

услови. Тоа мошне тешко е остварливо, доколку креаторите на јавната политика користат само еден метод: услугите што ги произведува и испорачува нивната бирократија и ништо повеќе од тоа. Исто така, флексибилноста би била слаба страна, доколку дел од вработените во јавната организација не би можеле лесно да бидат трансферирани или отпуштени заради нивните слаби деловни резултати и тоа поради нивните законски привилегии или системот на промоција, односно кариерата што ја уживаат. Поради претходно наведените, а и од многу други причини, организациите од јавниот сектор практично се заробени и не се во состојба да стојат рамо до рамо со организациите од приватниот сектор при креирањето и прилагодувањето кон промените.

Како последица на тоа, пак, претприемачки ориентираните јавни организации имаат тенденција да воведат систем (преку т.н. процес на реорганизација) каде што процесот на донесување јавни политики би бил одвоен од процесот на испорака на услугите. Во своите истражувања, Питер Дракер (Peter Drucker) тврди дека успешните организации прават дистинкција помеѓу врвниот и оперативниот менаџмент или создаваат услови во коишто „врвниот менаџмент би се концентрирал на процесот на донесување одлуки и насочување“. Оперативното работење треба да им биде оставено на поединечните сектори, и тоа “секој со својата сопствена мисија, цели и сопствени акции и автономија” (Drucker 1978).

Дракер целосно е во право, зашто во спротивно, врвните менаџери би биле постојано оптоварени со задачи од оперативен карактер, а како последица на тоа, клучните лидерски одлуки не би биле прецизно дефинирани. Насочувањето бара луѓе кои ќе можат да ја видат целата организација, да ги апсолвираат сите проблеми, можности и решенија и ќе можат да ги избалансираат конкурентските барања за ресурси. Оние јавни организации што се ориентирани кон насочувањето, се во постојана потрага по најдобри методи за постигнување на организациските цели. Споредбено, пак, оние организации од јавниот сектор што се преокупирани со тековните активности од оперативен карактер, главно, се обидуваат да ги бранат своите постојни методи и тоа по секоја цена.

Поради тоа, во теоријата на новиот јавен менаџмент интензивно се нагласува функцијата на лидерството, наспроти системот на испорака на услугите. Лидерите во јавните организации треба да го анализираат секој алтернативен начин на испорака, пред да донесат одлука која од алтернативите би дала најдобри резултати за корисниците на услугите, односно најдобро би го штитела јавниот интерес (Osborne и Gaebler 1992, 30-48). Во продолжение, во табела 2 подолу е даден приказ на некои од можните начини на испорака на јавните услуги.

Табела 2. Начини на испорака на јавните услуги

Традиционални	
1. Креирање правила и санкции;	6. Заеми;
2. Регулација или дерегулација;	7. Стимулации;
3. Лиценцирање;	8. Контрола.
4. Даночна политика;	
5. Грантови;	

Иновативни (претприемачки)

- | | |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1. Јавно-приватни партнерства; | 10. Менаџирање со побарувачката; |
| 2. Јавно-јавни партнерства; | 11. Пазарно реструктурирање; |
| 3. Осигурување; | 12. Инвестиции во опрема; |
| 4. Наградување; | 13. Доброволни асоцијации; |
| 5. Промена на јавната политика на инвестирање; | 14. Здружување на лидерите; |
| 6. Јавни организации; | |
| 7. Техничка асистенција; | 15. Помагање (олеснување) на напорите на невладиниот сектор; |
| 8. Ваучери; | 16. Приватизација. |
| 9. Информација; | |

Извор: Osborne, D. и Gaebler, T., *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin Group, New York, 1992, стр. 31.

Без да се навлегува во објаснување на секој од овие методи на испорака на јавните услуги, потребно е да се нагласи дека јавните организации имаат широки можности да вршат избор или да се определат за повеќе алтернативни методи, односно да извршат нивна комбинација.

Јавните организации што се фокусираат на насочување или лидерство, активно влијаат врз општествениот живот. Тие се преокупирани со процесот на донесување одлуки и креирање на политиката, така што влијаат врз останатите субјекти од економски или социјален карактер. Со други зборови и другите деловни субјекти со коишто соработуваат јавните организации ги ставаат нив во постојано движење. Наместо работно ангажирање на дополнителен број јавни работници, тие вршат еден вид регулаторна улога осигурувајќи се дека и останатите институции ги испорачуваат потребните услуги и ги задоволуваат потребите на граѓаните. За разлика од таквите јавни организации, оние јавни организации, пак, што се преокупирани со процесот на испорака на јавните услуги, главно, ја запоставуваат лидерската или насочувачката улога. Оттука, според постојните размислувања, оние јавни лидери што ќе се најдат заробени во стапцата на секојдневните приходи и расходи при испораката на услугите, треба многу да работат за да ги одржат интегрирани системите на испорака. Тие треба да се занимаваат со проблемите од типот „побрза и побрза“ испорака, така што губат драгоцен дел од своето време што инаку би го потрошиле во насочување на организацијата, а не само на нејзините поединечни делови (ibid., 30-48).

Исто така, со појавата на информациското општество и т.н. глобална економија, лидерството во јавните организации се почесто се истакнува. Информациското општество иницира промени од различен карактер, а за да опстанат јавните организации треба да управуваат со промените или, доколку не можат да ги управуваат промените, ќе мора да се прилагодуваат на нив и тоа постојано, односно секојдневно. Со други зборови, наместо традиционалните активности на јавните лидери што се состојат од прибирање приходи и испорака на услуги, активностите на насочување или дефинирање правец на акцијата претставуваат белег на претприемачки ориентираните јавни организации. Тоа е дополнителна причина за да се даде одговор на следниве прашања и тоа: Зошто јавните лидери се концентрираат повеќе на улогата на управување со промените, т.е. претставуваат катализатори на промените, отколку на секојдневната испорака на услугите? Зошто тие размислуваат за „помалку администрирање“, а „повеќе лидерство“?

Претприемачки ориентираните јавни организации многу често одат подалеку од традиционалните граници на воспоставената бирократија. Имено, тие ја дефинираат

политиката, вршат распределба на расположливите фондови на оперативни тела или институции (јавни и приватни) и постојано вршат евалуирање на перформансите. Според тоа, тие мошне ретко се зафатени со активностите од тековен или оперативен карактер. Во извршувањето на нивните оперативни активности, во голем дел, се инволвирани организации од приватниот сектор (ibid., 30-48).

И покрај тврдењата во литературата дека насочувањето, како еден од принципите на новиот јавен менаџмент, претставува важна компонента на врвниот менаџмент, треба да се потенцира дека и оперативните, т.е. тековните организациски активности не се помалку важни. Всушност, принципот на насочување или лидерство се јавува како реакција на дотогашниот традиционален начин на управување во којшто врвниот менаџмент бил фокусиран или преокупиран со тековните, односно рутинските активности на постојната бирократија, а многу помалку на насочувањето. Како резултат на тоа, поделбата или разграничувањето помеѓу насочувањето (што треба да биде главна функција на врвниот менаџмент) и оперативното работење (што треба да биде оставено на сопствената администрација, приватниот сектор или невладиниот сектор) претставува *conditio sine qua non* за градење претприемнички ориентирана јавна организација што ќе може да одговори на предизвиците на глобалната економија, информациското општество и технолошките промени. Лидерите во јавниот сектор треба да стојат „рамо до рамо“ со нивните колеги од приватниот сектор. Тоа треба да биде особено нагласено при преземање најразлични иницијативи од претприемачки карактер (Димески 2011, 99).

1.3.2 Улога на заедницата

Постои општ консензус дека перформансите на јавниот сектор значително би биле подобри доколку граѓаните или потесната, односно пошироката општествена заедница директно би била вклучена во процесот на испорака на услугите. Граѓаните можат многу да придонесат на тој начин што преку своето знаење и иницијативи (она што професионалците или бирократите помалку го поседуваат) би помогнале во зголемувањето на креативноста и иновативноста. Различноста на идеи би можела многу да помогне за поквалитетна, благовремена, точна, побрза и економски пооправдана испорака на јавните услуги, било на локално или национално ниво. Јавните организации би можеле да ја стимулираат контролата над процесот на испорака на јавните услуги на тој начин што ќе отстранат некои од постојните административни бариери, а истовремено охрабрувајќи ги граѓаните да преземаат поголема контрола врз процесот на испорака на услугите преку давање техничка, финансиска помош и експертиза, тренинг, како и креирање на т.н. граѓански информативни и советодавни тела чие постоење би имало едукативен карактер (ibid., 99-100).

Но сепак, многу често се заборава на тоа! Така, најчесто, се остава бирократијата да ги контролира јавните услуги, а не оние што и се наменети. Премногу се бара помош од професионалци при решавањето на одделни проблеми, а премалку се прашуваат семејствата или заедницата. Им се дозволува на полицајците, наставниците или социјалните работници да поседуваат целосна контрола, додека граѓаните на кои им се наменети овие услуги немаат никаков глас. Затоа, Латимер тврди дека „се креираат јавни програми чија цел е само да гисоберат клиентите и до определен степен да ги изманипулираат, а не и да им се даде решавачка или друг вид улога и моќ“ (Latimer 1989, 23). Со оваа констатација мораме да се согласиме, зашто како резултат на тоа, се поткопува довербата и способностите на граѓаните и заедницата, односно тие се ставаат во втор план во однос на организациите од јавниот сектор.

Постои длабоко убедување дека луѓето реагираат или се однесуваат повеќе одговорно кога самите ги контролираат сопствените работни средини, наместо кога тие се контролирани од страна на некои други (на пример, јавниот сектор). Имено, на пример, сопственикот води поголема грижа, отколку оној кој плаќа рента. Или, оние кои поседуваат акции, односно дел од сопственоста над некој имот се однесуваат повеќе одговорно, во однос на оние кои само ги интересира висината на приходите и платата, а не се акционери. Според тоа, постои добра причина да се верува дека оние заедници што имаат моќ да одлучуваат за своите проблеми, секогаш функционираат подобро од оние заедници што се зависни од услугите коишто се нудат од страна на одделни надворешни организации. Во таа насока е појавата и на голем број движења во низа земји во светот, каде различни групи граѓани се залагаат за повеќе права и поголема заштита. На пример, такви се движењата што бараат поголема моќ за клиентите или консументите (заштита на потрошувачите), потоа движењата што се залагаат за социјална правда во локалните заедници, движењата што се залагаат за добивање поголема контрола врз политиката при јавна станбена изградба или оние што се залагаат за подобар третман на болните од AIDS итн., итн. (Osborne и Gaebler 1992, 49-75).

Како резултат на бројните притисоци од јавноста, јавните организации започнале да одговараат на поставените барања и тоа преку постепено одземање на привилегиите на сопственост и контрола на јавните услуги од рацете на бирократите и професионалците и давање поголеми привилегии на заедницата. Тоа станува реалност во многу области од јавниот живот. Така, во областа на јавната станбена политика се формираат т.н. корпорации за развој на заедницата што се во функција на развој на идеи за градење станбени објекти што би биле наменети за социјално загрозените семејства од заедницата. Исто така, во областа на образованието, родителите ја преземаат контролата врз работењето на училиштата. Речиси, секое јавно училиште се менаџира од совет во којшто членуваат членови избрани од родителите, членови избрани од заедницата, наставници избрани од наставничкиот кадар и директорот на училиштето. Овој совет функционира како борд на директори, а има надлежности да избира и разрешува директор, подготвува план за развој и буџетска рамка врз основа на којашто ќе се врши имплементирањето на планираните активности и сл. Токму затоа, откако биле воведени овие реформи во управувањето со јавните образовни институции, родителите и наставниците изјавиле дека е забележан значителен напредок во подобрувањето на образовните програми и успехот на учениците. И покрај критиките дека давањето моќ на недоволно образована група луѓе (се мисли на родителите) би бил погрешен пристап во процесот на донесување одлуки, сепак, кога родителите почувствувале дека и тие се дел и носат одговорност, всушност ја почувствувале „сопственоста“ над одлуките и давале сè од себе за да се подобрат перформансите во работењето на училиштето (Osborne и Gaebler 1992, 49-75).

Понатаму, во областа на безбедноста и решавањето на конфликти, исто така, може да се формира заедничко тело (како комисија за решавање конфликти) во коешто членовите на заедницата, заедно со членовите од локалната полиција ќе ги ставаат „на маса“, дискутираат и решаваат проблемите од областа на сигурноста и безбедноста на заедницата. На тој начин се овозможува директен и транспарентен контакт со членовите на заедницата, главно, со цел превентивно да се дејствува, односно да се спречат евентуалните потенцијални конфликти, но и да се донесат квалитетни решенија за веќе настанатите проблеми или кризни состојби (ibid., 49-75).

Во областа на здравството, пак, очигледна е тенденцијата за вклучување на интересните групи (пациентите) во процесот на донесување одлуки во здравствените организации од јавен карактер. И покрај фактот што здравствените организации се

опремени со високософистицирана опрема и технологија, односно високоедуциран и професионален медицински кадар, сепак, тоа не мора да значи дека ефикасноста на здравствените организации, според пациентите, е на високо ниво. Од тие причини, вклученоста на пациентите (или оние кои би ги користеле здравствените услуги во сегашноста, но и во иднина), би овозможила пошироки можности за поголема креативност и изнаоѓање подобри решенија за детектираните проблеми (ibid., 49-75).

Исто така, во областа на социјалната заштита и спроведувањето на т.н. социјална правда, членовите на заедницата доброволно се вклучуваат за да им помогнат на лицата, на пример, болни од AIDS или други ризични заболувања да го добијат потребното внимание (т.е. да бидат социјализирани) и да ја добијат неопходната поддршка од страна на надлежните организации на системот (при финансирањето, медицинскиот третман и сл.) (ibid., 49-75).

Преку концентрирање на сопственоста на услугите во рацете на бирократијата и професионалците (или јавната организација), се врши ослабување на кохезивните врски во заедницата и се игнорира мислењето на нејзините членови. Затоа, Мек-Кнајт тврди дека постои погрешно мислење во однос на тоа дека современите демократски општества имаат проблем со т.н. ефективна испорака на услуги. Напротив, главниот проблем претставува постојната слаба или немоќна заедница. Како директор на Универзитетскиот центар за истражување на однесувањето на заедницата при Универзитетот „Харвард“, Мек-Кнајт извршил серија истражувања и дошол до заклучок дека постои голема разлика помеѓу системите за професионална испорака на услугите и она што тој го нарекува „асоцијации на заедницата“, како семејства, соседства, цркви и доброволни организации кои, исто така, можат да учествуваат во процесот на испорака на услуги (McKnight 1987, 58).

Како резултат на претходните примери, може да се понудат следниве аргументи околу тоа зошто се мисли дека учеството на заедницата во процесот на испорака на јавни услуги има низа предности во однос на познатите класични, бирократски и високопрофесионални системи на испорака на јавните услуги. Во тој контекст можат да се наведат следниве аргументи (Димески 2011, 103-105):

Прво, заедниците чувствуваат поголема обврска и одговорност кон своите членови, отколку класичните системи на испорака на услуги спрема своите клиенти. На пример, оние членови на заедницата кои не поседуваат сопствен дом, обично се згрижуваат на иницијатива и со помош на заедницата. И покрај фактот што локалните јавни организации имаат изградено определен став во однос на ова прашање, сепак, во голем дел, поради најразлични образложенија (недоволно финансиски или просторни услови), не поседуваат добро изградена стратегија што би го решила проблемот со социјално, односно станбено загрозените лица. Или, друг пример, на оние членови во заедницата кои се зависни од алкохол им е потребна помош што почесто доаѓа од членовите на заедницата, отколку од надлежните институции и сл. Со други зборови, заедничкото работење и блиските пријателски односи создаваат цврсти кохезивни врски меѓу членовите во заедницата. Тоа резултира во желбата да се помогне и натаму, преку меѓусебните дискусии, да се почувствува обврската за решавање на проблемите, што де јуре се предмет на интерес на јавните организации;

Второ, заедниците подобро ги разбираат проблемите, отколку бирократите или професионалците. На пример, ниту еден бирократ не може да знае повеќе за проблемите со урбаниот развој во контекст на изградбата на јавни станбени згради, отколку луѓето кои ќе живеат во тие станови или очекуваат да бидат изградени. Натаму, ниту еден бирократ не може да знае повеќе за проблемите што со себе ги носи невработеноста, отколку оние кои биле отпуштени од работа или се невработени лица и сл. Значи, проблемите подобро се дијагностицираат од страна на оние кои вистински

ги доживуваат и ги чувствуваат на сопствената кожа, отколку од некој претставник кој доаѓа од надлежната јавна организација за да ги идентификува овие проблеми. На тој начин, членовите на заедницата можат многу да им помогнат на јавните организации во идентификувањето на вистинските проблеми со кои се соочува заедницата;

Трето, организациите и професионалците нудат услуга, додека заедницата нуди грижа. Грижата не е исто што и услугата. Грижата претставува израз на сочувство, внесување топлина во меѓучовечките односи и поддршка на оние (индивидуи или семејства) полесно да ги доживеат и да ги надминат проблемите или трагедиите што им се случиле. Има голем број примери во коишто искажаната грижа е поефективна во решавањето на проблемите во заедницата, отколку инстант “интервенцијата” на јавните организации. На пример, има многу случаи каде се потребни големи финансиски средства за лекување на некој член од заедницата, а тие средства не би можела да ги издвои надлежната јавна организација. Но, затоа, одделни индивидуалци или цели групи помагаат, преку свој финансиски придонес. Потоа, доколку некоја куќа е опожарена или поплавена, а не била осигурена во некоја осигурителна компанија, тогаш и покрај заложбите на локалната самоуправа да му се помогне на сопственикот, се вклучува и заедницата, преку згрижување на семејството, обезбедување средства за нормално живеење, известување на пошироката јавност за проблемот со апел да се помогне со финансиска поддршка што би ја одделиле членовите на заедницата;

Четврто, заедницата е далеку пофлексибилна и покреативна, отколку големите услужни бирократии. Со други зборови, голем број идеи и иницијативи за подобрување на општата благосостојба во заедницата потекнуваат токму од членовите на заедницата. Како што беше нагласено и претходно, организациите дури не се свесни за голем број проблеми што бараат итно решавање и што би го подобриле заедничкото живеење. На пример, заедниците предлагаат голем број идеи за одржување на јавното зеленило и самоиницијативно формираат групи што би го чистеле просторот од штетниот отпад. Во таа смисла, заедницата може да предложи поинаков сообраќаен режим од оној што претходно бил дефиниран и што не би предизвикувал опасност по животите на луѓето и сл.;

Петто, многу често, учеството на заедницата во процесот на испорака на јавни услуги е поевтино, во однос на постојниот формален систем на испорака од страна на одделни професионалци. Професионалната испорака на услуги користи голем дел од расположливиот буџет на заедницата, што подобро би бил искористен во развојни цели (како на пример, финансирање нови инвестиции во проекти што би им помогнале на сиромашните членови на заедницата да се вработат итн.). Со други зборови, заедницата може да учествува во трошењето на буџетските пари преку идеи за алтернативна испорака на услугите, така што може многу да придонесе за поевтина испорака, односно користење на останатиот дел од буџетските пари во проекти за иднината, коишто, исто така, би произлегле од креативноста на членовите на заедницата;

Шесто, заедницата може поефикасно да наметне одделни стандарди на однесување, за разлика од оние на бирократите или професионалците. Често јавните организации се однесуваат незаинтересирано кога станува збор за дефинирање вредности или насочување на клиентите во однос на тоа како тие да се однесуваат во средината во којашто живеат. Всушност, преку третирање на проблемите како заболувања, професионалците го заобиколуваат прашањето на промовирање вредности и стандарди на однесување за превенција или спречување на потенцијалните проблеми, т.е. заболувања во иднина. За разлика од нив, семејствата, црквата, невладините организации и сл., многу посилено го потенцираат начинот на однесување и го разграничуваат доброто од лошото однесување;

Конечно, во многу случаи, заедницата се фокусира на капацитетот, односно способностите, додека системите на испорака се фокусираат на она што недостига или е дефицитарно. Црквата, здруженијата, невладините организации и сл., бараат придонес од секој член, особено во смисла на талентот, знаењата или материјалната положба. Од друга страна, полицијата, програмите за тренинг, агенциите за социјална работа итн., се фокусираат на решавање на она што недостига, или: Што е она што не го знаеш? Што е она што не можеш да го направиш? Што е она што ти недостига? итн. Голем број бирократи и професионалци го набљудуваат семејството како клиент што има неопходна потреба од „третман“ и „терапија“. Сето тоа има зголемен ефект врз убедувањето на семејствата дека тие се некомпетентни да знаат, да се грижат или донесуваат добри одлуки за себе. Поточно, само луѓето кои поседуваат дипломи или сертификати би можеле да го направат она што другите членови на заедницата не можат да го направат. Но, таквите размислувања претставуваат нешто што сите нас може да не води кон т.н. колективна заблуда.

Оттука, како резултат на претходните констатации, може да се постават серија прашања, односно: Која улога би ја вршела државата или јавните организации за да ѝ се овозможи на заедницата да почувствува „сопственост“? Како таа ќе им даде повеќе моќ на членовите на заедницата? Дали, едноставно, треба да се напушти системот на испорака на услугите што претходно биле испорачувани од страна на бирократите или професионалците? итн. Се разбира дека не! Јавните организации не можат да ги принудат членовите на заедницата да преземат контрола над училиштата или болниците, доколку тие тоа не го сакаат. Но, сепак, јавните организации можат да ги структурираат работите на таков начин што луѓето ќе можат да преземат определена контрола или иницијатива, доколку тие вистински тоа го посакуваат. Со други зборови, целта е да му се даде можност на секој член од заедницата да се вклучи во процесот на одлучување користејќи ја својата креативност, знаење и способност. Имено, постојат голем број конкретни чекори што јавните организации можат да ги применат во постигнувањето на таа цел, како, на пример: отстранување на бариерите што ја блокираат иницијативата којашто може да ја преземе заедницата, охрабрување на заедницата за преземање контрола над постојните услуги, тренинг, техничка асистенција и пренесување на дел од расположливите ресурси во рацете на членовите на заедницата, итн. Но, и во случаите кога јавните организации пренесуваат дел од ресурсите на членовите на заедницата и им овозможуваат да вршат поголема контрола, сепак, нивните обврски не завршуваат. Можеби тие ќе престанат да продуцираат услуги, но тие се уште се одговорни околу тоа дали потребите и барањата на корисниците на услугите се задоволени. Јавните организации ги третираат своите способности преку користење на т.н. реактивна политика. Од друга страна, заедницата е таа што целосно се фокусира на решавањето на постојните проблеми. Таа, всушност, ги наметнува оние прашања што политичарот често не е во можност да ги реши, затоа што не може реално ниту да ги согледа (ibid., 105-106).

1.3.3 Конкуренција во јавниот сектор

Конкуренцијата можеби е еден од најважните елементи за подобрување како на квалитетот така и на трошковната ефикасност на јавните услуги. Воведувањето конкуренција во јавниот сектор не мора да значи дека јавните услуги целосно би му се отстапиле на приватниот сектор, туку главната функција на конкуренцијата би била укинување или елиминирање на постојниот монопол на јавните организации при производството и испораката на услугите од јавен карактер. Како поткрепа на овие

размислувања, Осборн и Гејблер тврдат дека „додека владата се грижи за елиминирање или намалување на монополот на производи и услуги во приватниот сектор, таа истовремено заборава на монополите на производи и услуги во своите редови, т.е. во јавниот сектор” (Osborne и Gaebler 1992, 78-107).

Во тој контекст, разбивањето на т.н. монополски структури во јавниот сектор е од круцијално значење за националната економија. Од тоа би имале голема корист на долгорочен план не само граѓаните, туку и јавните институции и државата. Конкуренцијата би довела до намалување на јавните давачки на граѓаните кон државата, а би ја подобрила и вкупноста на перформансите во јавниот сектор и тоа од економски, социјален и политички аспект. Исто така, конкуренцијата го подобрува работниот морал на вработените во јавниот сектор, бидејќи тие добиваат јавни признанија за својата работа, особено кога успешно се натпреваруваат на работните места. Подигнувањето на моралот и креативноста во работењето, исто така, е овозможено од конкуренцијата што постои меѓу различните тимови во рамките на јавната организација, како и меѓу јавните организации што вршат иста или слична дејност (Димески 2011, 107).

Постојат низа предности што ги овозможува присуството на конкуренцијата во јавниот сектор, од кои најважни се следниве (Osborne и Gaebler 1992, 78-107):

Прво, постигнување повисока ефикасност во работењето. Во оние области каде што не постои конкуренција помеѓу јавните организации, ефикасноста во работењето е на пониско ниво од нивото што се постигнува онаму каде што постои. Или, со други зборови кажано, јавните организации се однесуваат монополски и не се премногу заинтересирани за задоволување на барањата на клиентите на поквалитетно ниво;

Второ, како резултат на претходната констатација, конкуренцијата ги принудува јавните (па и приватните) монополи да бидат поактивни, односно да одговорат на барањата на клиентите на поквалитетен начин. Во литературата што беше консултирана за потребите на ова истражување, се опишани голем број случаи каде, на пример, при испитувањето на јавното мислење на клиентите се дошло до заклучок дека постоењето конкуренција во испораката на поштенските пратки, авиосообраќајот, градскиот транспорт, телекомуникациите, медиумите, собирањето на градскиот отпад и сл., резултирало со значително намалување на цените на јавните услуги и повисок квалитет. Оттука, слободно може да се заклучи дека конкуренцијата подобро го заштитува јавниот интерес, отколку присуството на монопол во јавните услуги;

Трето, исто така, конкуренцијата ја стимулира иновативноста, додека монополот ја гуши. Во таа смисла, Савас вели дека конкуренцијата во испораката на јавните услуги го фаворизира „опстанокот на оние што пријателски се насочени кон своите клиенти” (Savas 1987,136). Во таа насока, поддржувајќи го тврдењето на Савас, може да се нагласи дека конкуренцијата претставува еден вид природна селекција што им овозможува на организациите (слично како на биолошките организми во природата) да се развиваат, еволуираат, адаптираат и да преживеат во крајно променливите услови на средината. Големината на организацијата, воопшто и не е пресуден фактор за опстанок, туку нејзината добро или лошо изработена стратегија.

Земајќи ја предвид претходната логика на размислување, може да се тврди дека нормалната практика на работење на јавните организации во реалноста исклучува каква било форма на природна селекција. Во најголем број случаи, наместо опстанок на подобрите, има опстанок на оние што недоволно се ефикасни, ефективни и продуктивни, но политички се моќни. Одлуките за испорака на јавните услуги се донесуваат врз основа на она што било направено во претходната година, односно поаѓајќи од тоа: Кој дал придонес во нечија политичка кампања? Колку дал? Кој е ставот на синдикатот во однос на одделни прашања? итн. Секој обид да се

експериментира или да се промени нешто, т.е. да се иновира и трансформира, обично, останува само обид на хартија, но се разбира доколку нема каква било политичка поддршка. Исто така, многу често се случува, во услови на намалено буџетско финансирање, да бидат земени предвид одделни јавни програми што се маргинални или немаат некое посебно општествено социоекономско значење. Затоа, се препорачува застапеност на принципот на конкуренција што драстично би ги променил условите на работење во јавниот сектор. Оние јавни организации што вршат недоволна испорака на јавни услуги според константно високи цени, постепено ќе бидат елиминирани, додека оние што испорачуваат квалитетни и навремени услуги според прифатливи цени, постепено ќе растат и ќе се развиваат. Притоа, доколку се применува точна пресметка при мерењето на квалитетот и другите перформанси на работењето, тогаш „природната селекција” (за којашто стануваше збор претходно) ќе се случи по автоматизам. Во такви случаи политичарите и колку да се против работењето на одделни јавни организации, многу малку ќе можат да направат или и ако се обидат, тогаш ќе треба да го докажуваат тоа со против факти. Со други зборови, само успешното работење и добрите резултати од работењето во јавните организации претставуваат моќно оружје во борбата против силното политичко влијание и политичка моќ, независно од која страна е поттикнато;

Четврто, конкуренцијата, исто така, ја стимулира кративноста и го подигнува моралот на јавните работници. Кога е таа присутна, тогаш вработените ќе треба повеќе да работат, а како резултат на тоа ќе бидат незадоволни од обемот на работата што треба да ја реализираат. Се разбира дека под влијание на конкуренцијата вработените ќе почувствуваат дека нивното работно место е загрозено, па синдикатот ќе започне да се спротивставува на каков било обид за реформа, односно воведување конкурентски односи. Во такви околности, постојат бројни примери каде што јавните организации ја гарантираат сигурноста на работните места на вработените, но истовремено не гарантираат дека секој од вработените ќе го задржи работното место што претходно го имал.

За разлика од претходните ефекти што конкуренцијата може да ги предизвика кај вработените во јавните организации, постојат и аргументи кои водат до заклучокот дека тогаш кога јавните работници ќе почувствуваат дека треба да се натпреваруваат и доколку постои минимална гаранција за нивното работно место, тие уживаат во својата работа. Објаснувањето за тоа би можело да биде следново: кога вработените ќе ја почувствуваат конкуренцијата, тогаш таквото чувство им дава дополнителен импулс повеќе да вложуваат во реализацијата на работата. Тие знаат дека дополнителниот ангажман може само да им донесе повисока плата во однос на вработените од спротивниот или конкурентскиот табор. Притоа, воопшто не се поставува прашањето дали тие квалитетно ја извршуваат својата работа! Ако успеале да ја победат конкуренцијата, тоа значи дека работеле поефикасно, поефективно и попродуктивно во однос на конкурентите.

При анализата на принципот на конкуренција во јавниот сектор во ова истражување се направи обид да се испитаат и видовите конкуренција, односно различните методи што се користат за таа да се поттикне меѓу јавните организации. Од она што може да се идентификува од литературата што беше консултирана, се забележува дека постојат три главни видови или пристапа на конкуренција во јавниот сектор (ibid., 84-89):

Прво, јавна versus приватна конкуренција. Одделни автори веруваат дека јавните организации не можат да им конкурираат на оние од приватниот сектор, но во ова истражување се дојде до заклучок дека не само што можат да им конкурираат, туку и ги победуваат. Познати се голем број примери во коишто јавниот сектор, во споредба

со приватниот, е поефикасен, поефективен и попродуктивен. На пример, државата Тенеси во САД се определила да бидат изградени три нови државни затвори заради зголемување на нивото на јавна безбедност. Еден од тие затвори бил управуван од државата, додека другите два им биле дадени на управување на фирми од приватниот сектор. По 5 години менаџирање, државната контрола и ревизија дошла до заклучок дека подобри резултати во работењето покажала онаа казнено-поправна институција што била управувана од страна на државата. Или, еден друг пример од државата Аризона покажува дека со независна контрола и ревизија се дошло до заклучок дека оние болници и здравствени домови што биле менаџирани од државата покажале подобри работни перформанси, отколку болниците и здравствените домови што биле менаџирани од страна на фирми од приватниот сектор (Savas 1987, 41).

Но и покрај ваквите примери, мора да се согласиме со фактот дека одделни јавни услуги што се испорачуваат од страна на фирми од приватниот сектор можат да бидат далеку поекономични и поквалитетни. Во прилог на тоа оди и самата филозофија на новиот јавен менаџмент што укажува на потребата за пресликување на одделни методи и техники од приватниот во јавниот сектор. Аналогно на тоа, сè почесто се потврдува дека фирмите од приватниот сектор можат подобро да се соочат со конкуренцијата, а тоа доведува до поквалитетни услуги, по пониски цени. За разлика од примерите што беа наведени, при што јавниот сектор бил неуспешен од приватниот сектор во менаџирањето со институциите од јавен карактер, може да се напомене дека постојат бројни примери каде што приватниот е неуспешен од јавниот сектор. На пример, Националната пошта во Велика Британија за да ги намали трошоците и да го зголеми квалитетот на услугите кон своите клиенти, на една приватна фирма и препуштила да управува со 40% од нејзиниот имот. По две години, кога биле споредени резултатите од работењето, се дошло до заклучок дека делот на управување што ѝ бил препуштен на приватната фирма бил далеку поконкурентен и покажувал повисоки резултати во однос на делот што останал да биде управуван од страна на државата или јавниот сектор (Matlack 1988, 1484). Во теоријата и во практиката постојат бројни примери каде што била воведена конкуренција помеѓу јавниот и приватниот сектор и притоа далеку поконкурентен и неуспешен бил приватниот сектор, како во поглед на квалитетот, така и од аспект на ефикасноста, ефективноста и продуктивноста во работењето. Сепак, мора да се нагласи дека самото присуство на конкуренцијата, без разлика кој е победникот во конкурентскиот натпревар и овозможува огромни заштеди на државата во време и пари. А, заштедените пари врз таа основа можат да бидат употребени за развојни цели од долгорочен карактер. Значи, слободно може да се заклучи дека конкуренцијата во јавниот сектор индиректно влијае и врз развојниот потенцијал на државата во иднина.

Второ, приватна versus приватна конкуренција. Ова е една од најпознатите и најшироко употребуваните форми на конкуренција кога владата или одделна јавна организација јавно ги повикува приватните фирми да конкурираат за производство и испорака на производи и услуги од јавен карактер. Притоа, најпознати се три главни методи: т.н. отстапување товар (load shedding), јавно наддавање (procurement) и договорна соработка (contracting out).

Методот на т.н. отстапување на товарот претставува наједноставен метод. Преку дефинирање правила и услови на пазарот (на пример, преку формирање регулаторни комисии), јавната организација го отстапува производството и испораката на јавни услуги на приватниот сектор. Паралелно со пренесувањето на правото за производство и испорака на производи и услуги од јавен карактер, јавната организација ја губи директната контрола над работењето во тој домен, односно се редуцира нејзината способност за да ја надгледува одговорноста во работењето на приватните фирми. Во

тој случај клиентите се единствените кои можат да влијаат, односно да го коригираат работењето на приватните фирми. Доколку тие не се задоволни, започнуваат да ги користат услугите на конкурентите. Се разбира дека при постоење силна конкуренција, ниту една организација од приватниот сектор не би го дозволила тоа.

Методот на јавно наддавање претставува метод преку којшто владата или јавната организација организира јавно наддавање за вршење работи од јавен карактер. Притоа, во почетокот на наддавањето се нуди почетна цена или определена сума од страна на јавната организација за натаму да поттикне наддавањето на таа сума од страна на фирмите од приватниот сектор. Значи, целта на овој метод е да креира силна конкуренција помеѓу организациите од приватниот сектор, околу тоа кој да го добие бизнисот за производство и испорака на услуги од јавен карактер. Овде, мора да се потенцира фактот дека државата или јавната организација, преку нудење почетна цена за да иницира наддавање и поттикнување натамошна конкуренција, троши огромни средства во различни области од јавниот живот (здравство, образование, социјални програми, одбрана и безбедност, транспорт и сл.).

Методот на договорна соработка е многу распространет и познат начин за стимулирање на конкуренцијата во областа на јавните услуги. Тој претставува начин преку којшто владата или јавната организација потпишуваат договор со фирма или фирми од приватниот сектор за извршување работи од јавен карактер. Но, претходно, врз основа на јавен повик, се прибираат понуди од фирмите од приватниот сектор и, врз основа на определени критериуми (што носат одделни поени), се оценува секоја понуда. Како резултат на тоа, се избира онаа понуда што ќе добие најмногу поени.

Во секој случај, методот на договорна соработка претставува пристап што за јавната организација може да биде многу комплициран. Имено, составувањето договор и мониторингот над неговото извршување бара специфични вештини и дополнителни напори од страна на секоја јавна организација. Во практиката, постојат огромен број примери во коишто, врз основа на потпишан договор, оној кој се обврзал да изврши определени јавни работи не ги извршил во договорениот рок или ги извршил спротивно на претходно договореното. Токму затоа, голем број јавни организации ангажираат лица (во и надвор од организацијата) за постојано да го следат извршувањето на договорните обврски што ги презела приватната фирма. Притоа се вршат постојани споредувања на она што било предвидено со договорот и она што реално се направило на терен. Исто така, при мониторингот се земаат предвид и мислењата на клиентите во врска со тоа дали изведувачот на јавните работи или испорачателот на јавните услуги навремено и квалитетно ја извршила својата работа за којашто се обврзал според претходниот договор.

Друга опасност што може да произлезе од договорната соработка е можноста приватниот договарач постепено да гради или да воведува монопол во областа во којашто е ангажиран. Секогаш постои веројатност за постигнување „таен и центлменски“ договор со други приватни фирми за меѓусебно толерантно однесување и избегнување на меѓусебната конкуренција што би било спротивно на заложбите на владата или јавната организација за воведување конкуренција. Значи, секоја јавна организација треба со голема внимателност да ги анализира активностите и однесувањата на својот договарач на пазарот. Дури има и случаи, како, на пример, градот Феникс во државата Аризона, САД што паралелно со приватниот изведувач формира и „свои“ изведувачи за да елиминира секаква можност од постигнување „таен и центлменски“ договор за избегнување на каков било вид конкуренција во областа на јавните услуги (Harty 1983, 74).

Конечно, секогаш постои можност за корупциско однесување. Според нашето мислење, секое корупциско однесување може да се исклучи доколку јавната понуда е

транспарентна, т.е. конкуренцијата се темели на тешкопристапни информации за перформансите од работењето што се очекуваат, односно ако изведувачите или испорачателите на јавни услуги внимателно се набљудувани и ако мониторингот или следењето на активностите се врши од страна на неполитичко тело или независна агенција.

Но и покрај фактот што постојат определени недостатоци, сепак, може да се потврди дека методот на договорна соработка, како начин за воведување на принципот на конкуренција во областа на јавните услуги, може да ѝ заштеди на владата или јавната организација огромни финансиски средства, особено ако се покаже дека испораката на услугите од страна на организациите од јавниот сектор недоволно е ефективна, ефикасна и продуктивна. Генерално, јавните организации се задоволни од перформансите што ги покажуваат избраните приватни фирми. Тоа го покажуваат и бројните истражувања како на државно, така и на локално ниво. Така, на пример, во едно истражување се констатира дека дури 72% од локалните самоуправи во САД заштедиле меѓу 15% и 30% од своите претходно направени трошоци, откако им го препуштиле вршењето на јавните услуги на фирми од приватниот сектор, врз основа на меѓусебна договорна соработка (Marshall 1991, 1);

Трето, јавна versus јавна конкуренција. Многу често организациите од јавниот сектор преферираат да стимулираат конкуренција и меѓу себе. Според мислењата во литературата, а и според направените анализи, во висококонкурентските средини јавните организации покажуваат резултати слични на оние од приватниот сектор. Голем број примери покажуваат дека јавните школи и универзитети се во постојана конкуренција за привлекување на што е можно поголем број студенти. Ист е случајот и со јавните болници, детски градинки, старски домови, јавните агенции за обезбедување, јавните транспортни компании и сл. Некои локални самоуправи вршат постојана споредба меѓу своето работење и работењето на другите локални самоуправи и тоа според случаен избор. Притоа, мора да се напомене дека понекогаш споредбената јавна организација е еднаква со онаа од конкуренцијата. Иако можеби не постои реална конкуренција, сепак, од споредувањата можат да произлезат иницијативи или дополнителни притисоци за постојано подобрување и унапредување на работењето, особено ако како показател се зема деловноста, професионалноста или покажаните финансиски резултати на другите локални самоуправи.

Примената на принципот на конкуренција во областа на производството и испораката на јавни услуги, според ова истражување, треба да биде внимателно структурирана и успешно менаџирана. Претприемачкото однесување го принудува менаџментот да биде постојано буден и да реагира благовремено и соодветно. Со други зборови, конкуренцијата во јавниот сектор не ги чека организациите, туку организациите треба да одат во чекор со конкуренцијата. Постојаното држење на цените на пониско ниво и подобрувањето на квалитетот на услугите во однос на конкуренцијата, всушност, претставува *conditio sine qua non* за добар јавен менаџмент. Во спротивно, клиентите ќе заминат од јавната организација и ќе ги користат услугите на конкурентските организации, независно од тоа дали тие се од јавен или од приватен карактер. Конкуренцијата претставува сила што создава постојан притисок за иновации, а што мора да се акцентира дека реално многу недостигаат кај организациите од јавниот сектор или тие во тој поглед се далеку зад организациите од приватниот сектор (Димески 2011, 114).

Откако се направи подетална анализа на принципот на конкуренцијата во јавниот сектор и откако се изнесени сублимираните размислувања и ставови во однос на одделните прашања или аспекти, се чувствува потреба да се направи подетален и конкретизиран осврт на следново прашање, и тоа: Зошто процесот на воведување

конкуренција во јавниот сектор треба да биде успешно менаџиран? Или, ова прашање може да се постави и на следниов начин: Дали веќе еднаш воведената конкуренцијаво јавниот сектор треба и натаму да се остварува под контрола на владата или јавната организација?

Од економските теории за понудата, побарувачката и конкуренцијата добро е познато дека конкуренцијата и покрај позитивните ефекти, може да генерира низа неправилности и аномалии на пазарот. Значи понекогаш и покрај сите добри намери и очекувања, конкуренцијата да ги даде своите позитивни резултати, сепак, може да се случи спротивното. Или може да постои дури и голема заблуда: да се зборува за конкуренција и за нејзините позитивни ефекти, а истовремено да не постои свест дека таа не е онаа вистинската конкуренција која треба да биде воведена во сферата на јавните услуги. Од аспект на јавниот сектор и јавните услуги, пак, се мисли дека процесот на воведување конкуренција во овој сектор треба да биде успешно менаџиран и до определен степен регулиран, главно, од две причини (*ibid.*, 115):

1. Нееднаквата или нерамномерната испорака на јавните услуги што се јавува или е предизвикана од присуството на конкуренцијата.
2. Опасноста што секогаш постои од создавање на т.н. вештачки монополи или тенденцијата за концентрирање на конкурентската моќ во рацете на монополите, т.е. создавање монополска моќ.

Познати се голем број примери на нерамномерна и неправична испорака на јавните услуги. Според едно истражување, во градот Далас, САД, бројот на пациенти кои биле упатувани да се лекуваат во јавни болници бил екстремно зголемен заради фактот што голем број приватни болници одбивале да ги примат оние пациенти кои немале здравствено осигурување или, доколку имале, не им било земено предвид од страна на приватните болници коишто, се разбира, работат за профит. Според истото истражување, дури 77% од пациентите кои немале здравствено осигурување биле препраќани да се лекуваат во јавни болници. Како последица на тоа дури 11 пациенти починале (*Osborne и Gaebler 1992, 105*). Дали е тоа штитење на јавниот интерес?!

Од истражувањето, исто така, извршено во САД, се констатирало дека организациите од јавниот сектор, во споредба со организациите од приватниот сектор, вработуваат повеќе жени и припадници на етничките заедници. Одново се поставува истото прашање: Дали е тоа штитење на јавниот интерес, во духот на демократските правила и услови на владеење?! Преку друг пример, аналогно на претходните истражувања, се потенцира на голем број анализи што докажуваат дека приватните фирми им нуделе многу пониско здравствено и социјално осигурување на своите вработени, во споредба на нивните конкуренти од јавниот сектор. И овде се наметнува прашањето: Дали е тоа штитење на јавниот интерес, во духот на т.н. дистрибутивна социјална правда што би важела за сите подеднакво во општеството?! (*ibid.*, 105).

Примерите што погоре беа изнесени се само дел од многубројните несовершености поврзани со неправичното и нерамномерното задоволување на јавните потреби. А, кога се зборува за јавен интерес, тогаш се мисли на интересот на сите граѓани. Сето тоа го предизвикува конкуренцијата, при што борбата за профит не познава граници и притоа се заборава на социјално-економскиот аспект на општественото живеење. Оттука, може да се забележи дека начините што може да ги примени јавната организација за стимулирање на конкуренцијата во јавниот сектор и покрај добрите намери, можат да создадат услови за појава на монополско однесување на пазарот на јавни добра и услуги. Дури и во оние случаи кога фирмите од приватниот сектор не се стремат кон монополско однесување, одвреме-навреме и тие се обидуваат да стекнат определена политичка моќ за да ја „зауздаат“ конкуренцијата. На пример, во

масовниот транспорт, приватните автобуски компании трошат огромни средства за да влијаат или да го поткупат законодавството со цел да ги задржат веќе постигнатите договори со јавните организации за вршење услуги во областа на јавниот транспорт. Исто така, во сферата на собирањето јавен отпад големите приватни компании ја користат стекнатата политичка и финансиска моќ за да лобираат против политиките што имаат за цел намалување на обемот на јавниот отпад којшто би се користел за рециклирање, за сметка на зголемувањето на обемот на јавниот отпад што би се искористил за производство на т.н. фосилни горива (ibid., 106).

Покрај овие примери, се сретнуваат и огромен број случаи во коишто организациите од приватниот сектор се обидуваат да ја спречат конкуренцијата во, речиси, сите области на јавниот живот и тоа онаму каде што владата или јавната организација се определиле за воведување и стимулирање на конкуренцијата. Како резултат на тоа, пак, се поставува прашањето: Зошто конкуренцијата не е високо посакувана, па дури и во областа на јавните добра и услуги?

Одговорот на ова прашање е многу едноставен: па, нели секој се плаши од конкуренција и секој сака да доминира над некого. Тоа е поентата, па дури и во областа на јавните добра и услуги. Меѓутоа, не треба да се заборава фактот дека јавниот сектор не е исто што и приватниот сектор. Јавниот сектор се финансира од сите членови во општеството и е должен да ја надомести вредноста што ја добива, т.е. да го штити интересот на сите. Значи, ако принципот на конкуренција е основен принцип во функционирањето на приватниот сектор, тоа не е така во јавниот сектор. Во ова истражување се преферира уставното начело на заштита на јавниот интерес и тоа треба да биде над сите принципи (вклучувајќи го и принципот на конкуренција) што ги предлага доктрината на новиот јавен менаџмент, а што се токму во функција на задоволување и заштита на јавниот интерес (Димески 2011, 116-117).

Во тој контекст се наметнуваат следниве прашања и тоа: Како можат да бидат отстранети негативните појави што ги предизвикува конкуренцијата? Дали пазарите на јавни добра и услуги што ги креира владата или јавната организација, треба да бидат регулирани? итн.

Од овој аспект, во ова истражување се тврди дека не се поддржува принципот *laissez-faire* (или слободна конкуренција) што би владеел во јавниот сектор. Поточно, се смета дека т.н. контролирана конкуренција мора да биде применета насекаде каде што јавните организации планираат да воведат конкурентски односи. Јавната политика мора до определен степен да го регулира пазарот на јавни добра и услуги. Во спротивно, секогаш ќе добиваат оние кои располагаат со големи финансиски средства, а секогаш ќе губат оние што поседуваат мал финансиски потенцијал. На пример, при постигнување договорна соработка, регулаторната политика може да биде насочена кон воведување посебни клаузули што би забранувале секако лобирање или индиректно учество на приватни фирми-даватели на јавни услуги во политички кампањи. Јавната политика мора секогаш да биде посилна од која било приватна компанија, без разлика на нејзиниот финансиски потенцијал. Се разбира дека секогаш постои можност од корупциско однесување или можни злоупотреби. Но, функцијата на регулаторната политика се состои во токму тоа: да не им дозволува на фирми или на поединци, без разлика на нивната финансиска моќ, да го нарушат правилното функционирање на пазарот на јавни добра и услуги (ibid., 117).

1.3.4 Улогата на организациската мисија

Преку извршените елаборации се дојде до заклучок дека јавните организации треба да се раководат од својата претходно дефинирана мисија, а не да ги засноваат и

планираат своите активности единствено врз основа на востановените правила и својот буџет. Оние јавни организации што имаат дефинирано мисија околу којашто се заснова нивното постоење, им овозможуваат на своите вработени да ја остварат целта преку користење најефективни методи и начини што и самите би ги дефинирале. Предностите од дефинирање на организациската мисија во јавните организации, можат да бидат следниве:

Прво, оние јавни организации што имаат изградено сопствена мисија во работењето, повеќе се ефикасни од оние јавни организации што едноставно се раководат само од своите правила во работењето. Тоа значи дека, преку мисијата, вработените се насочуваат да ги остварат воедно и целите на организацијата. Оттука, кај организациите што се обременети со голем обем на правила во работењето, најчесто вработените се во целосна потчинетост на тие правила, па можат лесно да заборават кои се целите на организацијата.

Второ, јавните организации со дефинирана мисија, исто така, можат да бидат повеќе ефективни, отколку оние јавни организации што немаат дефинирано сопствена мисија во работењето. Според тоа, тие покажуваат и подобри резултати. Во овој домен, може да се посочи на фактот дека т.н. „административна автономија” и јасно дефинираните целишто произлегуваат од организациската мисија, се мошне критични за постигнување висока продуктивност во работењето.

Трето, јавните организации со дефинирана мисија во работењето се и повеќе иновативни од оние јавни организации што немаат дефинирано организациска мисија. Преголемиот обем на правила и процедури е една од главните причини што оневозможуваат воведување иновации и креативност во работењето.

Четврто, јасно дефинираната организациска мисија овозможува и поголема флексибилност. Ако јавната организација извршува само повторливи или едноставни операции, тогаш нејзините деловни активности можат да бидат ефективно структурирани врз основа на правила. Но, проблемот е во тоа што сè помалку и помалку од она што го извршуваат јавните организации се сведува на едноставност и рутина. Се разбира дека високопроменливото опкружување влијае врз таквото организациско однесување, па затоа јавните организации мора да поседуваат флексибилни правила и буџети што ќе можат да бидат составен дел на нивната организациска мисија.

Петто, на крај, оние јавни организации што ја дефинираат својата мисија го зголемуваат моралот кај своите вработени. Кога вработените ќе ја знаат мисијата на нивната организација, тие ќе можат многу полесно да ги разберат внатрешните организациски проблеми и побезболно да се прилагодат кон новонастанатите услови, односно да ги идентификуваат своите лични цели со целите на јавната организација (Osborne и Gaebler 1992, 113-114).

Едно од прашањата што може овде да се постави, а чиј одговор е од круцијално значење за овој дел од истражувањето, е следново: Како може да се креира јавна организација што ќе биде насочена кон остварување на својата сопствена мисија?

Притоа, можниот одговор би се состоел во следново: треба да се направи една подлабока анализа за организацијата да започне да се ослободува од застарените правила, регулативи и непотребни активности. За разлика од повеќето автори во теоријата кои го разбираат процесот на дерегулирање на приватниот сектор, многу мал број сметаат дека е тешко остварливо тоа да се направи и во јавниот сектор. Впрочем, голем број иницијативи во минатото (како, на пример, т.н. административна гилотина), наместо кон дерегулирање, биле насочени кон зголемување на контролата над бирократското работење. Токму затоа тие се покажале и како доста неуспешни. Поради тоа се смета дека е неопходна една поширока акција што би се спротивставила на сите

конзервативни и типично бирократски сили кои на секаков начин се обидуваат да го спречат вистинскиот ефект на оние иницијативи што водат кон дерегулирање на јавниот сектор (*ibid.*, 114-115).

Претприемачките лидери не ги отстрануваат само застарените правила и регулативи туку, исто така и застарените програми. Во приватниот сектор вообичаено е секоја година организациите да отстрануваат одделни производи или услуги за коишто не постои повеќе интерес кај купувачите. Но, во јавниот сектор организациите не чувствуваат потреба да отстранат некои производи или услуги. Едноставно, тие само додаваат повеќе и повеќе услуги и усвојуваат нови регулативи, сè додека не се јави криза од фискален карактер што може да доведе до зголемување на даноците или таксите (*ibid.*, 115). За да укинат или отстранат некои од застарените услуги или програми јавните организации можат да користат повеќе начини:

Прво, донесување закони што би предвидувале определен рок на важење на сите јавни програми од определени области (на пример, посебни закони за здравство, образование и сл.).

Второ, посебно формирани комисии или тела што би донесувале одлуки во врска со тоа дали одделни јавни програми треба и натаму да се финансираат или не; и

Трето, употреба на т.н. нулта-засновани буџети што ќе предвидуваат секоја јавна организација да ја оправдува секоја буџетска ставка, преку покажаните резултати од своето работење, на крајот од секоја фискална година (*ibid.*, 116). Откако ќе се идентификуваат и отстранат сите непотребни правила, регулативи и стандардни оперативни постапки, потребно е да се напуштат старите буџетски начини на финансирање. Со други зборови, сопствениот буџет може да претставува бариера во остварувањето на организациската мисија. Ако лидерот во јавната организација ги извести вработените дека треба да бидат фокусирани на нивната мисија, но начинот на буџетирање е така поставен што постојано им налага да ги следат само правилата при трошењето на парите од буџетските ставки, тогаш вработените нема да го следат лидерот, туку ќе го следат системот. А како резултат на тоа, мисијата нема да биде остварена (*ibid.*, 117).

Општо е познато дека буџетот е оној што контролира и што дава зелено светло за сите иницијативи и активности во организацијата. Типично, буџетот во јавната организација се состои од голем број буџетски сметки за финансирање на одделните организациски активности. Имено, забранет е секаков трансфер на пари помеѓу постојните сметки, односно не смее да се врши префрлање од една на друга сметка. Со други зборови, ако постои вишок пари на определена сметка, а недостаток на друга сметка, не е дозволен трансфер од една на друга сметка за да се изврши финансиско порамнување. Притоа, вишокот пари не останува за наредната фискална година. Поточно, ако не бидат потрошени тие средства, тогаш државата ги одзема, а може да се случи наредната фискална година јавната организација да добие помалку буџетски пари врз таа основа, бидејќи владата заклучила дека за конкретните активности јавната организација троши помалку пари. Тоа се прави за да се зголеми контролата над јавното трошење, па ниту еден бирократ не би потрошил ниту денар повеќе од она што било предвидено за да се потроши на определена активност (*ibid.*, 118-119). Како резултат, се наметнува следново прашање: Дали тоа води кон остварување на организациската мисија?

За да се даде одговор на ова прашање, ќе се направи едноставна споредба со т.н. семеен буџет. Имено, за да се покријат трошоците во еден месец секое семејство располага со определен буџет чија сума треба да биде распределена за храна, облека, отплата на кредити и сл. Но, да се претпостави дека може да се случи нешто

непредвидено, на пример, неочекувано, може да се расипе машината за перење облека, а притоа, семејството не испланирало во својот буџет определени средства за таа намена, односно за таквите настани што можат да се случат непланирано. Но и покрај тоа, дел од средствата што биле наменети за облека или за храна, сега семејството едноставно ќе ги пренамени за да ги покрие трошоците што се поврзани со поправката на машината за перење облека. Меѓутоа, наспроти флексибилноста на семејниот буџет, менаџерите во јавните организации не можат да си дозволат брза и едноставна пренамена или финансирање на одделни активности што би можеле да се случат во иднина и се од непредвидлив карактер. Се разбира дека и во јавниот сектор, доколку се случат некои непредвидени настани, трошоците се покриваат, но за да се направи тоа е потребна една подолга процедура што има бирократски карактер (треба да се бара согласност од постојното легислативно тело, да се изработат планови за финансирање и тие да се достават до соодветниот орган на разгледување, потоа тие планови да се одобрат и потоа да се префрлат средствата до јавната организација што побарала согласност за финансирање на непредвидливите активности што се случиле итн.). Значи, процедурата може да биде многу долга. Тоа води до заклучок дека буџетскиот систем е многу ригорозно поставен, бидејќи не им дозволува на јавните менаџери поголема флексибилност и брзина. Но, може да се случи и нешто многу полошо (Димески 2011, 120-121).

Имено, како што беше наведено претходно, доколку јавните организации не го потрошат вишокот пари, тогаш државата им го одзема. Свесни за тоа, голем број јавни организации практично се стимулирани да го потрошат вишокот пари или своите „заштеди“, дури и на непотребни активности, затоа што државата ќе им ги одземе. Ова е една од причините зошто буџетирањето е доста ригорозно и овозможува „расфрлање“ на парите на граѓаните или недомаќинско трошење (Osborne и Gaebler 1992, 119).

Значи, потребна е промена на начинот на буџетирање. За да се даде одговор на прашањето што претходно беше поставено, се препорачува или се предлага буџетот во јавните организации да биде така поставен што, на некој начин, ќе биде ориентиран кон постигнување на организациската мисија. Всушност, сè треба да биде подредено на реализацијата на организациската мисија, па дури и буџетот. Наместо „потроши ги или изгуби ги парите“, промената на буџетот би се состоела во „заштеди ги парите и инвестирај ги“. Во прилог на овие тврдења одат и промените што се случуваат со начинот на буџетирање во голем број земји во светот (на пример, Шведска, Данска, Канада, Велика Британија, Австралија и сл.). Во Канада дури се оди и дотаму што за секоја буџетска сметка на јавната организација се формира и соодветна потсметка на којашто ќе се чува вишокот пари или непотрошените средства што организацијата ги заштедила или не ги потрошила на крајот од фискалната година. Всушност, останува на јавната организација да реши дали ќе ги инвестира или нема да ги инвестира тие пари (Schick 1988, 523-532). Како резултат на тоа, може да се заклучи дека буџетот на организацијата што е ориентиран кон постигнување на организациската мисија дава големи предности, односно (Osborne и Gaebler 1992, 122-124):

Прво, го стимулира секој вработен да размислува како да се заштедат повеќе пари во јавната организација. Имено, секој почнува да размислува различно, односно да ги третира активностите во организацијата од економска гледна точка.

Второ, им дава поголем простор или дополнителни ресурси на менаџерите во јавната организација за да можат да експериментираат и да тестираат нови идеи. Значи, надвор од секојдневното рутинско менаџирање, таквата поставеност на буџетот им дава можност на менаџерите да бидат визионери и да гледаат малку подалеку во иднината.

А се знае дека организациската мисија, всушност, е насочена кон иднината на организацијата.

Трето, им ја дава на менаџерите потребната самостојност или автономија за да одговорат на високопроменливите внатрешни и надворешни фактори на средината. Преку инвестирање на заштедените пари и преку низа трансакции меѓу буџетските сметки, јавните менаџери ќе бидат во состојба постојано да ги распределуваат и прераспределуваат расположливите ресурси за да одговорат на новите барања, односно да креираат нови активности, како и да ги напуштат застарените или веќе недоволно корисни активности што само ја инхибираат организациската функционалност.

Четврто, буџетот што е ориентиран кон постигнување на организациската мисија може да придонесе да се заштедат огромни суми пари што претходно се трошеле на ревизори и ангажирање финансиски експерти или консултанти. Зошто е тоа така?!

Имено, во случај кога буџетот е ориентиран или е во функција на остварување на организациската мисија, тогаш нема потреба постојано да се анализира за да се констатира зошто менаџерите потрошиле повеќе или помалку пари на одделни активности. Поточно, нема потреба да се анализира и да се даваат постојано препораки околу тоа што треба да се направиво смисла на буџетските приходи и расходи, ами е потребно да се направат проекции за наредната или наредните буџетски години. Или, потребно е само да се следат и анализираат трансакциите помеѓу буџетските сметки.

Петто, конечно, буџетот што е во функција на организациската мисија, на некој начин ги ослободува законодавните органи (било на национално или локално ниво) од долгите дебати во врска со прашањата и проблемите од буџетски карактер, така што им дава поголем простор или време да се фокусираат на други поважни прашања од секојдневието, како на пример: економскиот развој, борбата против гладот и сиромаштијата, AIDS, криминалот, тероризмот и сл. Со други зборови, така креираниот буџет би ги ослободил законодавците од т.н. секојдневно микроменаџирање, а со тоа би се добило повеќе време за разгледување на законските решенија за поважните проблеми од општествен карактер за коишто се добиле ветувања во предизборната кампања и се стекнала доверба, односно тие биле избрани за решавање на постојните проблеми.

Откако организациите од јавниот сектор ќе ги елиминираат застарените правила, регулативи и програми, нивна наредна задача е да ја дефинираат својата организациска мисија. Притоа, мора да се упати на фактот дека јавните претприемачи користат низа стратегии за да изградат јавни организации што би ги ориентирале своите активности кон остварување на организациската мисија. Јасноста на дефинираната мисија е најважниот детаљ или карактеристика на организациското постоење. Во последно време, јавните организации ја овозможуваат транспарентноста преку формирање или дефинирање на т.н. „изјава“ за мисијата што ја изразува целта на организациското постоење и бара внимание околу она што е најважно за да се подредат организациските цели на постојните практики и вредности на организацијата. Постигнувањето консензус помеѓу сите вработени, а особено на менаџментот околу основната мисија на јавната организација претставува моќно оружје за постигнување високо ниво на внатрешна кохезија и состојба на организациска синергија. Кога е постигнат консензус, тогаш организациската мисија ја води и насочува целата организација и тоа од врвот кон дното на организациската пирамида. Таа им помага на вработените на сите организациски нивоа во донесувањето на одлуките околу тоа што треба, а што не треба да прават. Со други зборови, таа го регулира однесувањето на вработените и тоа внатре во јавната организација (ibid., 130-133).

Затоа, во ова истражување се потенцира важноста на лидерите на секоја јавна организација околу градењето култура на однесување при реализацијата на мисијата на организацијата (ibid.,132-133). Лидерската функција се состои токму во тоа да ги артикулира организациските вредности што ги промовира мисијата и, аналогно на тоа, да го моделира однесувањето на вработените онака како што тие посакуваат. Во прилог на создавањето култура или начин на однесување околу организациската мисија, лидерите треба да бидат мошне флексибилни, особено во случаите кога ненамерно се направиле грешки или од објективни причини биле постигнати полоши резултати во работењето во однос на оние што биле претходно планирани или очекувани. Овде се поставува прашањето: Што се подразбира под флексибилност на лидерите?

Одговорот е дека претприемачки ориентираните лидери се луѓе кои постигнуваат големи успеси, но прават и низа грешки во своето работење (и не само лидерите, туку и вработените). Со други зборови, во прилог на ова е и тврдењето на Питерс и Вотермен кои, на една меѓународна конференција, меѓу другото, им се обратиле на менаџерите од јавниот сектор со следниве зборови: „Бидете сигурни дека вие и вашите вработени генерирате разумен број грешки во работењето, затоа што доколку не се случат грешки, тоа значи дека не сте се труделе доволно за да успеете” (Peters и Waterman 1982, 144). Значи, постигнувањето на организациската мисија не треба да биде придружено со премногу казнувања на вработените, затоа што згрешиле. Доволно е само менаџерите на јавната организација да им дадат до знаење на сите вработени дека постигнувањето на организациската мисија е тешка и напорна „борба”, преку којашто се постигнуваат резултати, но се простуваат и одделни грешки. Се мисли дека таквиот пристап би им помогнал на вработените во надминувањето на нивните идеолошки, културни и други вредносни бариери при идентификувањето на себеси со мисијата на организацијата, како заедничко идеолошко, вредносно и концепциско јадро. Со други зборови, се потврдува дека стратегијата на т.н. „морков и стап” во односот кон вработените не дава резултати. За да се оствари организациската мисија, преку ова истражување се прави обид да се изнајде некоја златна средина, односно поголема флексибилност преку пошироко перцепирање на работите, но секогаш земајќи го предвид интересот на јавната организација, а тоа е: остварување на мисијата заради којашто таа постои (Osborne и Gaebler 1992, 136-137).

1.3.5 Ориентирање кон резултатите: мерење на перформансите

Јавните организации треба да бидат ориентирани кон резултатите од своето работење, т.е. да ги насочуваат своите активности кон воведување и примена на нови пристапи во мерењето на перформансите. Пристапот и начинот на мерење на перформансите од работењето, јавните организации можат да го позајмат од приватниот сектор каде што се користат софистицирани и компјутерски засновани методи и техники за мерење на продуктивноста, ефективноста, ефикасноста, квалитетот и сл.

Во ова истражување се дојде до констатација дека традиционалните бирократски организации од јавен карактер се фокусираат на инпутите, а не на аутпутите или крајните резултати од работењето. На пример, тие вршат финансирање на училиштата врз основа на бројот на запишани ученици, ги финансираат социјалните програми врз основа на бројот на сиромашни луѓе кои ги исполнуваат критериумите да добиваат социјална помош или вршат финансирање на полицијата врз основа на проценката колку полицајци и опрема се потребни за да се извојува борбата против криминалот. Од друга страна, тие посветуваат многу помалку внимание на аутпутите

или покажаните резултати. Со други зборови, тие и не водат голема грижа околу тоа каков е успехот на учениците во едно училиште во споредба со другот.е. колку сиромашни излегле од категоријата социјални случаи, колку се намалила или зголемила стапката на криминал и колку јавноста се чувствува побезбедно итн. (ibid., 139).

Во реалноста, многу често што, за жал, претставува голем апсурд, училиштата, социјалните институции, затворите, полицијата и сл., добиваат повеќе средства тогаш, кога ќе се оцени дека покажале лоши резултати или потфрлиле во остварувањето на организациската мисија. Значи, според таа логика, кога нешто не е во ред во работењето, тогаш секогаш причината за тоа е недостигот на пари, а како резултат на тоа се очекува дека, преку дополнителното финансирање, ќе се решат проблемите или ќе се покажат подобри резултати во работењето. Таквиот начин на размислување каде што важи правилото „парите се најважни за да се постигне подобра ефикасност, ефективност и продуктивност во јавните организации” и според резултатите од анализите во ова истражување, дефинитивно треба да се напушти. На крајот, каква е корисноста од дополнителните финансиски средства кога постојано е присутна нерационалноста и нефункционалноста во извршувањето на работните задачи?! Оттука, дополнителните финансиски средства не можат да го решат проблемот на нерационалноста или нефункционалноста. Тоа е голема заблуда што постојано води само кон расипничко и недомаќинско трошење на парите на граѓаните.

Поради фактот што бирократските јавни организации ретко или некои, воопшто, не ги мерат резултатите од своето работење, многу ретко ги постигнуваат и претходно дефинираните цели. Иако се трошат повеќе пари на образованието, сепак, постигнувањата на учениците и студентите во освојувањето на знаењата, а не во бројот на стекнати дипломи, се намалува. Натаму, иако се трошат повеќе пари на тренинг за обука или преквалификација, сепак, бројот на невработени лица или корисници на социјална помош се зголемува. Исто така, иако се трошат повеќе средства на безбедноста (на пример, за полицијата и затворите), сепак, стапката на општ криминал продолжува да расте. Значи, поради малата информираност за постигнатите резултати, бирократско ориентираните јавни организации ги „наградуваат” своите вработени врз основа на сосема поинакви критериуми, т.е. според: големината на расположливиот организациски буџет, бројот на подредени со кои се менаџира, нивото на авторитет или организацискиот ранг и сл. (ibid., 139-140).

Така, според направените анализи се констатира дека претприемачки ориентираните јавни организации од образовен, социјален, економски, здравствен, безбедносен и сл. карактер, се обидуваат да ги отфрлат таквите посебни награди и стимулации за вработените. Јавните претприемачи многу добро знаат дека кога нивните организации се финансираат според важноста на инпутите во нивното работење, тогаш тие имаат многу мала причина или, воопшто, не чувствуваат потреба да се стремат кон постигнување подобри резултати, односно подобрување на перформансите (ефикасноста, ефективноста и продуктивноста) во работењето. Но, кога тие се финансираат или добиваат пари врз основа на аутпутите или постигнатите резултати од работењето, тогаш тие стануваат поборбени и нивен предизвик претставува трката кон подобри перформанси во работењето (ibid., 139).

Имено, мора да се согласиме дека мерењето на перформансите од работењето кај организациите од приватниот сектор е од исклучително значење. Ако податоците имаат надолен тренд, тие можат да бидат отфрлени од пазарот и конкуренцијата, односно нема повеќе да постојат. За разлика од нив, организациите од јавниот сектор многу ретко (и тоа само во случаите на реструктурирање или приватизација) можат да бидат лесно отфрлени од јавниот бизнис. Во најголем дел, неуспехот на јавните

организации не се тетира како неуспех од постигнувањето лоши перформанси, туку се интерпретира како неуспех на постојната политичка партија на власт да понуди политички реизбор (ibid., 140). Но, што може тоа да значи?

За разлика од организациите од приватниот сектор, државната политика на која било политичка гарнитура длабоко е вкоренета во организациите од јавниот сектор што, впрочем, и се задолжени да ја имплементираат таа политика. Да не се заборава дека политиката повеќе се фокусира на перцепциите и идеологијата, а многу малку на работната ефикасност, ефективност и продуктивност на јавните организации (ibid., 140). Имено, постојано сме сведоци дека политичарите се избираат и реизбираат врз основа на тоа како гласачите и различните интересни групи го перцепираат нивното однесување, а не врз основа на тоа како владата и јавните организации ги испорачуваат услугите кон тие исти гласачи или интересни групи. Практично, тоа бил и ќе биде најголемиот проблем што ги спречувал и сеуште ги спречува јавните организации да одат паралелно со организациите од приватниот сектор во вкупните постигнувања, а особено во постигнувањето на висока ефикасност, ефективност и продуктивност во работењето.

Сè почесто сме сведоци дека живееме во време кога јавното мислење или перцепциите на граѓаните во однос на политичарите, постепено започнува да се менува. Тоа, пред сè е резултат на заситеноста од „големите” и харизматични политички личности, но со сомнителни карактери, но и како последица на подигнувањето на општото образовно ниво на граѓаните. Не се ретки случаите кога граѓаните одбиваат да плаќаат зголемени даноци или такси за услуги што се испорачуваат на многу ниско, по квалитет, ниво. Или, постои огромна фрустрираност меѓу даночните обврзници, затоа што не знаат или не им е јасно што точно добиваат од јавните организации за своите пари. Оттука, произлезе констатацијата дека поимите одговорност, резултати и перформанси, сè повеќе и повеќе, започнуваат да бидат централни теми на дискусија како во рамките на јавно-политичките дебати, така и внатре во самите јавни организации (ibid., 141).

За разлика од минатото, кога било многу потешко да се мерат перформансите од работењето, бидејќи не постоеле ниту калкулатори, ниту компјутери и имало помало искуство во нивното мерење, денес за среќа, како резултат на светската револуција во информациската технологија, можат да се генерираат, анализираат и комуницираат огромен број податоци и информации и тоа за делови од секундата. Тоа дава голема предност во мерењето на резултатите од работењето, не само во приватниот, туку и во јавниот сектор. Како последица на тоа, пак, степенот на постигнување на претходно дефинираните цели што се земаат како т.н. „објективен ориентир” или индикатор на перформансите од работењето во јавната организација, можат многу полесно и побрзо да бидат измерени и споредени со степенот на постигнување на целите во друга или други јавни организации што вршат иста или слична функција (ibid., 140-141).

Се разбира дека голем број активности што ги вршат јавните организации денес можат да бидат измерени. На пример, може да се измери колку се намалила или зголемила стапката на криминал, колку од пожарите што се јавиле во текот на годината биле успешно неутрализирани, колкав е процентот или бројот на студенти кои нашле работа во структурата по дипломирањето, итн. Но, земајќи ја предвид разновидноста на услугите во јавниот сектор, се поставува прашањето: Дали сè што се третира како резултат во јавниот сектор, може лесно да се измери, односно да се изрази во релативни или апсолутни нумерички показатели?

Одговорот е дека теоретски, од научна гледна точка, сè може да се измери. Но, мора да се напомене дека во реалноста постојат појави или феномени што многу тешко можат да се измерат. Аналогно на тоа, кога ќе се направи обид да се измерат

резултатите од определени активности од јавен карактер, тогаш се доаѓа до сознание дека некои тешко се мерливи. На пример, како ќе се измерат перформансите на дипломатите во Министерството за надворешни работи или, како ќе се измерат перформансите на администрацијата во Министерството за одбрана и сл. (ibid., 141).

Сепак, во вкупната различност на активностите од јавен карактер, како што беше спомнато и претходно, претприемачки ориентираните лидери развиваат нови начини, методи, техники и инструменти за мерење на перформансите од работењето. Како на пример, инструкторите за тренинг се плаќаат врз основа на тоа колку луѓе успеале да се вработат, односно колку тренингот им помогнал да најдат работа, а не според тоа колку тие биле заинтересирани и се јавиле да партиципираат на тренингот. Тоа може да се постави како критериум и во голем број училишта, односно универзитети. Исто така, судиите можат да се плаќаат врз основа на висината на нивниот рејтинг што го уживаат кај адвокатите, сведоците или поротата. Но, можат да се плаќаат и врз основа на користење други методи, на пример: анкети на клиентите, фокус-групите, анализа на случаи и настани итн. Слични методи можат да се употребат за да се измери, на пример, колку судовите се пристапни, потоа колку одлуките на судовите се независни и колку тие се ефективни при имплементирањето на одлуките. Според еден друг пример, за разлика од минатото, кога се водело сметка за обемот на материјалот што требало да се употреби во изградба на патишта, денес тоа се напушта и, како замена на тој критериум, се зема предвид бројот на години за коишто се очекува определена сообраќајница да стане функционална (ibid., 141-142).

Од претходно наведените примери, може слободно да се заклучи дека договорите за постигнување на перформансите или користењето на правилото „ќе ти платам откако ќе ја завршиш работата, а не пред тоа“, претставуваат составен дел од претприемачкото однесување во јавниот сектор. Воведувањето договори за постигнување резултати во организациите од јавниот сектор, треба да претставува *conditio sine qua non* за воведување на принципот- финансирање за постигнување резултати, а не мерење на инпутите. Како последица на тоа, неопходно е и постојаното мерење на резултатите од работењето во јавните организации.

Како што веќе бешеспоменато, мерењето на перформансите (ефикасноста, ефективноста и продуктивноста) од работењето може да се реализира преку дефинирање на целите, а паралелно на тоа и воведување соодветни индикатори што ќе претставуваат квантитативен израз на претходно дефинираните цели. Индикаторите, всушност, претставуваат показатели што можат да ја изразат ефикасноста, ефективноста и продуктивноста во апсолутни или релативни броеви (проценти). Такви можат да бидат, на пример: бројот на поплаки од клиентите во однос на работењето на јавната организација за водовод и канализација, процентот на дрва во градските паркови што треба да бидат заменети со нови, бројот и вкупната должина на улиците што треба да бидат асфалтирани и сл. Се разбира дека со текот на времето одделни индикатори треба да се менуваат или некои од нив да бидат заменети со други. Бидејќи промените и проблемите не се исти, односно се менуваат со текот на времето, па како резултат на тоа и целите на организацијата треба постојано да се ревидираат. Во секој случај, преку мерење на резултатите или перформансите (ефикасноста, ефективноста и продуктивноста) јавните организации добиваат драгоцените показатели, односно информации за донесување правилни, навремени и точни одлуки. Со други зборови, тие можат да детектираат каде може зголеменото трошење да придонесе за реализација на посакуваните резултати. Или, дури можат да ги предвидат резултатите што би биле постигнати како последица на намаленото трошење. Континуираното мерење на резултатите од работењето ја претвора јавната организација во систем што ќе може постојано да се генерира висока ефикасност, ефективност и продуктивност. Во таквиот

систем, менаџерите постојано ќе бараат простор за да ги зголемат перформансите од работењето (ibid., 143-145).

Оттука, треба да се нагласи дека моќта од континуираното мерење на резултатите од работењето во јавните организации се манифестира преку:

Прво, согледување на она што не функционирало добро или било нерационално осмислено, да биде отстрането или коригирано. Значи, постојаното мерење на перформансите игра многу важна контролна улога.

Второ, доколку не постојат податоци за ефикасноста, ефективноста и продуктивноста, тогаш не може да се направи разлика помеѓу организацискиот успех или организациската загуба што е логично.

Трето, ако не може да се согледа успехот, тогаш нема да може тој да се награди. Со други зборови, како ќе се знае кој треба да биде казнет, а кој треба да биде награден.

Четврто, како последица на тоа, ако не може да се награди успехот, тогаш организацијата ќе се соочи со заблуда постојано да наградува загуби или неуспешно работење, изразено преку привидни, а не реални резултати.

Петто, ако јавните организации не ги идентификуваат своите успеси и загуби, тогаш тие нема да бидат во состојба да учат, ниту од доброто, ниту од лошото работење во минатото. Учењето од минатото е од исклучително значење за да бидат донесени подобри заклучоци при дефинирањето на целите во тековниот период, а што ќе се однесуваат на работењето на организацијата во иднина.

Конечно, ако јавната организација, преку мерењето на перформансите од своето работење, не ги селектира успехите од неуспехите, тогаш како ќе ја придобие јавната поддршка, особено кај клиентите кои се директни корисници на нејзините услуги? (ibid., 146-155).

Факт е дека клиентите го „снимаат“ организациското работење и, аналогно на тоа, очекуваат соодветни резултати од деловноста на јавната организација. Всушност, исто како вработените во јавната организација и клиентите живо се заинтересирани за случувањата внатре во организацијата. Со други зборови, мерењето на резултатите од работењето ѝ помага на секоја јавна организација полесно и подиректно да ги синхронизира и подели своите успеси, особено со клиентите кои директно ги опслужува и е во секојдневна интеракција. Но и покрај фактот што, генерално, мерењето на перформансите од работењето може само добро да ѝ служи на јавната организација, сепак, како и секогаш кога се анализираат и даваат оценки за определени принципи или пристапи во работењето и во ова истражување се дојде до заклучок дека можат да постојат одделни дилеми во однос на објективноста на мерниот систем или начинот на мерење, од аспект на тоа: Кој го спроведува? Каков е пристапот на мерење? За колкав временски период се однесува мерењето? Каква методологија се користи? итн. (Димески 2011, 130-131).

Како одговор на овие прашања, се предлага да се отстранат сите сомневања поврзани со мерењето на перформансите во работењето, а за да се постигне тоа потребно е да се унифицира и стандардизира мерниот систем. Методологијата на мерење треба да биде позајмена од науката, особено преку користењето на економетриските, математичките и статистичките методи. Исто така, за да се отстранат сите сомневања треба мерењето и пресметките да се прават со помош на компјутер, а не само мануелно. Временскиот период на којшто би се однесувале резултатите од мерењето треба да биде што е можно пократок (на пример, врз дневна или неделна основа). На таков начин се мисли дека вработените, клиентите, а особено менаџментот во јавната организација во секое време ќе располагаат со свежи, навремени и точни информации. Кога мерниот систем еднаш ќе биде добро поставен и дефиниран, тогаш

можат да се бараат одговори на следниве прашања: За кои цели јавната организација може да искористи одделна информација или за што служат показателите што го прикажуваат нивото на ефикасноста, ефективноста и продуктивноста?

Покрај претходните констатации што беа веќе дадени за корисноста од мерењето на перформансите, исто така, се смета дека мерењето на перформансите од работењето или добиените показатели, организациите од јавниот сектор можат да ги искористат за:

Прво, контрола на т.н. систем на плата-перформанси за да се наградат високопродуктивните работници (оние вработени кои се издвојуваат во работната средина според нивното знаење и лично залагање), за разлика од стариот и традиционален систем, познат под името Management by objectives (MBO) или управување по пат на цели, каде што не постои јасен критериум што би ги издвоил оние работници кои се попродуктивни од оние кои се помалку продуктивни. Само како потсетување, управувањето по пат на цели претставува пристап што е дел од т.н. партиципативен менаџмент и според којшто секоја година менаџерите и нивните подредени меѓусебно комуницираат и дефинираат листа на приоритетни цели и задачи што треба да бидат реализирани до крајот на годината. Се мисли дека тоа е добро за воведување на креативно размислување во процесот на дефинирање цели. Но, дали тоа има некаква врска со резултатите или постигнувањата на секој вработен на своето работно место? Се разбира дека не. Значи, улогата на нумеричките показатели не е само да се согледа колективниот успех или неуспех, туку и да се награди или казни индивидуалниот успех или неуспех. Овде мора да се нагласи дека, покрај наградувањето на групите, индивидуалното наградување е од особено значење за да бидат избегнати некои можни конфликти во рамките на групата. Со други зборови, мерењето на индивидуалните, покрај групните перформанси, може да биде од особено значење за утврдување на висината на индивидуалниот придонес во рамките на групата во којашто партиципира вработениот.

Второ, се мисли дека резултатите од работењето треба да се манаџираат, а не само да се прави едноставна проценка на она што би требало да се случи. Овде особено треба да се нагласи улогата на т.н. Total Quality Management (TQM) или вкупниот менаџмент на квалитет. Како филозофија на менаџментот, креирана од страна на Едвардс Демингво вкупно 14 точки, TQM тврди дека во јавните организации, кога ќе се дојде до заклучок дека постојат лоши перформанси, тоа не значи дека се познати и причините за тоа. Значи, причините можат да бидат најразлични, односно да доаѓаат од интерното или екстерното опкружување (Deming 1982, 23-24). Тоа ќе биде илустрирано преку следниов пример: имено, во Рочестер, Шкотска, еден наставник одбил да потпише договор според којшто висината на неговата плата би била определена преку покажаните перформанси на работното место. Чудно е, нели? Кога бил запрашан зошто одбил да го потпише договорот, неговиот одговор бил дека тој го давал истиот напор и го вложувал истиот труд во сите одделенија, но различни одделенија покажувале различни резултати. Исто така, тој изјавил дека, воопшто, не се чувствува виновен за тоа, бидејќи и други фактори влијаеле врз резултатите или постигнувањата на учениците (Buckley 1990, 56). Со други зборови, секогаш покажаниот труд и заложби на работното место не водат кон постигнување добри перформанси во работењето.

Според филозофијата на т.н. менаџмент на вкупниот квалитет, само 15% од проблемите во повеќето јавни организации се предизвикани од страна на работниците или менаџерите кои директно се инволвирани во работниот процес. Другите 85% произлегуваат од пошироките системи или средини во рамките на коишто се одвива работниот процес, на пример: образование, култура, буџетски систем и сл. (Osborne и

Gaebler 1992, 159-160). Оттука, мора да се акцентира дека во голем дел системите, а не луѓето влијаат врз перформансите од работењето. Но, што би требало тоа да значи? Имено, одговорот е дека резултатите од работењето треба да се менаџираат, односно да се земе предвид фактот дека, покрај луѓето и други фактори влијаат врз успешното или неуспешното работење во јавните организации. Во таа смисла, треба да се напушти стариот принцип на „казнување” или „наградување” на вработените. Како што веќе споменавме, казнувањето или наградувањето можат да бидат резултат не само на факторите од човечка природа туку, исто така и од факторите од опкружувањето. Според тоа, постојано може да постои заблуда околу тоа дека, доколку се казнат вработените што грешат, тогаш проблемот е решен. Но, иако се казнат или се наградат вработените, проблемот може и натаму да постои. Затоа не треба само да се прават проценки, туку треба резултатите од работењето добро да се менаџираат. Трето, треба да постои буџетирање за постигнување резултати, а не буџетирање само за одвивање на активностите, односно да не згасне самата организација, иако резултатите од работењето се лоши или не ги задоволуваат очекувањата на клиентите, односно оние кои на директен или индиректен начин ги опслужува организацијата (ibid., 161).

Без да се навлегува во поширока анализа околу значењето и придонесот на организацискиот буџет за постигнување на перформансите во работењето, овде само ќе се напомене дека буџетот на јавната организација е најмоќно средство што го определува начинот на однесување во овие организации. Според тоа и самото однесување на вработените во поглед на постигнување на перформансите од работењето треба да биде овозможено од буџетот. Веќе беше споменато дека јавните организации треба да се стремат кон буџетирање на резултатите или аутпутите, а не на инпутите. Корисноста на мерењето на перформансите од работењето може многу да помогне, околу тоа, каква ќе биде ефикасноста, ефективноста и продуктивноста, а врз основа на тоа и да се определи висината на потребните буџетски средства за финансирање на поединечните активности во јавната организација. Поточно, треба да се стимулираат оние активности што даваат резултати, а да се дестимулираат или укинат оние активности што константно покажуваат ниска ефикасност, ефективност и продуктивност во работењето. На таков начин се претпоставува дека јавната организација ќе стане повеќе претприемачка и поконкурентна на пазарот на јавни добра и услуги (Димески 2011, 133).

1.3.6 Корисниците на јавните услуги на „прво место”

Новиот јавен менаџмент, исто, како и во приватниот сектор, ги третира корисниците на јавни услуги како „клиенти”. Уште на почеток се чувствува за потребно да се одговори на следниве прашања: Што е клиент, а што граѓанин? Па, нели е тоа исто или во што се состои разликата? итн.

Знаеме дека јавните организации постојат за задоволување на јавниот интерес на сите граѓани во општеството. Тие се даночни обврзници, односно плаќаат за услугите што ги добиваат од јавните организации. Од друга страна, филозофијата на новиот јавен менаџмент, под влијание на т.н. бизнис-теоретичари го третира како клиент секој оној кој е директен корисник на услугите на определена јавна организација. Според таквата логика на размислување, секоја јавна организација, во секое време, поседува определена целна група граѓани кои ги опслужува. Така, на пример, како клиенти на затворите се јавуваат оние граѓани кои не ги почитувале

законите или извршиле некој вид криминал. Потоа, како клиенти на универзитетите се јавуваат оние граѓани кои студираат, односно ги користат образовните услуги на универзитетите и сл. Како резултат на таквите размислувања, пак, може да се заклучи дека помеѓу клиент и граѓанин не постојат некои битни разлики. Клиентите се, всушност, граѓани, но со таа разлика што, според филозофијата на новиот јавен менаџмент, како клиенти на јавната организација се третираат сите оние граѓани кои во определен момент се директни корисници на нејзините услуги (ibid., 134).

Оттука, секоја јавна организација треба да направи напор и во својата деловна стратегија да ги антиципира потребите и барањата на клиентите, а не само потребите на организацијата и нејзините вработени. Всушност, секоја јавна организација постои за граѓаните, така што секоја нејзина активност треба да произлезе од потребите, желбите и очекувањата на потесната и пошироката јавност. Според тоа, секоја јавна организација, за да ги идентификува потребите и преференциите на своите клиенти, е должна континуирано да врши истражување и тоа преку користење на различни методи и техники (анкети преку пошта, телефонски контакти со клиентите, интервјуа со клиентите, формирање на т.н. совети на клиенти, воспоставување отворена комуникација преку определена канцеларија за односи со јавност или преку својот омбудсмани сл.) (Osborne и Gaebler 1992, 177-179). Но, за да се одговори на потребите на клиентите не е доволно само да се знае кои се преференциите и потребите на граѓаните. Исто така, треба да им се даде „реална моќ“ на клиентите (на пример, преку непосредно учество во процесот на донесување одлуки или преку ставање дел од јавните ресурси на располагање на клиентите) (ibid., 180).

Преку давањето реална моќ на клиентите (а тоа значи и поголема поддршка на јавните организации за своите активности), истовремено, јавните организации ќе бидат во можност да извршат реструктурирање или да ги отстранат оние организациски елементи коишто, според својата природа, типично се бирократски. Според нашите размислувања во ова истражување, јавниот сектор е под постојан притисок од страна на клиентите со цел намалување на даноците и партиципативните такси. Преку воведување и примена на различни иновативни методи (како на пример, формирање претприемнички фондови, идентификување на вистинскиот трошок на услугите, организирање профитни центри, користење на т.н. иновациски капитал, заеднички вложувања и сл.) голем број јавни организации се стремат кон дополнителна заработувачка или приход што би ги надоместил средствата коишто би се намалиле заради пониските даноци и такси.

Најголемиот револт што граѓаните го изразуваат во однос на работењето на јавните организации претставува арогантниот однос на бирократијата. Денес, всушност, луѓето очекуваат да бидат третирани од страна на јавните организации како корисници, потрошувачи или како клиенти. Како што евалуира општеството во кое се зголемува бројот на висококвалификувани работници и знаењето станува *conditio sine qua non* за успешно работење, така се зголемува и бројот на т.н. општествени субкултури што имаат свои заеднички вредности и перцепции. Значи, трансформацијата од хомогено општество во коешто доминирала средната класа, сега го проектира т.н. мозаично општество во кое доминира културен диверзитет (ibid., 168). Всушност, тоа претставува основен двигател за зголемување на барањата и очекувањата на граѓаните за тие да бидат третирани на поинаков начин од страна на организациите од јавниот сектор.

Како резултат на тоа, пак, мора да се нагласи дека начинот на организирање и функционирање на организациите од јавниот сектор и во тој поглед мора да се менува. Речиси, сите експерти по јавен менаџмент (од Питерс и Вотермен до Дракер и Деминг) во своите истражувања го нагласуваат фактот дека јавните организации треба да ги познаваат своите клиенти или оние кои ги опслужуваат. Имено, сите се согласуваат

околу фактот дека квалитетот во работењето е детерминиран, единствено, од клиентите. Тие ги советуваат менаџерите да ги тренираат вработените како да се однесуваат кон клиентите и какви одлуки да носат во одделни критични ситуации (на пример, кога клиентите се незадоволни, кога имаат дополнителни барања или кога поднесуваат оплаки и жалби и сл.) (ibid., 169-170).

Јавните организации имаат на располагање голем број начини или методи во врска со тоа како да ги препознаваат клиентите или како да собираат корисни информации од нив за унапредување на своето работење. Поради обемноста на начините за остварување контакт и комуникација со клиентите, овде нема да бидат објаснувани секој од нив поединечно. Покрај оние што во почетокот накратко беа наведени, во практичното работење на јавните организации можат да се практикуваат и следниве: образец за сугестии за подобро работење, т.н. инспектори специјализирани за клиенти, тренинг на вработените во смисла на тоа како да се однесуваат кон клиентите, тестирање или експеримент на испорачаната услуга/услуги кај клиентите, гарантирање на квалитетот, електронска пошта, посебна телефонска линија отворена за клиентите 24 часа, извештаи поврзани со директниот контакт со клиентите и сл. (ibid., 177-179).

Но и покрај фактот што постојат различни начини на комуникација со клиентите, сметаме дека најдобриот начин за да можат јавните организации да одговорат на барањата на своите клиенти е да им дадат можност самите да располагаат со ресурсите и да вршат избор. Со други зборови, ако клиентите немаат можност да извршат избор (на пример, меѓу различните образовни институции, различните програми за тренинг, болниците каде што сакаат да се лекуваат и сл.), тогаш се оставени само на волјата на оној кој ги опслужува, односно решава во нивно име, без, воопшто и да ги консултира. Тоа дури и директно е во спротивност со законските или уставните норми и слободи на граѓаните (Димески 2011, 136).

Имено, на прв поглед, ставањето на расположливите ресурси на располагање на клиентите може да изгледа како многу радикална идеја, нотоа не е така. Впрочем, тоа не е ниту нова идеја. Ваучерите, готовинските грантови или фондовите што распределуваат парични средства за секој опслужен клиент се воведени и се користат многу одамна и тоа во голем број европски земји и САД. Всушност, познати се огромен број случаи во коишто, преку ваучери или готовински текови, парите од граѓаните во вид на даноци или такси им се даваат на располагање за купување компјутери, храна, здравствено, социјално осигурување и сл. (Osborne и Gaebler 1992, 180-181).

Ставањето или на некој начин враќањето на ресурсите на клиентите од страна на јавните организации може да има голем број предности тоа (ibid., 181-185):

Прво, овозможува поголема одговорност на јавните организации при испораката на услугите кон клиентите.

Второ, го деполитизира процесот на одлучување кога треба да се прави избор помеѓу различните обезбедувачи или конкуренти за испорака на јавните услуги. Општопознато е дека јавните организации склучуваат договорна соработка со различни организации (што можат да бидат од јавен, приватен или невладин карактер) или вршат алоцирање на буџетските средства помеѓу различните организации (на пример, јавните школи или универзитети). Овде треба да се напомене дека многу често политиката се инволвира во донесувањето на одлуките од страна на јавните организации, особено околу тоа: Кој да се избере како договорна страна или на каков начин да изврши испорака на јавните услуги кон одделни клиенти?

Притоа, неопходно е да се потенцира фактот дека оние организации што поседуваат или опслужуваат голем број клиенти, односно имаат крупни интересенти, добиваат најмногу финансиски средства, едноставно затоа што создаваат или манифестираат

поголем политички притисок во текот на процесот на буџетирање. На пример, секој поголем универзитет или болница има бројни и влијателни интересенти кои, во текот на политичката или политичките кампањи, активно учествуваат преку донирање финансиски средства или, на индиректен начин, преку зголемување на степенот на квалитет и навременост во испораката на јавните услуги. Но, тоа најчесто трае додека заврши изборната трка. Притоа, дел од политичарите се избрани, а најголемиот број кои учествувале во изборната кампања губат или остануваат надвор од политичкиот живот. Исто така, е општопознато дека оние политичари кои се избрани на изборите, обично, имаат реална моќ да решаваат при распределбата на јавните ресурси. Значи, парадоксот е во тоа што кога треба да се одлучува, главно, поради недостиг на информации или знаење, некои политичари и „не знаат“ како да привлечат гласачи.

Но, мора да се потенцира дека тоа претставуваат исклучително важни одлуки што влијаат врз квалитетот на живеење на клиентите. Со други зборови, овде се тврди дека, доколку клиентите, наместо политичарите, располагаат и вршат алоцирање на јавните ресурси, ако не се спречи, тогаш драстично би се намалило политичкото влијание, околу тоа: Кој да биде ангажиран како договорна страна? Колку време и на каков начин ќе ја врши испораката? итн.

Трето, го стимулира иновативното, односно креативното размислување. Со други зборови, кога испорачателот на јавни услуги, наместо од политички- легислативното тело или орган, директно ги добива ресурсите од своите клиенти, тогаш се соочува со зголемен обем барања и очекувања, односно чувствува поголем притисок постојано да воведува иновации во своето работење.

Четврто, им овозможува на клиентите да прават поширок избор помеѓу различните видови јавни услуги и организациите што вршат испорака на тие услуги. Претходно веќе беше споменато дека клиентите се слободни, а не ограничени околу тоа: Каде сакаат нивните деца да се школуваат? Во која болница ќе се лекуваат? и сл.

Петто, кога јавните ресурси се на располагање на клиентите, тогаш системите за испорака на услугите чинат помалку, бидејќи ги поврзуваат или помагаат во пресретнувањето на понудата и побарувачката на јавни услуги. Видот и обемот на поголемиот број јавни услуги, во реалноста е детерминиран, но не од тоа какви се преференциите на клиентите, туку со закон или определена административна одлука. Меѓутоа, проблемот е во тоа што административните одлуки или закони не се носат како резултат на сеопфатна и објективна анализа на побарувачката на јавни услуги, туку се најчесто резултат на различни притисоци или барања на определени интересни групи кои, на некој начин, биле инволвирани во одделна политичка, односно политички кампањи. Како резултат на тоа, таквите закони или одлуки можат да бидат премногу тенденциозни, односно да диктираат неправичен третман и нерамномерна услуга кон членовите на целната група, односно таргетираните клиенти. Со други зборови, постојат низа примери во реалниот живот од коишто може да се забележи дека одделни клиенти постојано користат определени услуги од јавен карактер, а за тие услуги други клиенти, воопшто, не знаат ниту дека постојат и дека тие имаат право да ги користат. Оттука, на некој начин, се наметнува следново прашање: Дали законите и административните одлуки овозможуваат вистинско и правично трошење на средствата на клиентите?

Од причините што и претходно беа наведени, се мисли дека законите и административните одлуки не ја одразуваат реалната понуда и побарувачка на јавните добра и услуги. За одделни јавни услуги се диктираат или се наметнуваат информациите прекумерно, а за други се врши недоволно трошење за задоволување на барањата и очекувањата на клиентите. Поради тоа, тврдиме дека системите што ги ставаат ресурсите во рацете на клиентите, всушност, им овозможуваат на клиентите да

го купат она што тие го преферираат, наместо она што законите или административните одлуки им го наметнуваат, и тоа како според видот, така и според обемот, па и цената. Според тоа, може да се каже дека таквата поставеност би овозможила повисок степен на задоволување на преференциите на клиентите, а истовремено и преку намалено трошење на парите на јавните организации или елиминирање на диспропорциите што постојат помеѓу висината на финансирањето и степенот или нивото на задоволување на преференциите на клиентите.

Шесто, слободно може да се каже дека ставањето на јавните ресурси на располагање на клиентите дава поголеми можности за промовирање на принципот на правичност во задоволувањето на нивните потреби и тоа без разлика на политичката, идеолошката, религиозна припадност или материјалната состојба на секој клиент. Но, зошто е тоа така?

Дел од одговорот на ова прашање веќе беше даден претходно. Имено, многу често законите или административните одлуки не водат сметка за социјалните карактеристики на клиентите. Исто така, се тврди дека многу јавни услуги се прескапи за користење од страна на најсиромашните слоеви на општеството. Според примерот со јавните универзитети или болници, може да се забележи дека голем број сиромашни клиенти не можат да ја платат цената за користење образовни или здравствени услуги, иако имаат право на тоа. Или, барем така тврдат законите. За да се разбие стигмата, што гласи „еднакви, но сепак, нееднакви”, итно треба нешто да се менува. Со други зборови, преку ставање на ресурсите на располагање на клиентите, голем дел од јавните програми не би биле лимитирани со законски одредби или друг вид ограничувања. Поточно, би постоела поголема флексибилност во одлучувањето, особено, кога станува збор за задоволување на потребите на најсиромашните слоеви од општеството. Сигурни сме дека дури и богатите клиенти би се согласиле со тоа (ibid., 181-185).

Според филозофијата на новиот јавен менаџмент, принципот на клиентелизам е еден од најважните принципи. Конкументската борба во јавниот сектор, всушност, се води околу освојување на клиентите. Слично на приватниот сектор, каде што во центарот на вниманието се наоѓа потрошувачот, во јавниот сектор тоа е клиентот. Квалитетот, за разлика од квантитетот, не може да се изброи или да се пресмета, односно да се стави во некакво равенство. Тој е детерминиран само од мислењата на клиентите, односно не зависи ниту од мислењата на вработените во јавните организации, ниту од мислењата на јавните менаџери, а најмалку од мислењата на политичарите.

1.3.7 Претприемништво во јавниот сектор

Слично на организациите од приватниот сектор, јавните организации треба да бидат трансформирани во претприемачки дух. Претприемачкото однесување би им овозможило на јавните организации да ги препознаат своите внатрешни потенцијали, полесно да се прилагодат кон надворешните услови, да генерираат дополнителни приходи и да бидат конкурентни.

Постојните буџетски системи, онака како што функционираат, ги стимулираат вработените во јавните организации да трошат, а не да заработуваат. Во голем број влади, министерства, локални самоуправи, па и јавни организации многу мал број луѓе, надвор од секторите за јавни финансии и буџетирање, размислуваат за оплодување на парите. Речиси, никој не размислува за зголемување на профитот (ibid., 196).

Познато е дека типичниот јавен работник се спротивставува на фактот да се грижи за висината на јавните приходи кога буџетот ќе се намали или кога одделни

клиенти поради различни несогласувања одбиваат да плаќаат. Голем број полицајци, библиотекарите, социјални работници и сл., веруваат дека извршуваат специјални активности и дека државата ги штити, односно тие се привилегирани и дека јавноста треба да биде благодарна за тоа. Но, колкава би била креативноста на јавните администратори, доколку тие размислуваат како нивните организации да заработат повеќе пари, наместо како да ги потрошат расположливите ресурси? Несомнено, голема! Значи, проблемот не е во тоа што јавните администратори немаат креативен потенцијал, туку проблемот е во јавниот менаџмент. Добар јавен менаџмент е оној што ќе ги натера или ќе ги поттикне јавните работници да размислуваат и да се однесуваат поинаку. Со други зборови, тие треба да мислат како нивните организации можат да дојдат до дополнителни приходи, а не да мислат дека тие вршат привилегирана работа и имаат право само на трошење (ibid., 196).

Кога се вршат вакви 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.?!

Треба да бидеме свесни дека 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 постојаното следење на работењето на јавните организации од страна на клиентите, се едни од 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 (ibid., 196). Од практиката се познати голем број примери за т.н. претприемачко однесување на јавните организации. Како на пример (Barrett и Greene 1991, 22):

1. Градот Милвоки во САД секоја година трансформирал околу 60.000 тони на јавен отпад во фосилно гориво и притоа генерирал екстра 7.5 милиони долари.
2. Градот Феникс, во Канада, секоја година произведувал 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 заработувал екстра 750 000 долари годишно.
3. Градот Чикаго, пак, заработувал 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 екстра заработувачка од 25 000 долари.
5. Министерството за правда во Нов Зеланд изградило дополнителни 60 затворски соби за коишто наплатувало 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, односно недостаток на затворски соби.

Ова се само неколку примери на претприемачко однесување на јавните организации. Секако, постојат многу примери за генерирање на 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 јавните менаџери.

Според досегашните елаборации, може да се заклучи дека претприемачкото однесување во јавните организации се карактеризира, главно, со следниве активности: Прво, остварување профит при постигнувањето на целите од јавен карактер. Јавните претприемачи размислуваат како инвеститори. Значи, за разлика од бирократите кои мислат како најлесно да ги потрошат ограничените и доделени буџетски средства, претприемачките јавни менаџери мислат како со буџетските пари да остварат поголем профит. За секој нов проект типичните бирократи пресметуваат колку тој чини, додека претприемачите, пак, пресметуваат колку пари ќе генерира проектот во иднина.

Овде се јавува дилемата: Дали е својствено јавниот сектор да работи за профит? Па, нели тој треба да биде во служба на своите клиенти, а не да профитира од тоа што секојдневно ги опслужува нив!?

Ноторен е фактот дека мисијата и постоењето на јавните организации е заради опслужување на клиентите, односно заштита на јавниот интерес. Но, исто така, никаде не постои ограничување во однос на тоа дека парите на клиентите не треба да се оплодуваат. Организациите од приватниот сектор многу често „протестираат“ околу тоа дека јавниот сектор не треба да им биде конкурент. Но, мора да се нагласи дека во однос на остварувањето профит во јавниот сектор, отсекогаш во јавноста постоеле определени предрасуди. Имено, отсекогаш се мислело дека приватниот сектор е и треба да биде супериорен во однос на јавниот сектор во поглед на нивото на ефикасност, ефективност, продуктивност и квалитет. Но, дали тоа по инерција, тоа значи дека менаџерите во јавниот сектор треба да бидат вечни губитници, а нивните колеги во приватниот сектор вечни победници?!

Во реалноста постојат неколку добри причини, околу тоа, зошто јавните организации им конкурираат на организациите од приватниот сектор. Според одделни размислувања, некои јавни услуги претставуваат т.н. природни монополи. На пример, не е ефикасно, односно економски оправдано да се преземаат активности за изградба на само две електрични линии или изградба на една или две потесни улички во одделна населба во градот. За оној што ги изведува работите (најчесто, јавни организации) економски не се исплаќа, но клиентите се тие кои во наредните 100 или повеќе години ќе можат да уживаат во пониските сметки за електрична енергија, во споредба со цената на електричната енергија што ја произведуваат и продаваат приватните фирми. Или, таков е примерот и со локалните кабловски телевизии и интернетот. Со други зборови, секаде онаму каде што организациите од приватниот сектор не гледаат профит, не се заинтересирани или, воопшто, не ги интересира задоволувањето на јавниот интерес. Поради тоа, јавниот сектор е тој што треба да интервенира за да го заштити јавниот интерес, а оттука произлегува и феноменот на т.н. природен монопол. Во други области, пак, каде што постои недоволно силна конкуренција меѓу организациите од приватниот сектор, јавните организации се однесуваат како коректори во смисла на тоа што ги принудуваат приватните фирми да ги намалуваат цените и да понудат подобар квалитет за клиентите кои ги опслужуваат. Тоа особено е карактеристично во областа на телекомуникациите, собирањето на јавниот отпад, но и во други области каде што јавните организации, за да го заштитат јавниот интерес, се вклучуваат во конкуренцијата со приватните фирми.

Конечно, постојат случаи, во коишто организациите од приватниот сектор се определуваат да напуштат одделни активности, иако тие се профитабилни, но се во функција на задоволување на јавниот интерес или претставуваат т.н. колективно добро.

Во таквите случаи, јавниот сектор е принуден да интервенира и да ги преземе тие активности. На пример, познат е случајот кога одделна приватна фирма го напушта управувањето со постојните забавни паркови во Германија, иако клиентите плаќаат влезници и бизнисот е профитабилен. Бидејќи парковите им служат како рекреативни центри на граѓаните и се од јавен интерес односно мора да постојат, градот го презема менаџирањето со нив и, истовремено, се јавува како конкурент на соседните или регионалните приватни фирми што менаџираат со ист таков вид паркови.

Според претходните елаборирања и во ова истражување постои согласност дека јавниот сектор, како и приватниот мора да размислува за остварување профит и тоа секаде, каде што постојат можности за тоа, но притоа не смее да врши какви било ограничувања на конкуренцијата помеѓу организациите од приватниот сектор и да не го нарушува основниот принцип на своето постоење, а тоа е: заштита на јавниот интерес насекаде, односно клиентите на прво место, а потоа сè друго.

Оттука, произлегува и прашањето: На каков начин јавните организации можат да остваруваат профит? Одговорот може да се даде на најразлични начини. Имено, тие можат да остваруваат профит преку изградба на објекти, тргување со движен и недвижен имот, па сè до воведување партиципативни такси за користење определени услуги. Претходно беше споменато дека јавните организации можат да влегуваат во бизнис- партнерства со приватни, јавни или непрофитни организации. Притоа, тие можат да се јават како коинвеститори на одделни проекти или да даваат франшиза, закуп, односно концесија за користење земјиште, инфраструктура и сл. Но, во тој случај ризикот е поголем во споредба со некои други алтернативи за зголемување на приходите, бидејќи овде постојат директни вложувања и се работи за партнерства чија стабилност е непредвидлива на подолг рок (ibid., 198-203);

Второ, зголемувањето на приходите на јавната организација, преку воведување партиципативни такси, наместо преку зголемување на постојните даноци кон клиентите, исто така, е еден од начините за стекнување профит. Во таа смисла, можеби најсигурниот начин за да се зголемат т.н. неданочни приходи претставуваат партиципативните такси. Голем број локални самоуправи во САД, Нов Зеланд, Австралија, земјите на ЕУ итн., преку партиципативни такси успеваат да ги зголемат своите приходи за повеќе од 25%. Тие особено се присутни во областа на собирањето на јавниот отпад, користењето на водните ресурси и отпадните канали, рекреативните центри, паркинзите, здравствените услуги, градежните и урбанистичките услуги и сл. Според едно сеопфатно истражување направено во САД, на прашањето, кој метод или начин на плаќање го преферираат во однос на користењето на јавните услуги?, дури 70% од испитаните клиенти се изјасниле дека партиципативните такси се најприфатлив начин на плаќање за користење на јавните услуги (Barzelay и Varley 1988, 6).

Како резултат, повторно се поставува прашањето, и тоа: Зошто партиципативните такси се најпосакуван метод како кај клиентите, така и кај јавните организации?

Одговорот е дека за клиентите тие се најпосакувани зашто промовираат правичност, односно „колку ќе користиш, толку ќе платиш”. Додека за јавните организации, тие претставуваат екстра приход, чие зголемување или намалување не доведува до жестоки реакции од страна на клиентите, за разлика од даноците (на пример, данокот на имот или приход) што секој мора да ги плаќа.

Но, исто така, мора да се напомене дека партиципативните такси не се секогаш соодветни. Најчесто, нивното воведување е оправдано во три случаи: прво, кога услугата е т.н. приватно добро од чија употреба примарна корист имаат оние кои го користат. Второ, оние кои не плаќаат за неговото користење се исклучуваат и од користењето на таквите услуги или производи. Трето, партиципативните такси за разлика од даноците, би можеле да бидат собрани на поефикасен начин. Такви примери

има многу, како на пример: користење градски базени, влезници за учество во забавните паркови, временски карти за користење јавен паркинг и сл. (Osborne и Gaebler 1992, 204).

Во секој случај, факт е дека партиципативните такси имаат две големи предности над другите начини за прибирање јавни приходи (особено даноците), и тоа: прво, што обезбедуваат дополнителни финансиски средства, и второ, го намалуваат нивото на побарувачка на јавните услуги од страна на клиентите (*ibid.*, 204). Со други зборови, кога клиентите или консументите не можат да ја платат цената за користење на определена јавна услуга, тогаш тие консумираат многу помалку, отколку ако таквата услуга би била на располагање на сите, без разлика на висината на цената. Притоа, мора да се нагласи дека ваквото размислување има своја логика која произлегува од теоријата за однесувањето на потрошувачите. Или, поточно, сè што е ретко и селективно е поскапо, во споредба со сè што е достапно за сите, односно го има во изобилство.

Трето, како посебен начин за стекнување профит е и трошењето пари за да се заштедат пари или инвестирање за да се оствари добивка од работењето. Како што веќе беше споменато претходно, третата карактеристика на претприемачкото однесување во јавниот сектор се одликува со т.н. навики за инвестирање кај јавните менаџери. Имено, во јавните организации тоа се набљудува не како начин за заработувачка, туку како начин за да се заштедат пари. Со други зборови, преку мерење на враќањето на инвестицијата, на јавните менаџери им е сосема јасно дека и преку трошење средства, истовремено можат да се заштедуваат средства (*ibid.*, 205).

Генерално, организациите од приватниот сектор се фокусираат на двете страни од буџетот, профитот и трошењето, односно кредитната и дебитната страна од нивното работење. Тие и не се грижат премногу околу тоа колку ќе потрошат, во споредба со максимизирањето на добивката од своите инвестиции. За разлика од нив, пак, јавните организации премногу се грижат околу тоа колку ќе потрошат. Игнорирајќи го враќањето од можните инвестициски зафати, тие исклучиво се концентрираат на минимизирањето на трошоците од своите активности. Од тие причини, тие многу често се плашат да преземат инвестициски зафати што би можеле да генерираат дополнителни приходи, односно заработувачка, едноставно поради фактот што се плашат дека тоа е премногу ризично и дека трошоците за нивното финансирање би биле доста големи. Во таа смисла, на пример, тие го одложуваат трошењето за поправка на патиштата сè додека не се јави потреба да бидат целосно направени, а притоа ненамерно или од незнаење ќе потрошат двапати или трипати повеќе, отколку ако претходно се определиле да ги извршат неопходните поправки. Натому, тие не сакаат да трошат за преквалификација или тренинг на невработените за полесно да најдат работа, туку исплаќаат огромни финансиски средства за социјална помош. Исто така, тие ги игнорираат минималните трошоци за здравствена заштита за бремените жени, но плаќаат огромни парични средства за отстранување или превенција на случаите каде се јавува несакана бременост и сл. (*ibid.*, 205-206).

Сите претходни примери, како и многу други, укажуваат на фактот дека јавниот сектор треба да размислува исто, како и приватниот сектор. Преку инвестирање на парите на клиентите, всушност, се врши рационализација на економските вложувања. Со други зборови убедувајќи ги клиентите, односно јавноста дека нема да има намалување на трошокот *per capita* на краток рок и дека парите ќе бидат вложени за долгорочни цели, при што инвестициското враќање ќе биде максимизирано, се ориентираат кон претприемачко размислување, што дава резултати (*ibid.*, 206).

Од претходно направените анализи, овде, може да се постави следново прашање: Како можат јавните менаџери да се трансформираат, односно да се натераат да размислуваат претприемачки, слично на оние од приватниот сектор?

Еден од можните одговори би бил дека јавните менаџери, за да размислуваат како инвеститори, тоа треба да им го овозможи јавната организација и тоа преку најразлични стимулации што ќе ги мотивираат да размислуваат како да остварат профит, односно како да заработат повеќе пари. Овде, пак, се наметнува едно друго прашање: Кои се тие начини?

Прво, користење на т.н. иновациски капитал. Во приватниот сектор фирмите, обично, располагаат со капитал што е наменет за вложување, односно инвестирање. Питер Дракер вели дека иновативните организации поседуваат два одделни буџета, оперативен и иновациски (Drucker 1985, 263-264). За разлика од приватниот сектор, во јавните организации ситуацијата е поинаква. За да се добие екстра или иновациски капитал, потребно е јавните менаџери да го убедат законодавното тело (парламентот или советот) и политичарите дека треба да се вложат средства за да се дојде до профит или дополнителни пари. Тој процес може да биде долг, комплициран и не гарантира секогаш дека јавните менаџери ќе успеат во своите убедувања. Сепак, буџетот што е ориентиран кон остварување на мисијата на организацијата (како принцип на новиот јавен менаџмент, што претходно беше разработен) дава делумно решение на проблемот, затоа што им овозможува на јавните менаџери да акумулираат заштеди што би ги употребиле како почетен капитал за инвестирање. Но јавните менаџери и кога би ја имале можноста за инвестирање, не треба да бидат ограничувани во своите претприемачки намери, ниту институционално, ниту политички. Со други зборови, тие треба да имаат слобода во однесувањето за внимателно да ги прават анализите и да вршат објективни мерења на вложените средства, т.е. остварените дополнителни приходи, како резултат на превземените претприемачки активности за интересите на јавната организација (Osborne и Gaebler 1992, 211-212).

Второ, формирање и користење на т.н. претприемачки фондови. Како што веќе беше претходно нагласено, доколку се сака вработените во јавниот сектор, а особено јавните менаџери да се однесуваат претприемачки, тогаш јавните организации во коишто работат треба да ги стимулираат да размислуваат не само како да трошат, туку како и да заработуваат. Формирањето и користењето на посебните претприемачки фондови претставува прекрасна можност да се користат дополнителните или вишокот приходи што јавната организација ги остварила врз основа на партиципативните такси, инвестициите и сл., и тоа во насока на иновирање и натамошно инвестирање. Или, со други зборови, претприемачките фондови претставуваат парични средства што не можат да се користат за финансирање на други активности, освен за натамошно инвестирање. Притоа, јавните менаџери можат да ги вложуваат парите од претприемачките фондови во банките во вид на депозит или да прифаќаат заеднички вложувања (joint venture) со други организации од приватниот, јавниот и непрофитниот сектор или самостојно да инвестираат во проекти, купуваат акции, државни обврзници и сл. (ibid., 212-214).

Трето, како резултат на претходните активности, јавните менаџери можат да идентификуваат т.н. центри за профит. Во литературата, овие центри за профит се среќаваат како определени области од индустријата, услугите, земјоделството, градежништвото и сл., каде што јавните организации се јавуваат како интересенти. На пример, неколку соседни локални самоуправи заедно со приватни фирми, се договараат и влегуваат во определен инвестициски аранжман за искористување на водените потенцијали преку изградба на хидроелектрани за производство на електрична енергија. Или, на пример, вложување во хотелиерството, при што, за да се поттикне

локалниот економски развој, локалните самоуправи се јавуваат како коинвеститори во изградбата на хотели, мотели, ресторани, скијачки центри, базени, забавни паркови, спортски терени и сл. Со други зборови, тие се јавуваат секаде онаму каде што јавната организација има интерес (особено финансиски), а областа се третира како центар за профит (ibid., 214-216);

Конечно, јавните организации треба да го идентификуваат вистинскиот трошок на јавните услуги. Оваа констатација можеби изгледа чудно, но повеќето јавни организации и покрај тоа што водат формална евиденција, не знаат колку точно изнесува трошокот за испорака на јавните услуги. Во пресметките што тие ги водат, за жал, многу често ненамерно се испуштаат од евиденцијата индиректните трошоци (како на пример, ситните административни трошоци, капиталните трошоци, трошоците за придонеси на вработените и сл.) (ibid., 216-218). Едно сеопфатно истражување, направено меѓу 68 локални самоуправи во САД, покажало дека само 4% од локалните самоуправи точно знаеле колку изнесуваат директните трошоци на секоја испорачана услуга, а само 2% точно определите колку изнесува вкупниот трошок на секоја испорачана услуга кон клиентите (Savas 1979, 23-42).

Се разбира дека јавните менаџери не можат да размислуваат како инвеститори или да остваруваат профит за јавната организација, доколку не знаат точно колку изнесува вкупниот вистински трошок на услугите што ги испорачуваат. Поточно, како некој ќе го мери враќањето на инвестицијата, ако не знае точно колку изнесува таа или, како некој ќе оствари профит, доколку не знае колку се троши за да се оствари тој профит?! Како резултат, секогаш произлегува потребата јавните организации да го надминат проблемот со идентификувањето на вистинскиот трошок за испорака на јавните услуги, без разлика дали настапуваат самостојно или во партнерство со некоја приватна, јавна или непрофитна организација.

1.3.8 Антиципирање на проблемите

Јавните организации треба да ја антиципираат, односно креираат својата иднина. Затоа тие, не само што треба да бидат ориентирани кон решавање на проблемите во сегашноста, туку треба да го планираат опстанокот и да ги предвидуваат можните проблеми, наместо да интервенираат откако тие ќе се случат. За јавните организации тоа е мошне тешко поаѓајќи од фактот што политичките состојби во коишто дејствуваат се мошне променливи, особено на краток рок. Антиципирањето на проблемите доведува до големи заштеди на финансиски средства и време (Димески 2011, 149).

Притоа, како алатка или како средство за антиципирање и спречување на можните проблеми во иднина се истакнува примената на стратешкото планирање. Стратешкото планирање претставува дел од стратешкиот менаџмент што организациите од јавниот сектор можат да го позајмат од приватниот сектор при планирањето на своите активности во иднина, а преку тоа да извршат антиципирање на идните проблеми. Во основа, стратешкото планирање претставува процес на истражување на организациската или општествената тековна ситуација за да се дефинираат целите, да се развие стратегија за постигнување на тие цели и да се измерат резултатите од имплементирањето на стратегијата (Osborne и Gaebler 1992, 232). Со други зборови, стратешкото планирање помага во дефинирањето на т.н. идна траекторија, според која ќе се движи организацијата во иднина и која, исто така, ќе ги идентификува потенцијалните проблеми што можат да се јават на патот кон успешната имплементација на самата стратегија.

Во теоријата, процесот на стратегиското планирање се дефинира на различни начини. Но, сепак, и покрај различностите, тоа најчесто ги вклучува следниве основни чекори, и тоа:

1. анализа на внатрешната и надворешната организациска средина;
2. дијагноза или идентификување на главните проблеми со коишто се соочува организацијата;
3. дефинирање на организациската мисија;
4. артикулирање на основните организациски цели;
5. креирање визија или како ќе изгледа организацијата во иднина;
6. развој на стратегија за да се реализира визијата и организациските цели;
7. развој на временска рамка за имплементација на стратегијата; и
8. мерење и евалуација на резултатите (Osborne и Gaebler 1992, 233).

Оттука, се забележува дека стратегиското планирање претставува т.н. антитеза на политичкиот процес и политичкото однесување во секоја јавна организација (ibid., 235). Тоа претпоставува рационално однесување и користење на научните методи и техники (примена на науката) во проектирањето на иднината. Политичкото однесување е особено нерационално, зашто и самите политичари ги планираат активностите краткорочно, обично од претходниот до наредниот изборен циклус. Како последица на тоа, заради своите политички интереси, оние кои се назначени врз политичка основа можат да му нанесат огромни штети на јавниот сектор и тоа од финансиска, кадровска, развојна, социјална и сл. димензија.

Токму затоа и преку ова истражување се укажува на потребата преку реформите, да им се даде приоритет на научните, наместо на политичките методи во планирањето, откривањето и спречувањето на потенцијалните проблеми со коишто би се соочила јавната организација во иднина. Антиципирањето на проблемите претставува *conditio sine qua non* за ефективно и ефикасно функционирање на секоја јавна организација во иднина. Со други зборови, „подобро е да се спречи, отколку да се лечи“ што е таканаречен административен рецепт за антиципирање на можните проблеми во иднина. Овој рецепт треба постојано да го применуваат организациите од јавниот сектор.

1.3.9 Децентрализација во јавниот сектор

Претприемачките лидери во јавниот сектор, исто така, се залагаат за примена на принципот на децентрализација. Во своето управување, како што веќе беше нагласено, тие го поместуваат процесот на одлучување на периферијата, односно кон клиентите, заедницата и невладините организации. Преку намалување на бројот на хиерархиски нивоа (т.н. процес на создавање рамни организации) им се дава поголем авторитет на вработените на пониските хиерархиски нивоа во процесот на донесување одлуки (ibid., 251-252).

Според тоа, децентрализираните јавни организации можат да имаат бројни предности (ibid., 252-253):

Прво, тие се далеку пофлексибилни во споредба со високоцентрализираните организации и можат многу брзо да реагираат на високопроменливите надворешни услови и растечките потреби на клиентите.

Второ, децентрализираните организации се поефективни во споредба со централизираните јавни организации. Вработените, кои се во директен контакт со клиентите или оние кои ги опслужуваат, најдобро ги знаат проблемите и предизвиците

со коишто се соочува организацијата. Поради тоа, тие најдобро ја перцепираат реалноста и се во состојба да понудат најдобри решенија, доколку ја имаат поддршката од повисоките организациски нивоа. Во споредба со високоцентрализираните јавни организации, партиципативните јавни организации имаат огромна предност во поглед на донесувањето на правилни и навремени одлуки.

Трето, децентрализираните јавни организации се далеку поиновативни во споредба со централизираните јавни организации. Децентрализацијата ја поттикнува креативноста на сите хиерархиски нивоа, а тоа значи дека сите вработени рамноправно се вклучени во процесот на предлагање иновативни и креативни идеи. Истовремено, креативноста и иновациското однесување ја зголемуваат мотивацијата и им даваат силен поттик на вработените на сите хиерархиски нивоа целосно да бидат посветени кон остварување на организациските цели.

Четврто, високодецентрализираните јавни организации иницираат повисок морал, поголема одговорност и зголемена продуктивност. Кога врвните менаџери им даваат поголема одлучувачка моќ на оние вработени во организацијата кои поседуваат знаење и вештини, тие истовремено им сигнализираат дека го почитуваат нивното знаење и нивните способности. Тоа овозможува зголемување на организацискиот морал, поголема посветеност на работата и ефективна употреба на стекнатото знаење и вештини. Како резултат на тоа, пак, се зголемува продуктивноста и конкурентската способност на јавната организација во однос на оние јавни организации што се карактеризираат со елементи на централизам и бирократија (ibid., 252-253).

Принципот на децентрализација во јавните организации, најчесто, се спроведува преку т.н. партиципативен менаџмент или тимското работење. Постојат различни техники на партиципативен менаџмент што им стојат на располагање на јавните менаџери. Партиципативниот менаџмент се разликува како според обемот, така и според квалитетот. Во него, некои потфати на менаџерите се оценети како помалку, а некои како повеќе револуционерни. Но, одделни јавни менаџери очекуваат повеќе резултати од страна на нивните вработени, без да се согласат да им дадат поголема моќ или повеќе овластувања. Други јавни менаџери, пак, ги набљудуваат своите вработени како доволно квалификувани партнери кои се подготвени да ја поделат својата одговорност околу сите аспекти на организациската продуктивност и квалитетот на работењето (ibid., 265-266). Но, без разлика на тоа, со ова истражување се согледува дека колку повеќе организацијата се приближува кон прифаќање на различните техники на спроведување на партиципативниот менаџмент, толку ќе биде поголем степенот на децентрализација во јавната организација.

Во теоријата се идентификувани голем број техники на партиципативниот менаџмент што можат да бидат употребени од страна на јавните менаџери, а како позначајни се истакнуваат следниве (ibid., 266-267):

1. Кругови на квалитет. Тие претставуваат доброволни и привремени тимови што работат на подобрување на работниот процес. Имено, тие избираат проблем или процес што треба да биде подобрен, потоа ги мерат резултатите, вршат анализа на податоците, ги идентификуваат причините, продуцираат и имплементираат решенија и вршат проверка на резултатите.
2. Комитет на односи меѓу вработените и менаџментот. Овој комитет им дава можност на менаџерите и претставниците на вработените да развиваат дискусии околу значајните прашања на организацискиот живот.
3. Програми за развој на вработените. Всушност, овие програми им помагаат на вработените да ги развијат своите таленти и способности преку тренинг-сесии,

работилници и сл. Организациите што даваат вакви можности, генерираат огромна лојалност и посветеност кон своите вработени.

4. Анкети за истражување на мислењата. Тие им нудат на јавните менаџери повеќе информации за тоа како мислат и што чувствуваат вработените во врска со различните прашања од организацискиот живот.

5. Евалуација на работата на менаџментот. Оценувањето, претставува моќно средство преку коешто вработените, на анонимен начин, се произнесуваат во однос на работењето на менаџментот.

6. Политики на инвентирање. Овие политики им помагаат на вработените да патентираат или развиваат нови производи или нови работни процеси во рамките на јавната организација.

7. Шампиони на иновации. Тие, главно, ги охрабруваат тимовите на вработените да вршат иновирање и да ги промовираат напорите за континуирано подобрување на работните процеси и задачи.

8. Програми за наградување. Овие програми, пак, се употребуваат за да се наградат и да им се оддаде признание на оние кои постигнале значајни резултати во работењето (ibid., 266-267).

Кога јавните организации им даваат поголема моќ на вработените на пониските хиерархиски нивоа, тие многу побрзо откриваат дека, за да се практикува таа моќ на најдобар можен начин, потребно е вработените да работат заеднички, т.е. организирани во тимови. Во своите обемни истражувања, Питерс и Вотермен дошле до заклучок дека малите групи, во основа, претставуваат *conditio sine qua non* на успешните јавни организации, независно во која држава тие функционираат. Според нивните зборови: „несомнено, тие претставуваат главен организациски аспект што ја става организацијата во постојано движење, преку континуирани иницијативи и имплементирања” (Peters и Waterman 1982, 126). Во ова истражување потполно се поддржуваат тврдењата на Питерс и Вотермен и се додава дека процесот на децентрализација во секоја јавна организација не би бил успешен, доколку не се формираат мали (по број) групи што би ја практикувале потребната флексибилност за навремено, точно и правилно донесување на одлуки.

Пред околу четири децении и Питер Дракер, во своето дело „Времиња на дисконтинуитет (The Age of Discontinuity)”, објаснува зошто висококвалификуваните работници имаат потреба да работат во тимови. Дракер тврди дека „знаењето, а не хиерархијата е основа за донесување правилни одлуки” (Drucker 1978, 289-90). Овде, исто така, во нашите анализи тврдиме дека секоја добра идеја, во основа, е добра идеја независно од каде доаѓа, односно кој ја предложил и од кое хиерархиско ниво. Бидејќи сите членови во рамките на тимот се еднакви, знаењето треба да биде тимски организирано, така што единствено работната задача ќе решава кој е одговорен.

Исто така, социјалниот психолог Роџер Харисон (Roger Harrison) во 1972 година објаснил зошто претприемачките организации се потпираат на тимското работење. Имено, Харисон ги поделил организациите на четири основни видови и тоа (Harrison 1972, 119-128):

Прво, организации што се автократски и во коишто постои апсолутна (или непроменлива) хиерархија, а чија основна цел е зголемување на моќта;

Второ, организации што се потпираат на правила, процедури и стандардни оперативни постапки, т.е. што се свртени кон традиционалните елементи на управување, од типично бирократски карактер;

Трето, организации што се ориентирани кон задачите и крајно се „флуидни” кон постигнувањето на подобри резултати;

Четврто, организации што се ориентирани кон луѓето, односно кон социјалните групи и што постојат за да им служат на клиентите во задоволувањето на нивните потреби (ibid., 119-128).

Според нашите тврдења, пак, претприемачките јавни организации спаѓаат во категоријата организации што се децентрализираат, главно, преку ориентирање кон луѓето и преку формирање тимови. Поради фактот што ваквите јавни организации преземаат сè за да постигнат подобри резултати, тие постојано ги менуваат своите структури, процедури и правила за полесно да се прилагодат кон промените и новите работни задачи.

Како дополнување на способноста на јавните организации за иновација и прилагодливост кон надворешните услови, исто така, оние јавни организации што се високодецентрализираани и тимски ориентирани поседуваат и други способности и предности, како на пример (Osborne и Gaebler 1992, 270-271):

1. формираат т.н. вкрстени тимови (во кои членуваат вработени од различни организациски сектори), а имаат задача да ги набљудуваат проблемите од различни аспекти. За разлика од нив, индивидуалците или тимовите од еден сектор повеќе се концентрирани на проблемите од локален или интерен карактер;
2. членовите на тимовите што се соочуваат со проблеми од различен карактер, започнуваат да размислуваат надвор од т.н. „црна кутија“, односно надвор од рамките на својот сектор;
3. тимовите ги совладуваат бариерите во комуникацијата помеѓу различните сектори. Луѓето со различни профили и различни размислувања побрзо доаѓаат до посакуваните информации и побрзо градат консензус во процесот на донесување одлуки;
4. бидејќи идеите и информациите се шират со голема брзина, секоја акција или имплементирање на веќе донесените одлуки станува побрзо и поефективно; и
5. конечно, тимовите ги обврзуваат своите членови да почитуваат високи стандарди во работењето што се со универзален карактер (како на пример, прецизност, точност, јасност, навременост и сл.). Преку тоа, на некој начин, тимовите се однесуваат како механизам за контрола на квалитетот, што може да биде поефикасен од традиционалните евалуации или наредби коишто доаѓаат од врвниот менаџмент (ibid., 270-271).

Секоја јавна организација може успешно да се децентрализира доколку менаџментот има желба да инвестира во своите вработени. Претприемачките јавни организации постојано инвестираат за подобрување на квалитетот на работните услови. Дополнително, тие инвестираат големи средства и за тренинг на вработените што учествуваат во процесот на донесување одлуки, како и за градење на професионални односи кон клиентите односно корисниците на услугите кои ги опслужуваат.

1.3.10 Улогата на пазарниот механизам во јавниот сектор

Според нашите тврдења, во реалноста не постои пазар во којшто слободно владеат пазарните сили, а врз тие сили нема влијание некаква владина интервенција. Сите легални пазари функционираат врз основа на правила, дефинирани од страна на владата. Единствено само т.н. илегални или црни пазарисе ослободени од секаква владина интервенција, бидејќи оперираат надвор од државниот авторитет. Во јавните организации, пак, кога менаџментот се соочува со определени проблеми, обично, наоѓа

начини да ги решава проблемите преку креирање на т.н. административни програми. Јавните менаџери веруваат дека нивната работа се состои во извршување на програмите, без дополнително да размислуваат за креирање или воведување на пазарните механизми во процесот на испорака на јавните услуги или имплементирањето на јавните програми (ibid., 281-282). Притоа, се поставува следново прашање: Зошто, воопшто, да се размислува за воведување пазарни механизми во процесот на испорака на јавните услуги?

Објаснувањето е дека т.н. структурирање на пазарот претставува спротивна активност од креирањето на јавните административни програми, управувани од страна на бирократите. Во литературата, пак, кога се зборува за структурирање на пазарите, всушност, се мисли на креирање или создавање нови пазарни механизми во одделни области од јавниот живот чишто активности претходно биле имплементирани, преку користење административни програми. Тоа претставува, пак, трет алтернативен начин на т.н. либерален пристап што повикува на користење административни програми и е конзервативен пристап што повикува на маргинализирање на пазарните механизми. Овој пристап овозможува употреба на методи и техники на работење што широко се применуваат во приватниот сектор за постигнување на оние цели што имаат колективен или општествен карактер. Со други зборови, тоа е класичен метод на претприемачкото управување, односно тоа е активна јавна организација, без постоење на негативните аспекти од бирократското однесување.

Во литературата постои распострането мислење дека пазарните механизми поседуваат големи предности во однос на административните механизми и тоа: пазарите се високодецентрализирани (постои понуда и побарувачка, а не хиерархија), ја поттикнуваат конкуренцијата, им даваат моќ на клиентите при вршењето на нивниот јавен избор и директно ги поврзуваат организациските ресурси со резултатите од работењето. Пазарите, исто така, многу брзо реагираат на промените. На пример, ако владата креира или воведи стимулативни мерки што би влијаеле врз милионските одлуки на пазарот, наместо само врз оние активности што ги финансира, тогаш може повеќекратно да го зголеми своето влијание. Токму тоа, е една од улогите или придонесите на пазарниот механизам, што предизвикува мултиплицирање на влијанието на јавните одлуки врз одлуките на општествените субјекти (било да станува збор за правни или физички лица). Исто така, трендот кон пазарно ориентирана јавна организација претставува директна придобивка на информациската ера. Брзото процесуирање на информациите и донесувањето одлуки повеќе не може да биде остварено од страна на хиерархиската структура што знае да ги решава проблемите исклучиво на чисто административен начин. Обемот на информации што треба да се обработи и обемот на одлуки што треба да бидат донесени во особено краток временски период, денес, можат да бидат остварени само со помош на пазарниот механизам. Користејќи ги цените како свој примарен механизам, пазарите симултано примаат и испраќаат сигнали, ефикасно процесуираат безброј инпути дозволувајќи им на милионите луѓе да носат одлуки за себе и за своите организации. Имено, ако се земе за пример системот на високо образование, тогаш може да се забележи дека милионите студенти (како и нивните родители) во почетокот на учебната година се соочуваат со огромен волумен на информации (како на пример, ги споредуваат цените на студирањето и некои други показатели, пред да донесат одлука кој универзитет би го преферирале за студирање). Од друга страна, универзитетите го прават истото, кога треба да ги разгледуваат студентските досиеја, препораки или апликации. Како резултат на тоа, преку задоволување на студентскиот интерес (побарувачка) и нивелирање со условите на универзитетот за запишување (понудата) се доаѓа до взаемно прифатлив договор за студирање (ibid., 284-285). Оттука, овде се поставува

прашањето: Дали одделна административна програма чија цел била упатување на студентите да студираат на универзитет што е лоциран најблиску до нивното место на живеење, е подобра опција од пазарниот механизам?

Се разбира дека голем дел од јавноста би се согласила со првата опција што не ги ограничува правата на изразување и слободата на определување во едно демократско општество. Во тој контекст, овде целосно се согласуваме со размислувањата на Филип Пауер и Јан Урбан-Лураин (Power и Urban-Lurain 1989, 4-5). Всушност, во литературата за новиот јавен менаџмент се наведува дека одделни програми претставуваат пазарни механизми. Но, сепак, постои консензус дека најголемиот дел или мнозинството програми претставуваат т.н. административни механизми. И покрај фактот што административниот механизам високо е присутен при испораката на јавни добра и услуги, сепак, кога би го споредиле со пазарниот начин на испорака на јавните добра и услуги, се гледа дека постојат одделни недостатоци. Тие недостатоци би можеле да бидат следниве:

Прво, многу често програмите се создаваат како резултат на потребите и преференциите на оние кои ги создаваат (конституенти или јавните организации), а не како резултат на потребите и преференциите на оние кои ги опслужуваат (клиентите). Ова е една од повеќето причини поради којашто, голем број владини програми, и покрај фактот што биле создадени со најдобри намери, не ги исполниле очекувањата на клиентите, односно биле неуспешни.

Второ, најчесто програмите ги креираат политичарите, а не оние кои, независно од политичката опција на власт, се задолжени да прават анализи и професионално да ги креираат тие програми. Политичките лидери градат политички коалиции преку коишто вршат притисок врз членовите на заедницата да ги прифатат тие програми. Иако првобитно дефинираните цели на тие програми можат да бидат најдобри, во смисла на решавање битни проблеми во општеството, сепак, во текот на процесот на прифаќање, целите можат евидентно да бидат изменети или да станат контрадикторни. На пример, во процесот на прифаќање на некоја програма, некои политички сили истовремено би се залагале за создавање нови работни места во определена област, додека други (кои се дел од коалицијата) би се залагале за воведување висока технологија во истата таа област. Како резултат на тоа, би била усвоена програмата што би содржела контрадикторни цели. Добро познато е дека високата технологија врши супституција или замена на одделни работни места, па наместо зголемување, може да се случи намалување на работните места. Со други зборови, програмата не би успеала, бидејќи целите за коишто таа се залага меѓусебно се исклучуваат, односно не се комплементарни. Тоа особено често се јавува како причина за манифестирање на бројни конфликти во фазата на имплементација, што водат кон неуспех на програмата (Vaughan 1989, 3-7).

Трето, програмите креираат некој вид поле за натпревар помеѓу јавните организации. Пауер за тоа го тврди следново: „Сите ние го имаме слушнато плачот на бирократската џунгла дека мојата програма, моите пари, моите клиенти и сл., се најважни!“ Според логиката на Пауер и Урбан-Лураин, доколку јавните организации заклучат дека не се единствените што ја опслужуваат својата целна група клиенти, тие можат да се почувствуваат загрозени или да ја предвидат заканата за губење на изворот за финансирање на своите програми. Ако ги изгубат изворите на финансирање, тогаш ќе ги изгубат и работните позиции или работните места. Но, ако ги изгубат работните места, можат да го изгубат својот статус, а тоа значи и потенцијалното финансирање во иднина. Токму затоа, бирократите природно се стремат кон трошење на своето време и внимание за постојана одбрана и лобирање околу важноста на своите јавни програми, наместо за ефективно и ефикасно управување со тие програми (Power и Urban-Lurain

1989, 4-5). И ова истражување се потврди фактот дека сите јавни организации, кога ќе се почувствуваат загрозени, без разлика на резултатите од своето работење, се стремат кон одбрана и лобирање за заштита на сопствените интереси.

Четврто, програмите се стремат и кон креирање на т.н. фрагментирани системи на испорака на услугите. Како што беше нагласено претходно во овие анализи, политичките или легислативните промени можат да создадат ситуација во којашто некои програми (што биле прифатени од страна на претходната влада) да бидат прекинати, а на нивно место да бидат прифатени други програми, со поинакви цели и насоки. Во таа смисла, може да се случи клиентите да мораат да посетат голем број различни места за да аплицираат на различни „стари и нови“ програми, пред сè за да ги добијат услугите за коишто тие се квалификувани. Со други зборови, системот не е ниту транспарентен, ниту целосен, ниту, пак, може да биде ефикасен.

Петто, програмите не содржат механизам за сопствено корегирање. Кога програмите на јавните организации не успеваат да ги остварат целите, тогаш менаџерите се меѓу последните кои дознаваат за тоа, едноставно, затоа што не ги мерат резултатите од тие програми. Во голем број случаи, менаџерите користат само бројки за да ја промовираат својата програма, а не менаџираат реално со активностите и резултатите што се очекуваат од тие програми. За разлика од програмите, пак, пазарите имаат механизам на сопствено корегирање. Институциите што продаваат производи и услуги на конкурентските пазари многу добро знаат дека кога ќе направат одделни грешки мораат брзо да реагираат за да ги отстранат грешките и да опстанат на пазарот. Бидејќи пазарите се состојат од милиони независни одлуки, ако некој учесник на пазарот константно ги ре-евалуира своите одлуки, тогаш пазарите се стремат кон брзо корегирање на грешките.

Шесто, исто така, програмите многу ретко згаснуваат. Доколку не се случат големи фискални нарушувања или буџетски кризи, тогаш голем број програми продолжуваат да постојат. Нормално е кога политичарите или администраторите ќе утврдат дека одделна програма е застарена или не ги дава посакуваните резултати, да се заложат за престанок или елиминирање на таа/ или тие програми. Проблемот е во тоа што кога ќе се обидат тоа да го направат, тие наидуваат на голем отпор од страна на интересентите и клиентите за тие програми. За да не ја изгубат политичката поддршка од клиентите и интересентите, политичарите се повлекуваат и не преземаат ништо за елиминирање на програмите што не даваат резултати. Токму затоа, таквите програми и натаму продолжуваат да бидат присутни, без разлика на смената на политичкото водство.

Седмо, многу ретко програмите го достигнуваат она ниво на имплементација што би им овозможувало значајни резултати. На пазарот, обично, побарувачката ја креира понудата. Понудата (или производството) во приватниот сектор се зголемува за да ја задоволи зголемената или нараснатата побарувачка. За разлика од тоа, јавните организации, што примаат буџетски или други средства преку политичкиот процес, не се обидуваат ниту приближно да влијаат врз понудата, во споредба со приватниот сектор. Дури и во случаите кога јавните организации се обидуваат да се однесуваат поагресивно за да ја задоволат зголемената побарувачка на јавни добра и услуги, легислативно-политичкиот процес е оној што може да ги стопира нивните добри намери. Како поткрепа на овие тврдења, Пластрик вели дека „ако јавните организации поседуваат добри и иновативни идеи и ако пазарот е, навистина, голем, организациите не можат да стигнат до пазарот, бидејќи политичкиот процес го контролира финансирањето на идеите. А правно- политичкиот процес може да биде многу бавен, во споредба со брзопроменливите услови и ситуации на пазарот”.

Конечно, програмите користат наредби, а не стимулации. Понекогаш наредбите се неопходни. Но, во современите услови во коишто има висококвалификувани кадри и

информации што брзо се шират и на коишто треба брзо да се реагира, стимулациите се далеку поефективен начин за извршување на секојдневните деловни обврски. Наредбите не можат да го понудат она што можат да го дадат стимулациите. Со други зборови, долгорочно гледано, наредбите можат да предизвикаат несогласување или отпор кон имплементацијата, и тоа од страна на администрацијата. Од друга страна, различните видови стимулации можат да ги насочат и дополнително да ги мотивираат вработените во имплементирањето на потребните програмски активности (Osborne 1988, 158-161).

Исто така, постојат т.н.пазарни алтернативи кон секоја административна програма. Како резултат, се наведува дека постојат и голем број начини врз основа на коишто јавната организација може да го структурира пазарниот механизам, преку којшто би била во можност да ги постигне своите цели. Притоа, како најпознати начини или пристапи преку коишто би можело да се постигне структурирање на пазарот се следниве (Osborne и Gaebler 1992, 290-298):

Прво, поставување правила на пазарот. Познато е дека владата, уште од своето постоење, интервенира во насока на поставување или дефинирање на пазарните правила. На пример, законите за осигурување ги дефинираат правилата на берзанското работење, законите за урбано планирање ги поставуваат правилата за урбаниот развој и сл. Со други зборови, јавните организации постојано ги менуваат правилата на пазарното работење за решавање проблеми од различен карактер.

Второ, обезбедување информации на клиентите. Ако клиентите се подготвени да извршат избор помеѓу конкурентските субјекти што нудат различни видови услуги, тогаш владата може да наметне фундаментални промени, преку публикување информација со којашто ќе се опишува квалитетот на секој субјект што обезбедува одделни услуги.

Трето, креирање зголемена побарувачка. Јавните организации креираат или вршат промени на пазарите преку стимулирање на побарувачката (како на пример, давање ресурси на клиентите со коишто можат да купат услуги, барање од клиентите да купат одделни услуги, или, едноставно, охрабрување на клиентите да го зголемат консумирањето на одделни услуги, итн.);

Четврто, соработка со производителите од приватниот сектор. Јавните организации постојано склучуваат договори со одделни организации од приватниот сектор, главно, за да ја зголемат понудата на некои производи или услуги од јавен карактер.

Петто, креирање пазарни институции што ќе ги пополнат празнините на пазарот. Многу често приватните инвеститори оставаат одделни делови од пазарот, затоа што на нив профитите се мали. За да можат да се развиваат и тие делови од пазарот, владата може да понуди заеми за развој на мали и средни бизниси, потоа заеми или други видови стимулации за малцинските групи или стимулации за развој на претприемаштвото кај жените. Поточно, денес голем број национални влади и локални самоуправи го поддржуваат формирањето на приватните или т.н.квазијавни организации и невладини организации што имаат за цел да ги пополнат оние делови од пазарот за коишто не се заинтересирани приватните инвеститори, а тие делови од пазарот се од големо значење за задоволување на јавниот интерес. Поаѓајќи од својата сопствена мисија да го штитат јавниот интерес, може да се каже дека голем број приватни бизниси во минатото започнале да функционираат како организации со јавни карактеристики или биле стимулирани од страна на државата.

Шесто, формирање нови пазарни сектори. Во определени случаи јавните организации не помагаат само во креирањето на една или неколку корпорации за да ја зголемат понудата на услуги од јавен карактер, туку се залагаат и за формирање нов пазарен

сектор (на пример, формирање организациски групи во областа на одржувањето на здравствените организации или во областа на локалниот економски развој и сл.).

Седмо, делење на ризикот од зголемената понуда со приватниот сектор. Голем број јавни организации воспоставуваат деловни односи со банкарскиот сектор при поделбата на ризикот од финансирањето на малите и средни бизниси. На пример, стимулациите (или заемите) што ги дава владата за развој на земјоделскиот сектор се реализираат преку банките и тоа врз основа на претходно склучен договор за соработка помеѓу банкарскиот сектор и јавните институции, преку коишто се имплементира програмата за развој на земјоделството. Или, владата креира т.н.пазар на студентски кредити преку банкарско гарантирање на тие заеми за потребите на студентите. Исто така, има случаи кога локалната самоуправа го дели ризикот со приватниот сектор при финансирањето на одделни објекти од локално значење и за коишто ќе се процени дека се од јавен интерес.

Осмо, промена на јавната политика на инвестирање. Повеќето јавни организации инвестираат големи финансиски средства, преку правење избор каде да се инвестира. На тој начин, тие вршат големо влијание врз понудата на капитал на различните пазари. Голем број јавни организации од национален или локален карактер, исто така, имаат развиено политики за депонирање на своите финансиски средства во оние банки што имаат развиено специфични стратегии во кредитирањето.

Деветто, определување на цената на активностите преку даночни олеснувања или кориснички такси. За поттикнување на одделни активности што се од јавен интерес, голем број јавни организации им одобруваат даночни олеснувања на оние кои ќе прифатат да вршат определени услуги за клиентите. Друг начин преку којшто јавните организации интервенираат е корисничката такса што е дизајнирана за да го наметне социјалниот трошок, генериран од одделни активности врз оние кои директно се вклучени во тие активности (како на пример, користењето на патиштата или градењето на нови објекти). Оваа идеја е многу едноставна: трансформирање на јавниот во приватен трошок, така што клиентите и институциите нема да можат да ги префрлат трошоците од тие активности на други клиенти, односно институции.

Десетто, зајакнување на локалните заедници. Интервенцијата на пазарот претставува повеќе од реструктурирање на приватниот сектор. Исто така, таа може да значи и зајакнување на локалните заедници. На пример, локалната самоуправа може да одобри финансиски грантови на оние развојни корпорации што ќе понудат проекти за ревитализација на посиромашните заедници и тоа преку градење станбени објекти, создавање работни места, подобрување на јавната безбедност и сл. Исто така, во соработка со невладиниот сектор, можат да бидат остварени голем број проекти што ќе бидат од големо значење за решавање на проблемите на локалното население (*ibid.*, 290-298).

Повеќето аргументи што се понудени како резултат на извршената претходна анализа одат во прилог на објаснувањето за супериорноста на пазарните над административните механизми во јавниот сектор. Според тоа, пазарите не се присутни само во приватниот, туку и во јавниот сектор, така што, она коешто се нарекува образовен систем, систем на тренинг и промоција, систем за ментално здравје и сл., всушност, претставува пазар што има своја понуда и побарувачка и врз основа на коишто се формираат цените на услугите. Исто така, постои и конкуренција во производството и испораката на услугите од јавен карактер (*ibid.*, 306-307).

Оттука, наредно прашање што се поставува во теоријата на новиот јавен менаџмент е прашањето: Како да се изменат стимулациите или што да се направи за да се извршат промени на пазарите на коишто функционираат организациите од јавниот

сектор? Во образованието, на пример, тоа може да значи придвижување кон конкурентскиот пазар во којшто клиентите можат да вршат избор и каде што клучните интересенти (родителите и наставниците) ќе поседуваат контрола над пазарните движења. Во областа на тренингот и обуката, пак, промената може да значи проширување на информациите за квалитетот на оние кои вршат тренинг и обука, т.е. отстапување на дел од ресурсите на клиентите и давање на право тие да вршат избор помеѓу конкурентите. Во областа на осигурувањето при невработеност, исто така, промената може да значи креирање финансиски стимулации за корпорациите заради задржување на вработените (наместо нивно отпуштање од работа), преку програми за преквалификација, доквалификација и сл. (ibid., 308). Со други зборови, идејата е да се постават определени законитости за пазарот во јавниот сектор што би биле поставени доколку би се вршеле определени анализи на пазарот во приватниот сектор што ќе дадат одговор на прашањата: Што е погрешно со пазарот? Што недостига? Кои пазарни компоненти треба да се подобрат за да се унапреди пазарниот механизам? Дали тоа претставува понудата, побарувачката или конкуренцијата? и сл.

Според претходно наведеното и во ова истражување потенцираме дека голем број организации во јавниот сектор треба да го применуваат пристапот на Едвард Деминг или TQM (Total Quality Management) што вели дека 85% од вкупните проблеми потекнуваат од системот, а само 15% потекнуваат од луѓето кои работно се ангажирани во тој систем. Иако според голем број теоретичари, проблемот со TQM е во тоа што тој се применува на помалите системи, односно оние што можат најлесно да бидат изменети (на пример, системот за собирање јавен отпад), сепак, предизвикот е TQM да може да се примени и во поголемите системи (или пазари), односно образованието, здравството, социјалното осигурување и сл. (ibid., 309).

И покрај фактот што пазарите уживаат голема супериорност над административно-политичките програми, сепак и тие имаат свои недостатоци. Пазарите се антиперсонални, тие не простуваат. Дури и најдоброструктурираните пазари имаат тенденција да креираат нерамномерна распределба на аутпутот. Поради тоа, многу теоретичари ја нагласуваат важноста од давање ресурси и одлучувачка моќ на клиентите или локалната заедница. За да се надолжни ефикасноста и ефективноста на пазарните механизми, потребно е заедницата да реагира на секоја евентуална неефикасност или неефективност што би можела да произлезе од пазарните сили. Со други зборови, како што претприемачките јавни организации се оддалечуваат од административните бирократии, истовремено, тие треба да ја нагласуваат улогата како на пазарните механизми, така и на сигналите што доаѓаат од клиентите или заедницата (ibid., 309).

1.3.11 Информациската технологија во јавниот сектор

Како последен принцип на новиот јавен менаџмент што се идентификува во ова истражување, е принципот на т.н. електронска влада или во литературата попознато уште и како е-влада (односно, на одделни места позната и како трансформациска влада). Е-влада претставува еден од најновите пристапи на управување (се разбира, заедно со другите пристапи што го сочинуваат моделот на новиот јавен менаџмент), а којшто упатува на широката употреба на интернет (за внатрешна и надворешна комуникација), интранет (само за внатрешна комуникација помеѓу вработените во организацијата) и екстранет (само за надворешна комуникација) информациска технологија, како еден вид дигитална платформа за размена на информации, испорака на услуги по електронски пат и вршење најразлични трансакции со непосредните корисници на јавните услуги, организациите од приватниот сектор, непрофитните

организации или со други организации од јавниот сектор (United Nations 2020). Притоа, т.н. електронска влада обезбедува низа поволности, односно може да биде од корист на секоја јавна организација, и тоа главно, за:

1. објавување информации преку интернет (односно преку сопствените веб-страници) за информирање на клиентите и пошироката јавност за локалните или државните празници, за претходно донесените одлуки од страна на административните тела, за состаноците што се отворени за јавноста (на пример, со дневен ред, датум на одржување и сл.), најразлични јавни известувања за безбедноста, временската прогноза, бизнис- климата итн.;
2. остварување двонасочна комуникација помеѓу јавната организација и нејзините клиенти, организациите од приватниот сектор, непрофитните организации или со други организации од јавниот сектор. Притоа, клиентите или организациите можат да поставуваат прашања, да оставаат коментари или да поставуваат определени барања од јавната организација. На ваков начин се одвива непречена комуникација по електронски пат и тоа преку електронска пошта, on-line комуникација и сл.;
3. вршење трансакции од најразличен карактер (на пример: пополнување даночни пријави, плаќање сметки, пријавување или аплицирање за добивање услуги, парични ослободувања, грантови за проекти и сл.); и
4. менаџирање, т.е. електронско изјаснување, водење кампањи итн. (Димески 2011, 164-166).

Со други зборови, сè она што може да биде од корист за јавните организации. Оттука произлегува фактот дека оние јавни организации користејќи ги придобивките на интернет, интранет и екстранет информациската технологија, можат да бидат во голема предност пред другите јавни организации, пред сè, заради подобрената ефикасност во работењето и зголемената пристапност кон клиентите и сите други организации од различен тип. Во тој контекст, се поставуваат следниве прашања: На каков начин принципот на е-влада ја подобрува ефикасноста? Како ја зголемува пристапноста до корисниците на јавните услуги?

Одговорот на првото прашање е дека трошоците за информирање, испораката на услугите и вршењето најразлични трансакции помеѓу јавната организација и нејзините клиенти драстично се намалуваат. Но, не само што трошоците се намалуваат, туку се зголемува и брзината и точноста во работењето, а тоа само по себе значи заштеда на време и дополнителни трошоци (на пример, за печатење, копирање, компјутерски услуги, рекламирање, маркетинг, банкарски услуги и сл.) (ibid., 164-166).

Одговорот на второто прашање е дека, преку интернет или веб- страницата на јавната организација, клиентите многу подобро се информираат, во споредба со некои други печатени или електронски медиуми (на пример, весници, телевизија, радио и сл.). Ваквата констатација произлегува од тоа што многу истражувања и тврдења на експерти од областа на информациската технологија укажуваат на фактот дека со текот на времето, како резултат на електронските изданија на печатените и други медиуми, се зголемува популарноста на интернетот, како средство за масовна комуникација и информирање (дури се укажува и на тоа дека еден ден печатените и некои од електронските медиуми нема да постојат). Значи, високата популарност на интернетот овозможува поголем степен на достапност на клиентите за добивање информации, а со тоа се зголемува и степенот на транспарентност. Оттука, не само клиентите, туку и јавната организација има големи придобивки од интернетот, во смисла на тоа што повеќекратно ја зголемува транспарентноста на нејзиното работење. А, кога јавната

организација е потранспарентна и поотворена кон своите клиенти, тогаш многу побрзо ја стекнува нивната доверба и поддршка за одделни одлуки или потфати што ги презема во секојдневното работење при решавањето на проблеми од различен карактер, а се разбира бранејќи го јавниот интерес (ibid., 164-166).

Без употреба на информациската технологија, денес работењето на организациите од јавниот сектор, речиси, е незамисливо. Секојдневно се случуваат брзи промени што доаѓаат како од надворешното, така и од внатрешното организациско опкружување. Според овие размислувања, може да се каже дека интернетот е моќна алатка што овозможува поголема прецизност, брзина, економичност и комуникација во прилагодувањето кон промените. Оттука, произлегува следниов заклучок: без масовно користење на информациската технологија, секоја јавна организација, порано или подоцна, е осудена да згасне. И ова, едноставно од причини што другите (исти или слични јавни организации) ќе користат информациска технологија и ќе бидат многу поконкурентни. Со други зборови, воведувањето и масовното користење на информациската технологија претставува неопходен услов за да се биде во чекор со конкуренцијата (ibid., 164-166).

Исто така, информациската технологија внесува флексибилност, а тоа е она што многу ѝ недостасува на бирократијата. Впрочем, покрај претходно споменатите придобивки, таа претставува моќно средство за надминување на бирократските елементи во однесувањето на организациите од јавниот сектор. Значи, нејзината масовна употреба, исто така, помага организациите од јавниот сектор полесно да се трансформираат, реорганизираат или менуваат за побрзо да се прилагодат кон условите на дигиталната ера (ibid., 164-166).

1.4 Неопходност од трансформација на принципите на бирократијата во принципи на новиот јавен менаџмент

Како резултат на направените анализи, на крајот од оваа глава во овој труд се дојде до констатацијата да се направи кратко резиме на она што треба да биде постепено трансформирано во бирократскиот модел на управување и заменето со моделот на управување што го предлага новиот јавен менаџмент. За таа цел, може да се постави следново прашање: Дали Веберовиот модел на бирократско управување треба целосно да биде заменет со моделот на управување што го предлага новиот јавен менаџмент? Или, поточно, дали сите принципи на бирократијата треба да бидат заменети со принципите на новиот јавен менаџмент?!

Одговорот на овие дилеми се однесува на тоа дека сите принципи на бирократијата не треба да бидат заменети. Односно, мора да се напомене дека одделни принципи во Веберовиот модел се од универзален карактер, односно и натаму мора да останат дел од организацискиот живот во јавните организации. Принципите, како што се: функциите на секоја работна позиција јасно се специфицирани во пишана форма; бирократите ги прифаќаат и ги одржуваат нивните меѓусебни состаноци без какво било одлагање; назначувањето на одделна работна позиција се врши врз основа на техничките квалификации што се тестираат од страна на некое назначено тело (комисија); работната позиција мора да биде единствена или најмалку главна преокупација на бирократот; бирократите немаат право на имотот или на какво било лично изјаснување за сопственост на ресурсите со коишто располагаат во јавната организација; бирократското однесување мора да биде предмет на систематска контрола и строга дисциплина и сл., мора и натаму да бидат дел од севкупното управување со секоја јавна организација.

Но, се разбира дека под влијание на новата општествена реалност, со текот на времето, голем дел од принципите на бирократијата треба да се трансформираат. Во наредниот приказ во табела 3 подолу, преку прегледот на сите принципи на бирократијата, се забележува кои принципи, според нашите размислувања, треба соодветно да бидат заменети со принципите на новиот јавен менаџмент.

Табела 3. Трансформирање на принципи на бирократијата во принципи на новиот јавен менаџмент

Принципи на бирократијата	Принципи на новиот јавен менаџмент
правила и регулативи што ги дефинираат т.н. стандардни оперативни постапки	ослободување од непотребните правила и регулативи, т.е. поголема флексибилност
централен авторитет и нагласок на организациската хиерархија	децентрализација и нагласок на тимското работење
висината на платата е определена од организацискиот ранг	висината на платата е определена според покажаните перформанси од работењето
парите се основно средство за стимулирање на вработените	парите не се основно средство за стимулирање на вработените
ставање нагласок на административно-бирократските програми во испораката на услугите	ставање нагласок на партнерствата од различен вид
буџет ориентиран кон финансирање на инпутите	буџет ориентиран кон постигнување резултати во работењето
слабо или непостојано мерење на резултатите од работењето	постојано мерење на резултатите од работењето
низок степен на транспарентност во работењето	отвореност на организацијата, висок степен на транспарентност во работењето
исклучување на пазарните механизми во испораката на јавните услуги и отсуство на конкуренција за ретките ресурси	вклучување пазарни механизми и конкуренција во испораката на јавните услуги
отсуство на антиципирање на проблемите и слабо развиен систем на планирање	антиципирање на потенцијалните проблеми и добро развиен систем на планирање на активностите
недоволна соработка со клиентите и членовите на заедницата	соработката со клиентите и членовите на заедницата е исклучително важна за организацискиот опстанок
нагласок на т.н. политичка димензија на лидерството	нагласок на т.н. претприемачко лидерство

Извор: Димески, Б., *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија*, Универзитет Св. Климент Охридски- Битола, 2011, стр. 173-174.

Од гореприкажаниот преглед во табела 3, може да се дојде до заклучок дека некои од принципите на бирократијата треба делумно, а некои целосно, да бидат заменети со принципите на новиот јавен менаџмент. Со други зборови, принципите на управување на секоја современа јавна организација (било од национален или од локален карактер) треба да претставуваат комбинација на принципите на бирократијата и принципите на новиот јавен менаџмент. Значи, реформите треба да бидат делумни, а не целосни. Како резултат, во овој труд може да се даде констатацијата дека воведувањето на нови принципи, но исто така и задржувањето на некои од старите или традиционалните бирократски принципи, претставува *conditio sine qua non* за успешно работење на современите организации од јавен карактер.

Глава 3
Анализа на новиот јавен менаџмент во
некои високо развиеени земји во светот

1.1 Новиот јавен менаџмент во одбрани земји на ЕУ, Швајцарија и Велика Британија

Анализата на новиот јавен менаџмент во земјите на Европската Унија ќе биде лимитирана на оние земји во коишто реформите на новиот јавен менаџмент длабоко се вкоренети, во зависност од присутните различни проблеми, а како резултат на тоа и различно дефинираните национални, регионални или локални реформски агенди. Со други зборови, ќе бидат анализирани оние земји-членки на ЕУ што започнале порано со реформите и сега се пример за успешна примена на принципите на новиот јавен менаџмент во јавниот живот. Исто така, ќе бидат анализирани и реформските обиди во Швајцарија како членка на Шенген-зоната и Велика Британија како поранешна членка на Европската Унија.

1.1.1 Холандија

Според извештаите на ОБСЕ, Холандија е поделена на 650 локални самоуправи што се разликуваат според бројот на население (започнувајќи од 750 000 граѓани во Амстердам до неколку стотини луѓе во малите локални самоуправи (OECD 1997, 335). Поради нагласената разлика во бројноста на населението, обемот и видот на јавните услуги е различен меѓу локалните самоуправи. Локалните самоуправи имаат автономија во организирањето на својата администрација. Но, мора да се согласиме дека организирањето на администрацијата и реформите што се преземаат не се идентични низ целата земја, односно во сите локални самоуправи. Локалните специфичности и разлики на политички, економски, социјален и културен план се повеќе правило, отколку исклучок. Сепак и покрај оваа претходна констатација, еден општ тренд на реформи, иницирани од страна на новиот јавен менаџмент, можат да бидат идентификувани во повеќето локални самоуправи. Овде се поставува прашањето: Зошто само локалните самоуправи во Холандија се „поврзуваат” со принципите на новиот јавен менаџмент? Или што е со јавните организации на национално, односно државно ниво?

Првично, како иницијатори за воведување реформи, односно примена на принципите на новиот јавен менаџмент претставувале самите локални самоуправи. Иако јавните организации од централната власт прифатиле дел од принципите и не учествувале директно во реформите, сепак, локалните самоуправи имале голема поддршка од централната власт, особено на финансиски план. Поддршката од страна на централната власт била многу битна и, според истражувањата, се покажа дека имала силно влијание на оригиналниот карактер на реформите. Тоа го објаснува фактот зошто реформскиот модел на новиот јавен менаџмент во локалните самоуправи во Холандија значително не отстапува во целата земја. Токму поради тоа, кога се анализираат принципите на новиот јавен менаџмент во Холандија, центар на истражување претставуваат локалните самоуправи (Schedler и Proeller 2002, 167-168).

Земајќи ги предвид реформите што ги предлага новиот јавен менаџмент во Европа, локалните самоуправи во Холандија се карактеризираат како рани почетници во имплементирањето на таквите реформи. Во почетокот на 80-тите години во минатиот век, Холандија се соочувала со економска рецесија што предизвикала фискална ригидност и строга дисциплина во трошењето на ресурсите од јавен карактер. Станало очигледно дека административната организација страдала од намалената продуктивност, неефикасноста, неефективноста и намалениот квалитет во испораката

на јавните услуги. Се покажало дека политиката не може успешно да го контролира бирократскиот процес, особено кога требало да се спроведе одлука за намалување на јавните трошоци (ibid., 167-168).

Вистинските реформи од 80-тите години во минатиот век се фокусираше првенствено на воведувањето децентрализирана, т.н. холдинг структура на управување во локалните самоуправи. Основна карактеристика на таа структура биле секторите и договорниот менаџмент. Холдинг- организациската структура или моделот значи дека локалните авторитети биле организирани во релативно независни сектори со своја сопствена менаџерска одговорност, а границите помеѓу секторите строго биле дефинирани од страна на политичките лидери. Во суштина, градоначалникот и советот ја играле улогата на политички лидери. Паралелно на оваа организациска структура, договорната соработка или т.н. јавно-јавни и јавно-приватни партнерства помеѓу менаџментот на локалната самоуправа и етаблираните извршни агенции од јавен или приватен карактер, претставувале нов пристап во управувањето. Управувањето со аутпут параметрите станало сè поважно и водело до воведување, односно примена на познатото аутпут буџетирање, т.е. употреба на индикаторите за мерење и споредување на организациските перформанси и сл. Во споредба со другите западноевропски земји (каде што повеќето од нив го употребуваат моделот договорен менаџмент), Холандија покажала силна подготвеност за промени и решителност за воведување на сметководството на трошоци и т.н. паушални буџети (lumpsumbudgets) на сите владини нивоа, во текот на 1985 година (ibid., 167-168).

Како што веќе беше нагласено претходно, реформите на сите владини нивоа, а особено во локалните самоуправи во текот на 80-тите години од минатиот век биле ориентирани кон зголемување на ефикасноста, ефективноста и продуктивноста, како и зајакнување на контролата врз јавните трошења. Оваа цел била компатибилна со предизвиците за постигнување повисоко ниво на фискална дисциплина во тоа време. Сепак, со текот на времето, мотивите и целите на реформата се измениле. Под влијание на глобализацијата, фокусот на реформата бил насочен кон решавање проблеми од надворешен карактер. Улогата на клиент (versus граѓанин) била силно изразена. Главни преокупации на реформите во текот на 90-тите години од минатиот век претставувале професионализацијата (тренинг и обука) на административниот персонал, промовирањето на концептот за клиентелизам, вклучувањето на членовите на заедницата во процесот на одлучување и зголемувањето на продуктивноста во јавните организации (ibid., 167-168).

Во литературата што беше консултирана, како успешен пример за примена на принципите на новиот јавен менаџмент на локално ниво се наведува градот Тилбург, којшто ја поставил својата администрација според видот на односите коишто ги градел со своите надворешни интересенти, односно клиентите. Како резултат на тоа, секторите на локалната самоуправа биле реорганизирани, а во зависност од улогата на граѓаните, односно клиентите, биле идентификувани следниве организациски релации: урбан развој- граѓанин, менаџирање на соседствата- домаќинство, испорака на услуги- клиент (Hendriks и Tops 2000, 13). Дефинирањето на овие односи водело кон нова организациска структура на градот Тилбург во којашто голем дел од старите бирократски елементи биле заменети или надополнети со принципите на новиот јавен менаџмент. Набрзо потоа, како успешен пример за прилагодување кон надворешните услови, моделот на управување во градот Тилбург бил прифатен од страна на голем број локални самоуправи и тоа не само во Холандија, туку и надвор од неа, во другите европски земји (ibid., 167-168).

1.1.2 Франција

Франција има историска традиција на централизам и силна елитистичка јавна администрација. Администрацијата се темели на еден добро дефиниран систем на административното право. Во периодот од 1982 до 1986 година, постоеле четири нивоа на администрација во Франција и тоа: централна власт, региони, државни оддели и локалните самоуправи. Според извештаите на ОБСЕ, постојат околу 36 000 локални самоуправи и нивната големина варира, според бројот на граѓаните, од неколку стотини до над 2 милиона граѓани во Париз (OECD 1997, 195).

Таа претставувала унитарна држава во којашто регионите и локалните самоуправи не поседувале значајни овластувања и автономија што би била независна од централната власт. Но, во периодот на последните дваесет години, локалната автономија пораснала во голема мерка, особено со донесувањето на законите за децентрализација во периодот меѓу 1982 и 1986 година. И покрај тоа, земајќи ја предвид длабоко вкоренетата традиција на централизам во Франција, движењето за децентрализација наидуваало на големи отпори, пред сè, од политички причини (Schedler и Proeller 2002, 168-170).

Современите концепти на јавниот менаџмент (вклучувајќи ги принципите на новиот јавен менаџмент), за разлика од другите западноевропски земји, особено англосаксонските, во Франција тие наишле на помалку внимание. Во споредба со нејзините соседи, модернизацијата во Франција, во смисла на воведувањето реформи што произлегуваат од новиот јавен менаџмент, се случувала бавно и со многу тешкотии. Во секој случај, сепак, се случувала модернизација и примена на некои принципи на новиот јавен менаџмент. Општиот тренд на реформи бил насочен околу децентрализацијата на задачите и одговорностите на пониските административни нивоа во рамките на јавните организации. Покрај напорите за децентрализација и тимско работење, тренингот на вработените во јавниот сектор, административната одговорност, контролата и мерењето на резултатите од работењето, како и т.н. ориентација кон клиентите биле широко имплементирани на државно и локално ниво (ibid., 168-170).

Но, мора да се нагласи дека најважниот настан што овозможил зајакнување на јавниот менаџмент во регионите и во локалните самоуправи ширум Франција бил Законот за децентрализација што бил донесен во текот на 1982 година. Според Законот, т.н. локални колективитети биле замислени да функционираат како автономни авторитети. Истовремено, биле воведени непосредни избори за избор на регионални и локални совети, а новото законодавство им овозможило на локалните колективитети значајна улога во областа на локалните даноци и поголема моќ на одлучување околу креирањето на буџетската политика. Законот за децентрализација им дал големи овластувања на регионите и локалните самоуправи во водењето на активностите од областа на здравството, социјалната заштита, образованието, спортот, културата и урбаната политика. Од ова истражување произлегува дека недостатокот на локална демократија и слабостите на централистичкото управување во одделни области на управување со јавните ресурси го мотивирало процесот на интензивна децентрализација, како основен предуслов за натамошно осовременување и воведување реформски принципи на управување во различните области од јавниот живот во Франција (ibid., 168-170).

Политиката на децентрализација не била предвидена како дел од концептот реформи, познат под поимот нов јавен менаџмент. Децентрализацијата се случувала и без конкретни иницијативи за имплементирање на принципите на новиот јавен менаџмент. Според тоа, може да се заклучи дека основната идеја на аналитичкиот

концепт што претходно беше дефиниран во оваа глава, а според којшто доаѓа до поврзување меѓу понудата на теориите од страна на новиот јавен менаџмент и реалната потреба од таквите теории за решавање на локалните или регионални проблеми од јавен карактер, не нашла место во Франција. Како поткрепа на ваквите тврдења, во литературата не постои емпириски доказ зошто Франција не е дел од понудените реформи на новиот јавен менаџмент. Сепак, тоа не значи дека некои локални самоуправи, самоиницијативно, не ги прифатиле принципите на новиот јавен менаџмент. За разлика од случајот со Холандија, во Франција не постоела поддршка или дополнителен стимул од страна на централната власт за воведување реформи во регионите и локалните самоуправи. Единствено, Законот за децентрализација од 1982 година им овозможил на локалните власти поголем маневарски простор за практикување на својата креативност и самоиницијативност. Според тоа, во ова истражување може да се заклучи дека достигнувањата во областа на новиот јавен менаџмент во Франција биле високозависни од желбите и потенцијалите на локалните самоуправи, а не од централната власт (*ibid.*, 168-170).

Многу популарна мерка во француската јавна администрација претставува договорниот менаџмент. Сепак, договорниот менаџмент не треба да се сфати како прв чекор кон прифаќање на принципите на новиот јавен менаџмент. На локално ниво употребата на договорите за склучување јавно-јавни или јавно-приватни партнерства имала долга традиција во Франција. Тоа било наследство од минатото, од времето кога локалните авторитети требало да обезбедат услуги за клиентите, но не ги поседувале потребните ресурси за испорака на тие услуги. Додека договорите претставуваат менаџерска стратегија, во Франција, за жал, тие долго време се користеле, а и сè уште се употребуваат во функција на политиката. Преференциите кон локалните понудувачи и партиските влијанија сè уште претставуваат главна карактеристика на употребата на договорната соработка во обезбедувањето на јавните услуги во Франција. Но и покрај фактот што политиката длабоко била вмешана, сепак, самите одлуки за испорачување услуги преку јавните, приватните организации или различните партнерства меѓу нив, се засновале на познатата *cost-benefit* анализа (или анализа на трошоци и корисности) (*ibid.*, 168-170).

Земајќи ги предвид актуелните реформски принципи на локално ниво, може да заклучи дека некои принципи на новиот јавен менаџмент се применуваат во насока на решавање одделни проблеми со коишто се соочуваат локалните авторитети во Франција. Сепак, очигледно е дека Франција следела свој оригинален реформски концепт, во однос на другите земји од Европа. Мошне интересно што се покажа и во ова истражување, е тоа што, сепак, постои некаков отпор за примена на принципите на новиот јавен менаџмент во сите региони (во Франција, но и надвор од неа) во коишто се зборува францускиот јазик. Покрај Франција и Валонската област во Белгија е резервирана во однос на прифаќањето на принципите на новиот јавен менаџмент, додека оние области што се под јурисдикција на Флеминг- администрацијата далеку се попрогресивни во имплементирањето на принципите на новиот јавен менаџмент. Исто така, во Швајцарија постои разлика помеѓу реформите во германското и француското јазично подрачје. Француските кантони во Швајцарија, релативно, се затворени кон воведувањето чисти реформи, предложени од страна на новиот јавен менаџмент. Со други зборови, очигледно е дека посветеноста на принципите на новиот јавен менаџмент во оние области во Швајцарија, каде што се зборува германскиот јазик е поголема, во споредба со областите во коишто се користи францускиот јазик (*ibid.*, 168-170).

1.1.3 Германија

Јавната администрација во Германија во литературата се опишува како класичен пример на Веберовата бирократија. Администрацијата се карактеризира со класични хиерархиски структури и традиционални принципи на управување со јавниот сектор во којшто вработените имаат привилегија на доживотна вработеност што е загарантирана со германскиот Устав. Сепак, бирократските карактеристики сè повеќе се присутни во поголемите јавни организации на федерално и на државно ниво, отколку на локално ниво (Schedler и Proeller 2002, 170-172).

Германија се карактеризира со три административни нивоа на државно управување и тоа: федерално, државно и локално ниво. Локалното ниво на власт се карактеризира со локални самоуправи и региони, така што секој регион се состои од повеќе локални самоуправи. Германија има 15 000 локални самоуправи од коишто две петтини се наоѓаат на територијата на поранешна Источна Германија. Локалните самоуправи се одликуваат со различни организациски структури, во зависност од големината, обемот и видот на услугите што ги испорачуваат, како и влијанието на државната и федералната законска регулатива (OECD 1997, 213).

Принципот на локална самоуправа овозможува голем дел од локалните активности да бидат регулирани од страна на локалните власти. Автономијата на локалните самоуправи значи дека тие имаат законско право и потребни ресурси да ги водат и извршуваат потребните локални активности во рамките на своите правни јурисдикции. Истовремено, правната регулатива, дефинирана на федерално ниво, наметнува одделни ограничувања врз работењето на локалните самоуправи. Тие ограничувања доаѓаат од буџетското право, процедуралното право, административното право и сл. Земајќи ги предвид локалните одговорности, направена е јасна разлика меѓу задачите што локалните самоуправи, од една страна и регионите, од друга страна, треба да ги извршуваат во рамките на нивната делегирана одговорност. И покрај начелото на самоуправување, локалните самоуправи не се само предмет на супервизија и строга контрола за легалноста на задачите и покажаните резултати од работењето, туку им се дадени и детални инструкции околу извршувањето на задачите од страна на државната власт во којашто функционира конкретната локална самоуправа (Schedler и Proeller 2002, 170-172).

Реформите што ги нуди новиот јавен менаџмент стартувале во доцните 80-ти и раните 90-ти години од минатиот век, односно нешто подоцна во споредба со Холандија или Велика Британија. Германскиот административен систем, генерално, се карактеризирал со прекумерна бирократизација. Како резултат на тоа, главна движечка сила на реформите било незадоволството на градските менаџери, политичари и другиот менаџерско-административен персонал од традиционалниот бирократско-менаџерски систем на управување со локалната самоуправа. Новиот јавен менаџмент, на локално ниво, во Германија, бил препознат во принципите на административната одговорност, легитимитет и демократичност, а не во идеолошка или економска смисла. Во меѓувреме, Асоцијацијата на локални самоуправи за имплементација на менаџерските реформи или популарно наречената KGSt што дејствува како консалтинг агенција за локалните самоуправи, презела решителна акција во однос на развивањето на т.н. нов управувачки модел (NewSteeringModel). Новиот управувачки модел претставувал теоретска рамка за имплементирање на реформите во јавниот менаџмент во Германија. Со голема помош на оваа асоцијација, реформското движење стартувало добро и беспрекорно било успешно. Федералната власт, како и државните влади не понудиле некоја особена поддршка или препораки за реформите. Врз основа на претходните случувања што беа анализирани во ова истражување, може да се

заклучи дека реформските принципи на новиот јавен менаџмент во Германија биле иницирани и започнати од страна на локалните самоуправи (ibid., 170-172).

Основните карактеристики на новиот јавен менаџмент во Германија, во голема мерка, се засноваат врз искуствата со холандскиот град Тилбург (види Холандија). Овој таканаречен модел на Тилбург бил под исклучително и силно влијание на концептот за т.н. корпоративски менаџмент, познат во приватниот сектор. Претходно споменатиот нов управувачки модел, поставен од страна на Асоцијацијата на локалните самоуправи во Германија, бил развиен врз основа на моделот на управување со градот Тилбург. Како резултат на тоа, голем број управувачки принципи биле позајмени од градот Тилбург и биле адаптирани во различни правни, политички и културни услови од локален карактер во Германија (ibid., 170-172).

Како што веќе беше нагласено претходно, новиот јавен менаџмент ја истакнува реформата на организациската структура и управувачкиот систем. Во Германија (особено на ниво на локална самоуправа) промените се карактеризирале, пред сè, со воведување внатрешни менаџерски договори за постигнување резултати во работењето за определен временски период; поделена одговорност за постигнатите резултати и трошењето на јавните ресурси, преку процесот на децентрализација во одлучувањето; буџет ориентиран кон финансирање на резултатите; поголема флексибилност и постојано мерење на перформансите од работењето итн. Исто така, голем број локални самоуправи започнале да се залагаат за квалитетен менаџмент при испораката на јавните услуги, особено за примена на менаџмент со вкупен квалитет (TotalQualityManagement или TQM). Во таа смисла, новиот јавен менаџмент бил проширен и со тие менаџмент аспекти (ibid., 170-172).

Евидентни примери за успешна примена на принципите на новиот јавен менаџмент во Германија се градот Пасау и градот- држава Берлин. Пасау ја започнал својата административна реформа преку креирање своја организациска мисија. Организациската мисија била заеднички развиена од страна на клиентите, администрацијата и градските советници. Градската администрација била организирана како холдинг компанија. Секторите станале „мали компании за испорака на услуги“. Тие работеле со т.н. паушални буџети (т.н. lumpsumbudgets) и имале право да донесуваат самостојни одлуки околу употребата на нивните ресурси. Истовремено, бил воведен систем на трошковно сметководство за целата администрација и за новокреираните сектори. Месечните анкети на клиентите за квалитетот на услугите им давале на секторите значајна информација околу тоа како клиентите ја перцепираат и оценуваат нивната работа. Слично на градот Пасау, градот Берлин применил современа реформска програма на новиот јавен менаџмент. Главните карактеристики на берлинската реформа претставувале висока децентрализација во одлучувањето, воведување претприемачко однесување, зајакнување на системот за трошковно сметководство и голем број техники за управување со квалитетот и човечките ресурси (што, се разбира, веќе постоеле и биле добро развиени во приватниот сектор) (ibid., 170-172).

Според многу автори во литературата, локалните самоуправи во Германија претставуваат главни носители на реформските принципи на новиот јавен менаџмент. Во тоа и овде постои целосна согласност, односно се акцентира особено оригиналниот карактер на реформите во Германија. Реформите, всушност, го претставуваат фокусирањето кон внатрешните трансформации и покрај фактот што во последниве неколку години се забележителни трендовите на интеракција со надворешната средина (на пример, преку оформување јавно-јавни или јавно-приватни партнерства и преку поголема партиципација на членовите на заедницата во процесот на одлучување) (ibid., 170-172).

1.1.4 Шпанија

Реформата на јавната администрација во Шпанија може да се третира во поширок контекст на нејзиниот историски развој. Со други зборови, шпанската демократија започнала да се развива од 1978 година, т.е. по завршувањето на ерата на диктаторот Франко. Во меѓувреме, Шпанија била трансформирана од високоцентрализирана во политички и демократски децентрализирана држава. Децентрализацијата била охрабрена со воведувањето на трите нивоа власт: федерално, државно и локално ниво. Државата е поделена на региони, а во рамките на секој регион постојат провинции и локални самоуправи, така што сите заедно го конституираат локалното ниво на власт. Овластувањата коишто им се делегирани на локалните самоуправи се разликуваат во зависност од индивидуалните потенцијали на секоја локална самоуправа, како и од нејзината соработка со централната власт (Schedler и Proeller 2002, 174-175).

Генерално, во текот на последниве дваесет години реформските движења биле насочени кон градење децентрализирана и демократска власт. Требало да биде дефинирана целокупната административна поставеност на регионите, како и одговорностите и овластувањата меѓу локалните самоуправи во рамките на секој регион. Според извештајот на ОБСЕ, гледано од денешна перспектива, напорите за децентрализација во Шпанија претставуваат своевиден успех (OECD 1997, 399).

Во текот на 80-тите години на минатиот век, националната влада објавила дека, како резултат на променетите внатрешни и надворешни услови (поголема флексибилност, контрола и демократичност), неопходно е да се прифатат и воведат принципите на новиот јавен менаџмент што би овозможиле реформски зафати во буџетирањето, човечките ресурси и испораката на јавните услуги. Но, сепак и покрај декларативната поддршка за реформи, програмата на владата за доследна примена на принципите на новиот јавен менаџмент се покажала како неуспешна и тоа пред сè од политички причини (Schedler и Proeller 2002, 174-175).

Традиционално, на локално ниво, локалните самоуправи се соочувале со проблеми од финансиски карактер. Обемот на услуги што тие ги обезбедувале кон граѓаните бил во зависност од нивната големина. Но и покрај фактот што централната власт не успеала во доследната примена на принципите на новиот јавен менаџмент во јавните организации на централно ниво, како и покрај фактот што како постојан проблем се јавувале финансиските тешкотии, сепак, реформите коишто ги предлагал новиот јавен менаџмент биле широко прифатени на локално ниво. Во литературата што беше консултирана за потребите на ова истражување, а што се однесува на компаративната анализа на новиот јавен менаџмент во европските држави, се даваат низа примери на одделни локални самоуправи во Шпанија во коишто принципите на новиот јавен менаџмент нашле доследна примена. Како позначајни примери се издвојуваат градовите Валенсија и Барселона. Градот Валенсија, под влијание на успешното лидерство на градоначалниците во текот на временски период од дваесет години, успеал да воведо едношалтерски систем, програми за постојан развој на вработените во процесот на донесување одлуки, организациска трансформација, употреба на претприемачки фондови во градскиот буџет, е-влада иницијативи и сл. Од друга страна, пак, градот Барселона, покрај широката палета на реформи, вовел и процедури за евалуација на квалитетот на услугите, преку точно дефинираните индикатори преку коишто се мерат перформансите на локалната самоуправа. Во зависност од локалните потреби, различни локални самоуправи во Шпанија прифаќале и применувале различен обем на реформи. Сепак, како заклучок се нагласува фактот

дека новиот јавен менаџмент одиграл мошне важна улога во имплементирањето на реформите во локалните самоуправи во Шпанија (ibid., 174-175).

1.1.5 Швајцарија

Во круговите на Европската Унија, Швајцарија се третира како мала и независна земја, но премногу разнолика во поглед на нејзиното уставно-правно уредување. Швајцарија има приближно седум милиони жители кои живеат во четири различни лингвистички подрачја. И покрај тоа што претставува релативно мала држава, таа е поделена на дваесет и два кантона (што претставуваат повеќе или помалку автономни подрачја) и 2.903 локални самоуправи. Во Швајцарија постојат три нивоа на власт и тоа: национално ниво, ниво на кантони и локално ниво. Повеќе од половината од локалните самоуправи имаат помалку од 1000 жители (Schedler и Proeller 2002, 172-174).

Забележлива карактеристика на швајцарскиот политичко-административен систем претставува т.н. директна демократија. Швајцарската демократија го овозможува правото на референдум против одделен закон што бил донесен од Парламентот, како и правото да се предложи нов закон, преку референдумско изјаснување. На локално ниво, пак, е карактеристично тоа што редовно се одржуваат собири на граѓани каде што дискусиите околу годишниот буџет, нивото на оданочување и сл., резултираат во нови одлуки што можат да бидат различни од оние коишто се донесени од страна на градоначалникот или советот. Според тоа, во Швајцарија постои основниот предуслов за успешно спроведување на принципите на новиот јавен менаџмент, а тоа е: современа демократска компатибилност. Според нашите размислувања, процесот на примена и експериментирање со принципите на новиот јавен менаџмент е нужно да се одвива во средина каде владеат демократски принципи на управување, какви што се во Швајцарија. Првите почетоци во имплементирањето на принципите на новиот јавен менаџмент биле започнати од страна на локалните авторитети во почетокот на 1993 година. Како и во Германија, швајцарските реформатори особено биле фасцинирани од вниманието што го предизвикал градот Тилбург во Холандија, а тоа е јасната поделеност помеѓу политичките и менаџерските улоги, при што станало можно да се формулира еден вид договор меѓу политичкиот дел (градскиот совет) и администрацијата во постигнувањето на перформансите. Во исто време, во раните 90-тите години на минатиот век, моделот на новиот јавен менаџмент, како теорија во јавниот менаџмент, аналитички бил проучуван на универзитетите од страна на швајцарските научници. По сеопфатните проучувања, бил развиен модел што подоцна бил споредуван и тестиран за прилагодување на швајцарските услови. Овој реформски модел бил наречен *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (или во превод „јавен менаџмент ориентиран кон резултати“) од страна на поранешниот професор по јавен менаџмент на St. Gallen универзитетот, Бусхор и поранешниот Министер за образование на Швајцарија, Гаусон (ibid., 172-174).

Во Швајцарија новиот јавен менаџмент се набљудува како реакција на три главни проблеми, и тоа:

1. контрола над инпутите и нејасните резултати од работењето на јавните организации;
2. недоволната флексибилност што се јавува како резултат на слабите пазарни притисоци; и
3. бирократијата и прекумерната политичка контрола при донесувањето на оперативните одлуки (ibid., 172-174).

Швајцарското движење на новиот јавен менаџмент започнало на ниво на кантон и многу брзо се проширило во локалните самоуправи. Федералната власт, исто така, делумно ги прифатила принципите на новиот јавен менаџмент, но сепак, имала многу големо влијание врз примената на принципите на локално ниво, главно, преку зголемување на финансиската поддршка за имплементирање на посакуваните реформи. Како во Германија и овде движечка сила на реформите претставува администрацијата којашто, под надзор на политичарите, работи врз реформските проекти. Главна причина за прифаќање на принципите на новиот јавен менаџмент била нараснатото незадоволство од функционирањето на стариот бирократско-административен модел на управување со јавните ресурси (ibid., 172-174).

Според едно истражување, една третина од локалните самоуправи во Швајцарија, каде што се зборува германскиот јазик, се изјасниле дека преземаат определени реформи што се темелат на принципите на новиот јавен менаџмент (Ladner et al. 2000, 130). Притоа, најмногу биле застапени реформите во областа на менаџментот со човечките ресурси (како тренинг на вработените во нивниот однос кон клиентите и тренинг во процесот на донесување одлуки). За разлика од нив, останатите принципи на новиот јавен менаџмент имале ограничен обем на примена. Според тоа, слободно може да се констатира дека, дури и во Швајцарија, поголем број изјаснувања околу примената на принципите на новиот јавен менаџмент се само декларативни и не гарантираат сигурност дека целиот репертоар принципи на новиот јавен менаџмент (оние 11 принципи што беа дефинирани во претходната глава од ова истражување) ќе биде употребен во практичните реформи. Во секој случај, во Швајцарија постојат одделни локални самоуправи што целосно и доследно ги примениле принципите на новиот јавен менаџмент и покрај декларативно изнесената поддршка. Како пример, можат да се наведат локалните самоуправи во Бернската област, како и градот Берн, во којшто се имплементирани голем број проекти од областа на новиот јавен менаџмент. Генерално, локалните реформски проекти под „капата“ на новиот јавен менаџмент, главно, се ориентирани кон прецизно дефинирање на мисијата, ставање на буџетот во функција на финансирање на резултатите, примена на информациската технологија, децентрализација, клиентелизам и давање големи овластувања на членовите на заедницата во процесот на донесување одлуки. За разлика од тие принципи, принципите на новиот јавен менаџмент што се однесуваат на приватизацијата, прифаќањето на пазарните механизми, воведувањето конкуренција во испораката на јавните услуги и претприемништвото помалку или, воопшто, не се застапени (Schedler и Proeller 2002, 172-174).

1.1.6 Велика Британија

Во 80-тите години на минатиот век, во јавниот сектор во Велика Британија се јавиле голем број различни, но меѓусебно поврзани иницијативи и процеси насочени кон промени. Овие иницијативи не вклучувале само структурни промени, туку и обиди да се изврши промена на процесите и улогите во јавниот сектор. Искуството на Велика Британија по 1979 година било исполнето со серија реформски иницијативи што биле видливи во голем број различни околности. Според размислувањата во ова истражување, главно, присуството на три фактора предизвикало појава, разработка и примена на принципите на новиот јавен менаџмент во Велика Британија, тоа се:

1. економските притисоци;
2. високото ниво на политичка одговорност и политичка акција; и

3. менаџерската мисла што била во подем во тоа време и што нудела идеи за имплементација на промените во јавниот сектор.

Но, мора да се потенцира дека предводник на реформите, во примената на принципите на новиот јавен менаџмент во Велика Британија била Владата на Маргарет Тачер. Реформската агенда на Лабуристичката партија што била изработена од страна на експерти од политиката, економијата и менаџментот била насочена кон реформирање на бирократскиот јавен сектор и зацврстување на британската економија. Во суштина, принципите на новиот јавен менаџмент биле дел од таа реформска агенда (Thatcher 1993, 41-49).

Политичките лидери во Велика Британија ја истакнале улогата на принципите врз коишто би можела да почива реформата во јавниот сектор. Двата главни извори на инспирација за широкото прифаќање и залагање за принципите на новиот јавен менаџмент од страна на тогашната Влада, биле теоријата на јавен избор и теоријата на агенции, односно квази-пазари. Само за потсетување: теоријата на јавен избор ја дава претпоставката за т.н. рационалност на личниот интерес на политичарите и администрацијата. Според оваа теорија, како што приватниот бизнис бара максимизирање на профитот, аналогно на тоа и бирократите се во постојана борба за максимизирање на нивниот буџет, а политичарите во постојана трка да бидат реизбрани на следните избори. Теоријата претпоставува дека бирократите би го зголемиле своето лично богатство, додека политичарите би ја употребиле буџетската каса за да ги задоволат интересите на различните интересни групи. Како последица на тоа, пак, јавниот сектор би бележел раст за сметка на приватниот сектор. Притоа, во такви околности, повеќе од веројатно е дека голем број регулативи и субвенции ќе бидат воведени во практика, а тоа би влијаело врз забавувањето на економскиот раст и развој. За разлика од теоријата за јавен избор, агенциската теорија или т.н. теорија на квази-пазари врши анализи на социјалните и политичките врски, како серии на меѓусебно поврзани договори за соработка меѓу оние кои се наоѓаат на чело на јавните организации и нивните клиенти. Природата, како и моќта на овие договори се заснова на достапните информации што можат да ги имаат првите луѓе од агенцијата и нивните клиенти. На тој начин се креира т.н. квази-пазар што, според размислувањата во ова истражување, е далеку од функционирањето на вистинскиот слободен пазар, во вистинската смисла на зборот (Vorins 2002, 183).

Но и покрај различните теории и сценарија што ги даваат различни автори во литературата, а коишто се поврзани со појавата на новиот јавен менаџмент во Велика Британија, во ова истражување се констатира дека појавата на принципите на новиот јавен менаџмент во Велика Британија се карактеризира, главно, со следниве активности:

1. воведување обемни јавни програми за приватизација и огромен број јавно-приватни партнерства;
2. брзо започнале да се зголемуваат обидите во јавниот сектор за создавање на т.н. квази-пазари со чија помош претходно линиски управуваните јавни организации се разделуваат на купувачки и снабдувачки крила, а врските меѓу нив се регулираат претежно со помош на договор, наместо хиерархиски;
3. поголем акцент се става на постигнатите резултати од работењето, корисноста и се пошироката употреба на индикаторите за мерење на перформансите, развојот на информациските системи за менаџмент и системите за ревизија на работењето; и
4. конечно, се поголемо внимание се посветувало на трансформацијата од т.н. менаџмент ориентиран кон одржливост кон т.н. менаџмент ориентиран кон промени. Исто така, постоела желба за повидливи, поактивни и поиндивидуалистички форми на

водство во јавниот сектор на сите нивоа. Притоа, сè повеќе се промовирала промената на управувањето со човечките ресурси, финансиските ресурси и зголемувањето на претприемачките способности на вработените во јавниот сектор (Schedler и Proeller 2002, 163-166).

Во т.н. Бела книга на тогашната Лабуристичка влада, под наслов „Градење партнерство за просперитет” (или BuildingPartnershipforProsperity) било предложено воспоставување на т.н. регионална Агенција за развој во секој од деветте региони во Велика Британија за промоција на одржливиот економски развој и овозможување поинтензивна соработка меѓу локалните самоуправи во различните области на општественото живеење (Vucetic и Janicijevic 2006, 84). Пред доаѓањето на Лабуристичката влада на власт, постоел несинхронизиран развој на локалните самоуправи, во поглед на обезбедувањето јавни услуги за клиентите. Оваа несинхронизираност била во областа на располагањето со финансиските и човечките ресурси во релација со бројот на граѓаните и географската големина на локалната самоуправа. Преку фокусирањето на искуствата со клиентите, како корисници на локалните јавни услуги и давањето поголема моќ во процесот на одлучување, принципите на новиот јавен менаџмент, предложени од страна на Лабуристите, останале до денес како дел од реформската агенда на Конзервативната партија во Велика Британија. За да биде операционализиран новиот јавен менаџмент на ниво на локална самоуправа, било неопходно да се извршат промени во три подрачја, и тоа:

1. законодавни усогласувања за дефинирање на статутарната основа за новите финансиски и услужни аранжмани;
2. менување на организациската структура, за да се поддржи промената во начинот на донесување одлуки преку делегирање; и
3. креирање независно менаџерско тело или институција што, не само што би ја нагласила улогата на менаџерските техники и методи од приватниот во јавниот сектор, туку постојано би ја потенцирала улогата на менаџерите и претприемаштвото во јавниот сектор, како и во општеството во целина (ibid., 86).

Една подлабока анализа за прифатливоста и примената на принципите на новиот јавен менаџмент од страна на локалните самоуправи во Велика Британија, сугерира дека локалните администратори биле повеќе од „воодушевени” од новиот јавен менаџмент, но во истовреме и силни противници на неговата имплементација во нивните локални средини. Во теоријата се напоменува дека локалните администратори силно ја прифаќале реформската агенда на новиот јавен менаџмент, но само како политичка и декларативна поддршка на партијата што ја предложила таа реформска агенда. Од една страна, тоа било последица на нивните размислувања за прилагодувања кон промените, но од друга страна тие се залагале како да ги заштитат своите бирократски и лични интереси што произлегувале од statusquo состојбата. Ваквите размислувања биле поддржани од страна на Кин и Скас (Keen и Scase 1998, 18) и Доган (Doogan 1999, 13) во нивните дискусии, околу тоа, колку менаџерските промени резултирале во трансформација на размислувањата на локалните авторитети.

Ваквите констатации се прифаќаат и во ова истражување. Имено, кога беше анализирана бирократијата (во глава 1 од оваа монографија) беше наведено дека бирократите се стремат да ги заштитат своите интереси по секоја цена, па и со отпор кон промените што ги предлага новиот јавен менаџмент. Ваквата констатација дава за право да се заклучи дека оние кои безрезервно ги прифаќаат реформите се имуни на традиционалните бирократски вредности во самиот процес на одлучување давајќи им поголемо значење на резултатите од работењето, отколку на бирократските процеси и

процедури. Затоа се поддржуваат реформските размислувања, зашто тие се посилни и треба да ги „расколебаат” размислувањата за одржување на status quo состојба. Според извршените анализи, тоа претставува *conditiosinequanon* за успешно спроведување на принципите на новиот јавен менаџмент, не само во Велика Британија, туку и во секоја земја во светот, без разлика на нејзиното ниво на општествен развој.

Сепак, од она што беше анализирано може да се извлече заклучок дека приватизацијата, договорната соработка, јавно-приватните партнерства, постојаното мерење на перформансите, контролирањето на јавните трошоци преку зајакнување на системот за ревизија, воведувањето конкуренција во јавниот сектор, претприемаштвото и сл., се само дел од бројните принципи што биле прифатени како реформски иницијативи во јавниот сектор во Велика Британија, како на локално, така и на национално ниво.

1.2 Новиот јавен менаџмент во Северна Америка

Во овој дел од оваа глава, ќе биде анализиран новиот јавен менаџмент во САД и Канада. Во литературата за новиот јавен менаџмент во Северна Америка, главен акцент се става на анализата на реформските принципи во овие две држави коишто, според многу автори, доследно ги следеле искуствата од Велика Британија за прифаќањето и спроведувањето на реформските идеи. И двете држави, во литературата, се класифицираат во групата англосаксонски земји, заедно со Велика Британија, Австралија и Нов Зеланд.

Пред да се отпочне со анализа, мора да се напомене дека и во ова истражување се дава согласност на трите фактори што биле од пресудно значење при усвојувањето на принципите на новиот јавен менаџмент во САД и Канада и тоа:

1. економските притисоци;
2. високото ниво на политичка свесност и одговорност за да се имплементираат реформите во јавниот живот; и
3. силното влијание на идеите за новиот јавен менаџмент (Vorins 2002, 182).

При анализата на оваа проблематика во САД и Канада треба да се земе предвид фактот дека, за разлика од унитарниот карактер на Велика Британија и Нов Зеланд, тие се федерални држави. Тоа подразбира дека реформи од каков било вид (вклучувајќи ги и реформските принципи на новиот јавен менаџмент) би биле потешко, односно побавно имплементирани во јавниот живот, со оглед на посложениот карактер на нивните државни апарати (*ibid.*, 183).

1.2.1 Соединети Американски Држави

На федерално ниво на власт, во САД следењето на перформансите од работењето на јавниот сектор не биле високорангирани во агендите на претседателите Роналд Реган и Џорџ Буш чишто агенди биле насочени кон решавање на надворешно-политичките проблеми. И двете администрации не ги исполниле ветувањата за подобрување на јавниот сектор и справување со огромната бирократија, ниту, пак, била понудена некоја посовремена реформска програма што би иницирала реформи и во јавниот сектор. Сепак, прашањето за реформскиот пристап на јавната администрација во САД било високостапено во реформската агенда на претседателот

Бил Клинтон и потпретседателот Ал Гор и тоа во нивната предизборна кампања во текот на 1992 година (Vorins 2002, 183).

Фокусот на реформата во јавниот сектор од главните иницијатори на новите реформски идеи, до 1992 година, бил ставен на локалните самоуправи и државните влади во САД. Иновациските идеи и активности биле препознавани и изразувани преку професионалните асоцијации што истражувале во областа на јавната администрација и јавниот менаџмент (како на пример, Меѓународната асоцијација за локален/регионален јавен менаџмент или уште попозната како ISMA), како и преку наградите што биле доделувани од нивна страна на одделни локални самоуправи и државни влади за достигнувања во областа на иновативноста во јавниот сектор во САД (ISMA 2020).

Претседателот Бил Клинтон кој претходно изградил репутација на иновативен и прогресивен гувернер, ги поставил принципите на новиот јавен менаџмент (во САД познати под името „Reinventing Government”) како клучни елементи на реформите во јавниот сектор на сите нивоа на власт. Неговата цврста заложба за имплементација на принципите на новиот јавен менаџмент дошла како реакција на идеите на Озборн и Гејблер, презентирани во нивната книга „Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector” од 1992 година. За многу кратко време, откако бил избран за претседател на САД во 1993 година, Бил Клинтон го назначил својот заменик, Ал Гор, како национален координатор за примена на принципите на новиот јавен менаџмент во јавниот сектор. Гор составил голем тим од советници вклучувајќи го и Дејвид Озборн (според многумина, таткото на новиот јавен менаџмент во САД). Како резултат на нивната интензивна работа, во септември 1993 година бил презентирани извештај за резултатите од работата на тимот. Извештајот бил насловен како „Креирање администрација што работи подобро, а троши помалку” и во него биле презентирани клучните аспекти на идните реформи во јавниот сектор во САД. Потпретседателот на САД, Ал Гор и неговите советници, цврсто верувале дека големи подобрувања ќе се случат во јавниот сектор преку отстранување на бирократските елементи (како „црвена лента”), реорганизирање на начинот на менаџирање во јавните организации и широка примена на информациската технологија во јавниот сектор. Тимот на потпретседателот Ал Гор (во САД уште познат под името National Performance Review, или скратено NPR), многу брзо станал дел од непосредната администрација на претседателот Клинтон и бил цврсто определен да ги имплементира административните реформи, наведени во изготвениот извештај. Имплементирањето на реформските принципи барало легислативни промени од страна на Конгресот и извршни наредби од страна на претседателот на САД. Претседателот, пак, издал голем број извршни наредби, така што дел од правната регулатива била изменета за да се донесе нова која би го овозможила законското дејство на реформските принципи во практичниот живот на САД. Во истражувањето се согледа дека тоа бил најкритичниот дел за успешното спроведување на реформите, особено ако се земе предвид фактот дека овие промени едвај биле прифатени или најчесто неприфатени од голем број членови на Американскиот конгрес (ibid., 184).

Интелектуалниот контекст за административната реформа во САД се состоел од широка палета различни идеи и модели. Како дополние, голем број иноватори во јавниот сектор започнале да се залагаат за примена на редица креативни идеи што потекнувале од приватниот сектор. Особено биле нагласени идеите за квалитет на услугите (TQM) и постојано мерење на перформансите на јавните организации. За разлика од реформските модели во Велика Британија и Нов Зеланд што тргнувале од економската логика, овие идеи (што биле преземени од приватниот сектор) за да се реформира јавниот сектор во САД не се јавиле како реакција на „незадоволство” од функционирањето на јавниот сектор. Потпретседателот Ал Гор употребил многу

поразлична реторика, за разлика од онаа што се употребувала за реформите во други земји во светот. Постојано нагласувајќи дека САД поседуваат интелегентна, вредна и креативна административна сила, Гор упатувал на фактот дека системот е тој што треба да се реформира, а не луѓето кои работат во него. Решението било да се направи системот покреативен, односно да им се овозможи на јавните администратори да се однесуваат пофлексибилно и покреативно во јавните организации во коишто работеле, како и тоа дека реформите треба да се спроведуваат од дното па нагоре (или т.н. bottom-up пристап) (ibid., 184-185).

Во ова истражување се изнијансира фактот дека системот е оној што треба да се реформира, но исто така и луѓето кои работат во него. Со други зборови, ако се реформира системот, а луѓето кои работат во него не сакаат да ги прифатат промените, тогаш се јавува сериозен проблем. За да бидат успешни реформите или за да биде успешна примената на принципите на новиот јавен менаџмент, мора паралелно да се работи и на реформата на системот, но и на реформата за промена на свеста на оние кои работат во него, главно, за да ги прифатат и поддржат промените. Од друга страна, во истражувањето се покажа дека погрешни се залагањата на Гор, промените да се случуваат од дното па нагоре (или со bottom-up пристапот). Според нашите размислувања, промената треба да се случува од врвот кон дното (или со top-down пристап). Овде, веднаш се поставува прашањето: Зошто?

Промените во секоја јавна организација се имплементираат од страна на менаџментот. Сите сигнали што доаѓаат во вид на информација било однадвор, или интерно (од вработените во организацијата) треба да бидат внимателно анализирани и обработувани од страна на јавните менаџери. Тие информации ќе им овозможат на менаџерите да утврдат, како на пример: Какви промени се потребни (во смисла на тоа кои принципи на новиот јавен менаџмент треба да се применат)? Кој се треба да биде вклучен во нивното имплементирање? Колкав обем и каков вид ресурси се потребни за да се случат промените? и сл. Со други зборови, со тоа се овозможува одлуките што ќе се донесат во сегашноста, да важат и за во иднина.

Друг значаен фактор за воведување на принципите на новиот јавен менаџмент, исто така, претставувал економскиот притисок. Во почетокот на 90-тите години на минатиот век, САД се соочувале со финансиски дефицит на сите нивоа на власт, односно јавните трошења ги надминуваале јавните приходи. Како резултат на тоа, пак, била неопходна брза и итна акција од страна на јавните организации за намалување на дефицитот. Особено важен дел на таквите акции претставувало воведувањето на принципите на новиот јавен менаџмент што, покрај другото, имале за цел намалување на јавните трошења, преку зголемување на ефикасноста, ефективноста и продуктивноста во работењето на јавниот сектор (ibid., 184-185).

Една од најпознатите реформски иницијативи на новиот јавен менаџмент претставувала креирањето на т.н. лаборатории за иновации. Лабораториите за иновации претставувале пилот-проекти за спроведување на реформите. На повик на потпретседателот на САД, Ал Гор, како и врз основа на извршната наредба на претседателот на САД, Бил Клинтон, сите сектори, во секоја јавна организација, биле задолжени да имплементираат пилот проекти, што de facto претставувале имплементација на принципите на новиот јавен менаџмент во нивните организациски средини. Доколку проектите биле успешни, тогаш се пристапувало кон нивна поширока афирмација и примена. Истражувањата спроведени во неколку илјади јавни организации во САД на локално, државно и федерално ниво покажале дека постојат и успеси, но и неуспеси на планот на спроведувањето на принципите на новиот јавен менаџмент. Некои од клучните фактори што придонесле за успешна имплементација, вклучувале висока одговорност и обврзаност на врвните менаџери, дефинирање на

јасна мисија, цели и акциски планови, воведување техники и методи на одлучување и мерење на организациските перформанси (позајмени од приватниот сектор), голема желба кај вработените да се однесуваат иновативно и претприемачки, како и дефинирање на природата и карактерот на проблемите со коишто се соочувала јавната организација (Jones и Thompson 1999, 47-48).

Според ова истражување, новиот јавен менаџмент не предизвикал промени на организациските нивоа по вертикала и хоризонтала, туку се фокусираше на подобрување на услугите, мерење и подобрување на перформансите, намалување на бирократската ригидност и трошоците поврзани со бирократијата, како и воведување и широко практикување на информациската технологија во јавните организации во САД. Во текот на 1993 година, претседателот на САД, Бил Клинтон, им наредил на сите јавни организации да дефинираат стандарди за задоволување на своите клиенти и постојано да вршат мерење на постигнувањата за задоволување на претходно дефинираните стандарди (Vorins 2002, 187). Потпретседателот на САД, Ал Гор, во својот извештај, пак, тврди дека над 4000 стандарди во околу 5700 сектори, агенции, организации и програми биле воведени во период од една година ширум САД (Gore 1996, 12-17). Резултатот од воведувањето на тие активности претставувал евидентен напредок во подобрувањето на квалитетот, ефективноста, ефикасноста и продуктивноста во јавните организации. Како последица на тоа, во 1993 година, Конгресот го донесол т.н. Национален закон за резултатите во јавниот сектор барајќи од сите јавни организации да дефинираат индикатори за мерење на преземените активности (Vorins 2002, 187). Според анализите во ова истражување, овој Закон, како и владините директиви за дефинирање стандарди во испораката на услугите на корисниците претставуваат *conditio sine qua non* за заштита на јавните интереси во САД.

Иако менаџерската автономност и флексибилност не била подобрена со реформите, сепак, федералната Влада и локалните самоуправи презеле низа чекори за намалување на бројот на административците од средното ниво на менаџмент и намалување на обемот на интерните административни процедури (преку посебна програма, позната под името „регулаторна гилотина“). Потпирајќи се на фактот што САД се светски лидери во производството на информациската технологија, не е небитно да се каже дека оваа технологија игра голема улога во спроведувањето на реформските принципи на новиот јавен менаџмент. Но, мора да се напомене дека јавните организации во САД сè повеќе ги користат придобивките на интернетот за комуникација со непосредните корисници на нивните услуги. Исто така, информациската технологија игра особено важна улога при вршењето на внатрешните електронски трансакции во јавните организации, но и надвор од нив, а со тоа се зголемува брзината и точноста во работењето (*ibid.*, 188-190).

Реформските принципи на новиот јавен менаџмент во САД не претставувале главна тема, но сепак, биле составен дел на реформските агенди и на Демократската и на Републиканската партија. Потпретседателот на САД, Ал Гор, постојано го нагласувал значењето на новиот јавен менаџмент како дел од реформската агенда на претседателот Бил Клинтон. Во таа насока, Клинтонувата администрација презела крупни чекори во насока на поддршка на јавното штедење, намалување на обемот на административните правила и процедури (или познатата „регулаторна гилотина“), подобрување на структурата и квалитетот на услугите и зголемена употреба на информациската технологија. Гор го потенцираше и големото значење на анкетните истражувања за да се детерминира квалитетот и структурата на јавните услуги кон клиентите. Иницијативите на неговиот тим, NPR, предвидувале: ставање на активностите на сите јавни организации on-line, креирање на т.н. електронски „интерактивен форум“ каде што 24 часа во текот на денот клиентите ќе бидат во

непосредна комуникација меѓусебе и со јавната организација, ќе имаат можност за објавување на сите извештаи и резултати од работењето на интернет, објавување на постапките за набавка (отворен повик за јавна набавка) и, конечно, креирање на познатиот „дигитален клуч“ за секој клиент, пред сè, за негов безбеден пристап до архивите и трансакциите на јавната организација (ibid., 190-192).

За разлика од демократите, републиканците ја поддржале идејата за примена на принципите на новиот јавен менаџмент, но не оделе со толку голема кампања за нивната важност во американското општество. Сепак, сите закони, акти, претседателски наредби и директиви, донесени од страна на демократите, биле строго почитувани и поддржувани од администрацијата на републиканскиот претседател на САД, Џорџ Буш. Републиканската агенда предвидувала натамошна приватизација, промовирање на договорната соработка при обезбедувањето и испораката на јавните услуги, јавно-приватни партнерства и нагласување на концептот на претприемаштво во јавниот сектор. Иако републиканците не биле толку „гласни“ како демократите, во ова истражување се покажа дека и тие биле многу успешни во прифаќањето и примената на новиот јавен менаџмент. Така, на пример, како шампион во реформите на локално ниво во САД, се издвојувал поранешниот градоначалник на Индијанаполис, Стефан Голдсмит (Borins 2002, 190). Голдсмит, како републикански градоначалник (инаку републиканците во САД традиционално се пропазарно ориентирани) нашироко ги претставил и детално ги дефинирал принципите на новиот јавен менаџмент пред вработените и им дал задача на секој одделно да учествува во нивната примена. Постигнувањата на секој вработен се ценеле според тоа колкав бил неговиот/нејзиниот придонес во воведувањето на реформските принципи на новиот јавен менаџмент во локалната самоуправа. Голдсмит успеал во своите намери и придонел градот Индијанаполис да биде лидер во примената на принципите на новиот јавен менаџмент, не само во САД, туку и на целиот Северноамерикански континент (ibid., 190).

1.2.2 Канада

Идеите за воведување промени во јавниот сектор во Канада се слични најмногу со оние во САД. Канадските јавни администратори се обидуваале да ги применат принципите на новиот јавен менаџмент врз основа на искуството на САД во таа област. Особено влијание (како што беше и претходно наведено во делот во којшто се објаснети принципите на новиот јавен менаџмент во глава 2) во Канада имала книгата на Дејвид Озборн и Тед Гејблер, под наслов „Реинвентирање на владата: Како претприемачкиот дух го трансформира јавниот сектор“ (Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector) од 1992 година (Borins 2002, 185). Во 1990 година, Институтот за јавна администрација од Канада започнал да наградува идеи што се однесувале на модернизацијата на јавниот сектор. Идеите што содржеле интегрирање на услугите, конкуренција, примена на информациската технологија во јавниот сектор и давање моќ на вработените и непосредните корисници на услугите (клиентите) во одлучувањето биле исти или слични на идеите што во САД биле наградувани од Фондот за иновациски програми во јавниот сектор, формиран од поранешниот претседател на САД, Џералд Форд (ibid., 185). Како резултат на тоа, може да се констатира дека мотивите за примена на принципите на новиот јавен менаџмент во Канада се слични на оние во САД.

И во оваа земја, економскиот притисок за реформа на јавната администрација постепено се развивал. Во периодот кога премиерот Брајан Мулрони ја формирал својата Влада во 1984 година, Канада се соочувала со економска рецесија и зголемен дефицит, како резултат на драстично зголемените јавни трошоци. Кумулирањето на

јавниот долг на локалните и регионалните јавни организации предизвикувал зголемен притисок врз администрацијата на премиерот Мулрони да преземе итни акции за намалување на буџетскиот дефицит и јавниот долг. Мандатот на премиерот Мулрони, во периодот помеѓу 1984-1993 година, се совпаднал со периодот на воведување на реформските принципи на новиот јавен менаџмент во Велика Британија и Нов Зеланд. Но, и покрај временскиот период, Мулрони не покажал вистинско лидерство за доследно спроведување на новиот јавен менаџмент во споредба со САД, Велика Британија и Нов Зеланд. Иако работната група за спроведување на реформите што била формирана на чело со тогашниот вицепремиер, Ерик Нилсен, разработила стратегии за натамошна приватизација, дерегулација, претприемаштво во јавниот сектор и сл., сепак, за време на владеењето на Конзервативната партија на премиерот Мулрони не било многу направено за примена на принципите на новиот јавен менаџмент во јавниот живот на Канада (Osborne и Plastrik 1997, 320-325).

По изборите во 1993 година, Либералната партија на премиерот Жан Кретиен цврсто се обврзала за спроведување реформи во јавниот сектор, под влијание на економските притисоци. За време на владеењето на Либералната партија, приватизацијата, договорната соработка, јавно-приватните партнерства, конкуренцијата и сл., одиграле особено значајна улога во обидот за намалување на јавните трошоци и буџетскиот дефицит, со цел зголемување на ефикасноста, ефективноста и продуктивноста во јавниот сектор (Borins 2002, 186).

Од анализата на состојбите во Канада, произлезе заклучокот дека проучувањето на канадските реформи во јавниот сектор бара еден подлабок и посложен приод. И покрај фактот што биле преземени поголем број иницијативи, сепак, се гледа дека биле постигнати различни резултати. Приватизацијата започнала со Владата на премиерот Мулрони и продолжила со Владата на премиерот Жан Кретиен, при што голем број локални и државни компании од јавен карактер целосно или делумно биле приватизирани. И двете влади отворено го поставиле прашањето за ефективното функционирање на големиот број јавни организации на сите нивоа на власта. Внимателната анализа, направена од страна на некои канадски министерства, дошла до заклучок дека многу јавни организации или сектори во рамките на тие јавни организации не биле потребни, по што тие биле укинати или целосно приватизирани. Од друга страна, анализата потврдила дека одделни јавни организации би можеле поуспешно да функционираат доколку ги прифатат принципите на новиот јавен менаџмент и ги применат во своите организациски средини (ibid., 188).

Во овој контекст ќе бидат наведени два примера што се однесуваат на одделот за човечки ресурси во рамките на Министерството за труд и Институтот за креирање индустриски стратегии во Канада. Во првиот пример биле применети т.н. електронски трафики со кои невработените лица во Канада би имале можност да стапуваат во лични контакти со потенцијалните вработувачи низ целата земја. Во вториот пример се потенцира креирањето веб-страница на Институтот за креирање индустриски политики, со што се придонесло за промоција на индустријата во Канада и посредување во соработката помеѓу индустриските организации за интензивирање на индустрискиот развој. И двата примера ја промовираат примената на информациската технологија во јавниот сектор, како еден од принципите на новиот јавен менаџмент. Слично како во САД, примената на информациската технологија во јавниот сектор претставувала мошне значаен дел од јавните реформи во Канада. Канадските јавни организации, од сите нивоа на власт, вовеле масовна употреба на интернет, електронски трансакции и користење електронски трафики (ibid., 188).

Сепак и овде се тврди дека Канада не претставувала пионер во реформите и во другите области на јавниот живот и тоа, заради некои политички причини. На пример,

во 1989 година, Владата на Мулрони ја поттикнала иницијативата позната под името „Јавен сервис 2000” (Roberts 1996, 489-493). Притоа, биле формирани десет работни групи што ги сочинувале заменици-министри и јавни администратори. По двегодишна работа, овие работни групи изработиле препораки во коишто се нагласувало перманентното подобрување на јавните услуги, претприемништвото, намалувањето на обемот на регулатива, мерењето на перформансите од работењето и сл. Сепак, овие препораки не биле примени со воодушевување од страна на членовите на Парламентот, потоа некои медиуми и синдикатите на вработените во јавниот сектор. Оттаму, голем дел од препораките на иницијативата „Јавен сервис 2000” не биле сфатени сериозно и не биле применети во јавниот сектор (Borins 2002, 188).

Исто така, Владата на премиерот Кретиен, во текот на својот мандат до средината на 1994 година се обврзала да дефинира стандарди за производство и испорака на јавните услуги и да поднесе извештај за тие активности веќе следната година. Но, подоцнежните анализи покажале дека оваа владина обврска не била имплементирана комплетно и сеопфатно (AuditorGeneral 1996-2000, Ch. 14).

Како резултат на тоа, во ова истражување се наметна размислувањето на Полит и Боукаерт, околу тоа дека ако треба да се споредат принципите на новиот јавен менаџмент со мозаик, тогаш би можело да се заклучи дека досегашните канадски влади правеле напори за составување на мозаикот парче по парче, но никогаш не успеале да го состават до крај (Pollitt и Bouckaert 2000, 208-217).

Како најочигледна иновација во рамките на новиот јавен менаџмент во Канада претставувала т.н. алтернативна испорака на јавни услуги што се дефинира како процес на реструктуирање на јавниот сектор за подобрување на испораката на јавните услуги до клиентите, преку заемна поделба на управувачките функции помеѓу индивидуалците, интересните групи и јавните организации. Овие партнерства ги редуцираат двојните трошоци и ја зголемуваат ефикасноста во работењето. Бидејќи широко биле прифатени ваквите партнерства, воедно, тоа покажало дека тие ја нагласуваат сложеноста на канадскиот федерализам и тоа преку инволвирањето на сите интересенти, како во тековното менаџирање со јавните услуги, така и во имплементирањето на одделни делови од јавната политика. И покрај фактот што во Канада обемот на иницијативите што доаѓале од централната власт за примена на принципите на новиот јавен менаџмент бил релативно мал, сепак, локалните самоуправи биле тие што иницирале иновации и идеи за промена на status quo состојбата во менаџирањето со ресурсите од јавен карактер. Притоа, слободно може да се констатира дека локалните самоуправи во Канада биле шампиони во предлагањето на реформските принципи на новиот јавен менаџмент, но истовремено и најпрагматични во нивната имплементација (Borins 2002, 189).

1.3 Новиот јавен менаџмент во Австралија и Нов Зеланд

Анализата на принципите на новиот јавен менаџмент во Австралија и Нов Зеланд се заснова врз различни пристапи од страна на низа автори кои различно го дефинираат новиот јавен менаџмент. Во литературата, една од најпознатите анализи на новиот јавен менаџмент во Австралија е дадена од страна на Питер Карол и Питер Стеане во нивниот истражувачки проект „Австралија, новиот јавен менаџмент и новиот милениум” од 2002 година (Carroll и Steane 2002, 195-208).

Од друга страна, анализата на новиот јавен менаџмент во Нов Зеланд е сеопфатно елаборирана од страна на Доналд Кетл во неговата книга под наслов

„Револуција на јавниот менаџмент во светот: извештај за трансформацијата на менаџерството” од 2000 година (Kettl 2000, 10-15). И двете анализи поаѓаат од свои сопствени стојалишта и дефиниции. Во ова истражување, покрај тоа што ќе бидат анализирани и претставени размислувањата на наведените автори, ќе бидат дадени и некои сопствени размислувања како придонес за разјаснување на карактеристиките на новиот јавен менаџмент во овие две земји од англо-саксонското говорно подрачје.

1.3.1 Австралија

Анализата на новиот јавен менаџмент во Австралија, теоретски, започнува со проценката за застапеноста на секоја од карактеристиките дадени во општоприфатената дефиниција за новиот јавен менаџмент. Само како потсетување, новиот јавен менаџмент претставува форма на јавниот менаџмент:

1. чиешто пропоненти се залагаат за примена на моделите на менаџмент и техниките од приватниот во јавниот сектор;
2. прифаќањето на т.н. плурални модели во обезбедувањето на јавните услуги преку заедничко учество на приватниот сектор, непрофитниот сектор и јавните организации, се врши со нагласување на важноста на трошоците, квалитетот, брзината и навременоста на јавните услуги;
3. ревидираната улога на јавните организации во обезбедувањето на јавните услуги се карактеризира со „управување, а не бирократизирање”;
4. се изразува силна верба и поддршка на улогата на пазарните и квазипазарните механизми во координирањето на понудата и побарувачката за јавни добра и јавни услуги; и
5. се прави дистинкција помеѓу процесот на политичко донесување одлуки и процесот на професионално управување со јавните организации (Carroll и Steane 2002, 195-196).

Првата карактеристика се однесува на обемот, според којшто моделите и техниките на управување од приватниот биле применети во јавниот сектор. При истражувањето се утврди дека Австралија има воведено голем број политики и практики во јавниот сектор, а сите тие се засноваат на нивното применување во приватниот сектор. Корпорацискиот начин на управување, на пример, бил применет во различни јавни организации како експлицитен обид да се пресликаат практиките од современата бизнис -организација во јавниот сектор (*ibid.*, 198). Овде се поставува прашањето: Што е корпорациски начин на управување?

Во теоријата на менаџментот, под корпорациско управување се подразбира управување во коешто учествуваат претставници на клиентите или заедницата, претставници на приватниот сектор и претставници на државата или јавниот сектор. Најчесто се работи за јавни организации што делумно се приватизирани или дел од испораката и производството на јавни услуги и производи им е препуштено на организации од приватниот сектор, врз основа на договорна соработка или некој друг начин на соработка. Последователните влади во Канбера избирале корпорациско управување наместо приватизација како главно средство за реформа во јавните организации. Во таа смисла може да се додаде дека реформите што се однесуваат на третирање на корисниците на услуги, како клиенти, исто така, во голем обем биле применети во јавните организации низ цела Австралија (*ibid.*, 198).

Втората карактеристика, според којашто приватниот, јавниот и непрофитниот сектор учествуваат во креирањето различни и прагматични модели за обезбедување на јавните услуги, е повеќе од очигледна во јавните организации во Австралија, иако

степенот на учество на секој од овие сектори во испораката на услугите од јавен карактер бил различен во различните јавни организации. Договорната соработка или договорното преземање определени активности што претходно биле во рацете на јавниот сектор, значело создавање нов тип релација помеѓу купувач-испорачател, при што државата можела да ја задржи обврската за обезбедување, но не и обврската за испорака на јавните добра и/или услуги. Овој развој произлегува од обидите да се примени пристапот на испорака на услугите во чиј центар на внимание ќе биде клиентот. Интересот, во оваа насока, бил зголемен преку формирањето дополнителни информативни услужни центри за клиентите во, речиси, сите јавни организации во Австралија (McGuire 2000, 5-6).

Како што и претходно беше наведено, влијанието или ефектите од договорната соработка (contracting out) се мошне големи во јавниот живот во Австралија. Преку истражувањето се утврди дека креирањето партнерства од различен карактер и создавањето на т.н. квазине независни агенции во давањето јавни услуги е од големо значење за австралискиот јавен сектор. Партнерствата, во пошироко значење на зборот, генерираат нова архитектура на управување, каде што односите од партнерствата можат да станат клучни социјални односи во процесот на задоволување на потребите на клиентите. Со други зборови, во Австралија постои голема подготвеност за практикување различни и прагматични модели во испораката на јавните услуги (Carroll и Steane 2002, 198-199).

Третата карактеристика, покажува дека не постои ниту најмало сомневање дека Австралија не го поддржува принципот на „управување, наместо бирократизирање” во јавните организации на земјата. Во смисла на вистински реформи, а не само чиста политичка реторика, тоа е мошне очигледно во случаите на делумна приватизација на јавните компании, што во Австралија се одвивала особено интензивно во периодот помеѓу 1985 и 2000 година, и тоа особено на локално ниво. Државното „бирократизирање”, во смисла на сопственост и управување со јавната организација било многу редуцирано. Принципот на новиот јавен менаџмент „лидерство, а не бирократизирање” во Австралија може да се забележи преку зголемениот тренд за склучување договорна соработка во областа на несуштинските услуги и преку активностите што претходно биле обезбедувани од страна на јавниот сектор (ibid., 199).

Четвртата карактеристика или силното верување во улогата на пазарот и квазипазарните механизми во координирањето на понудата и побарувачката на јавни добра и услуги, покрај широката употреба на партнерствата и приватизацијата, претставувала главна одлика на австралиските влади, особено на локално ниво на владеење. Оваа констатација ја потврдуваат и зборовите на поранешниот министер на Комонвелтот, Дејвид Кемп, кој вели: „созревањето на австралиската демократија се насетува според тоа што самата претставува главна сила за промени што ги притиска владите да ги контролираат нивните јавни трошоци во задоволувањето на нараснатите потреби на граѓаните. Сите австралиски влади истражуваат и прифаќаат анализи за да се одговори на прашањето: Кои услуги треба да ѝ се обезбедат на австралиската јавност и од кого? Воведувањето конкуренција во испораката на услугите, т.е. да се биде купувач, наместо испорачател и ослободувањето од несуштинските услуги и дејности, се главни компоненти на новиот јавен менаџмент во австралискиот јавен живот” (Kemp 1998).

Овде уште треба да се нагласи фактот дека употребата на договорната соработка е ограничена на односите меѓу владините и невладините организации. Според австралискиот Устав, не постои можност еден дел од Владата да влезе во договорна соработка со друг дел при обезбедувањето на јавните услуги, како што и

различни делови на една иста јавна организација не смеат да учествуваат еден против друг на јавен тендер. Сепак, мора да се акцентира дека формалните правни договори не претставуваат карактеристика на меѓувладините односи, туку тие се главна карактеристика во односите помеѓу јавниот, приватниот и непрофитниот сектор во Австралија (Carroll и Steane 2002, 199-200).

Конечно, аргументот дека новиот јавен менаџмент се карактеризира со одделеност на процесот на донесување политички одлуки од процесот на професионално менаџирање на јавните услуги, не е доволно очигледен во контекстот на Австралија. Во ова истражување преовладува мислењето дека функциите на развивање политики и донесување одлуки треба да бидат одделени од секојдневните менаџерски обврски. И покрај фактот што, традиционално, јавната политика игра голема улога во начинот на креирање и испорака на јавните услуги, професионализмот, науката и севкупната јавност бара промена на моделот што јавните политики го замислиле при имплементирањето на јавните функции. Тоа е и основната причина да се размислува за промена на степенот на ригидност на јавните политики, преку овозможување поголем степен на флексибилност на секојдневните менаџерски активности од јавен карактер. Иако тоа не е особено нагласено во анализата на австралискиот нов јавен менаџмент, во ова истражување се заклучува дека Австралија се движи во насока на зголемен професионализам и деполитизација во испораката на јавните услуги од страна на јавните служби (ibid., 200).

1.3.2 Нов Зеланд

Како што веќе беше нагласено и претходно, современите реформи на јавниот менаџмент го имале својот вистински почеток во Нов Зеланд, односно тие датираат од 80-тите години на минатиот век. Заедно со другите земји од т.н. Британски Комонвелт (British Commonwealth), Нов Зеланд се смета за лидер во разработката и имплементацијата на принципите на новиот јавен менаџмент во светот, воопшто. Водечките автори на проблематиката на новиот јавен менаџмент во светот (како, Vorins, Lynn, Kettl, Hood, Schick, Pallot, James, Scott, Boston итн.) во своите анализи се согласни дека ниту една земја во светот не успеала толку брзо и сеопфатно да ги измени своите јавни програми, како и начинот врз основа на којшто се имплементираат тие програми, како што тоа го направил Нов Зеланд. Промените, не само што биле сеопфатни и сложени, туку имале еден необичен почеток што резултирал со внимателно изработен план којшто предвидувал кои активности треба да се постигнат со принципите на новиот јавен менаџмент (Kettl 2000, 8).

Реформите во Нов Зеланд започнале од врвот па надолу (top-down) со цел приватизирање на сè што можело да се приватизира; замена на т.н. управувачко-контролни бирократии со пазарни механизми; фокусирање на аутпутите или резултатите од работењето наместо на инпутите, особено кај буџетите; мерење на перформансите од работењето; како и ставање на клиентот во центарот на вниманието на јавните организации. Реформскиот пристап за имплементирање на принципите на новиот јавен менаџмент бил маркантен, пред сè, во смисла на неговата универзалност и агресивна имплементација. Реформаторите предвидувале една комплетна и тивка револуција околу тоа што го прави Владата и како тоа го прави. Во својата најсеопфатна и најкомплетна анализа на реформските принципи на новиот јавен менаџмент во Нов Зеланд, Ален Шик постигнувањата ги нарекува „единствен успех во развојот на една современа јавна администрација што почива врз принципите на новото менаџерско време” (Schick 1996, 38). И според анализите во ова истражување се

потврдува тврдењето на Шик. Поточно, никаде, т.е. во ниту една друга земја во светот не им се посветило толку големо внимание на принципите на новиот јавен менаџмент, како во Нов Зеланд.

До почетокот на 80-тите години на минатиот век, економијата во Нов Зеланд се карактеризирала со ниска невработеност и ниска инфлација, додека животниот стандард на граѓаните бил еден од највисоките во светот. Економијата била високорегулирана и помагана од страна на државата. Јавните организации од транспортот, енергијата, па се до комуникациите претставувале многу високи издатоци во вкупните јавни трошења во Нов Зеланд (Kettl 2000, 8). Но, со текот на времето, економијата во Нов Зеланд не можела повеќе да ги следи и поддржува амбициозните владини програми како порано. Многу брзо, како резултат на зголемената конкуренција во Пацифичкиот регион и драстично опаѓачкиот тренд во трговијата со земјоделски производи со Велика Британија, земјата се нашла во ситуација на економски хаос. Економијата стагнирала, а инфлацијата секојдневно растела. Економската криза се одразила со пораз на Националната партија и победа на Работничката партија, за првпат по девет години (ibid., 8-9).

Водечка фигура во иницирањето крупни промени во начинот на којшто се менаџира со јавните ресурси бил Министерот за финансии, Роџер Даглас (Roger Douglas). Инспирација за промените биле пазарните механизми и конкуренцијата, односно верувањето дека пазарните механизми влијаат врз ефективноста и ефикасноста на работењето и во јавниот во приватниот сектор, при што, со тоа се зголемува продуктивноста на трудот и сл. (ibid., 9).

Исто така, идеите се засновале на т.н. теорија на агенциски проблеми. Од теоријата на јавниот менаџмент се знае дека менаџментот со програмите бара од оние кои ги носат одлуките да им пренесат одговорност на оние кои се наоѓаат на пониските организациски нивоа. Сепак, ефективната супервизија над вработените на пониските хиерархиски нивоа е мошне скапа, затоа што е многу тешко, јасно да се дефинира политиката, а истовремено да се надгледуваат резултатите од работењето и да се дава правец за идните активности на организацијата. Во прилог на тоа, неколку поранешни владини претставници на Нов Зеланд истакнале дека „целта на дизајнерите на организациите од јавниот сектор е избегнување на проблемите поврзани со ефективната супервизија и минимизирање на јавните трошоци“ (ibid., 9).

Споредистражувањето, се потврдува дека реформаторите ги поврзувале економските теории со реформските идеи (главно принципите на новиот јавен менаџмент) за да се создаде таков јавен менаџмент што би бил сличен со оној од приватниот сектор. Менаџерите во јавниот сектор, исто така, треба да бидат одговорни за своите резултати од работењето. Но, за да се постигнат подобри резултати, на менаџерите им треба флексибилност во управувањето со буџетските средства, треба да ги ангажираат најдобрите луѓе во извршувањето на работните задачи и да набават опрема и материјални ресурси за успешно реализирање на задачите во организацијата. Јавниот менаџмент треба да се однесува исто како и менаџментот во приватниот сектор, но со таа разлика што јавните менаџери треба да го бранат јавниот интерес. Традиционалниот систем на јавна администрација во Нов Зеланд им дал на јавните менаџери помалку слобода, но им наметнувал големи контроли врз работењето. Заради овој факт, во Нов Зеланд било потребно балансирање на два, навидум спротивни пристапи во работењето и тоа: овозможувањето поголема флексибилност во административното работење (или како што популарно се зборувало во Нов Зеланд: „дај му право на менаџерот да менаџира“) и, паралелно на тоа, наметнување построги критериуми при постигнувањето на резултатите од работењето (или „остави го менаџерот вистински да менаџира“) (ibid., 9).

Во принцип, две значајни карактеристики ги продуцирале таквите размислувања во Нов Зеланд и тоа: прво, постоењето моќни теории (главно, концентрирани околу принципите на новиот јавен менаџмент); и второ, нивното влијание врз начинот на размислување на владините авторитети и претставници од јавниот сектор. Како резултат на тоа, пак, реформските принципи на новиот јавен менаџмент станале централен сегмент од политичката агенда на Работничката партија, така што нејзините претставници започнале агресивна кампања за имплементација на овие принципи во јавниот живот на Нов Зеланд (*ibid.*, 9-10).

Воведувањето на реформските принципи на новиот јавен менаџмент во Нов Зеланд не претставувало само поединечен напор, туку пакет од промени што се имплементирал во текот на 15 години. Од 1978 до 1985 година или во т.н. менаџерска фаза се нагласувал начинот на управување во приватниот сектор и неговата улога и значење за јавниот сектор. Втората менаџерска фаза што траела од 1986 до 1991 година, ги иницирала економските аспекти на јавниот менаџмент, како: договорна соработка, пазарна конкуренција и мерење на резултатите од работењето. Во текот на т.н.стратегиска фаза од 1992 до 1996 година, Владата во Нов Зеланд ја воочила потребата од редуцирање на фрагментацијата на јавните програми, под влијание на пазарните и квазипазарните механизми. И, на крајот, во четвртата фаза што трае од 1997 година до денес, Владата се концентрирала на развојот на човечките ресурси и примената на информациската технологија во јавниот сектор (*ibid.*, 10).

Во литературата постои консензус дека овие реформи или познати како принципи на новиот јавен менаџмент биле најагресивни и најамбициозни во светот. Интегрално, тие претставуваат еден современ и теоретски осмислен пакет на принципиелни идеи. Реформаторите во Нов Зеланд најнапред констатирале дека треба да ја зголемат транспарентноста на јавните организации, преку јасно дефинирање на мисијата и целите на организацијата, како и постојано известување на јавноста за постигнатите резултати од работењето. Функцијата на испорака била одделена од функцијата на производство на јавни добра и услуги. Откако јавната организација ќе дефинирала што треба да биде направено, се пристапувало кон селекција на оние луѓе кои можеле квалитетно и со најмал можен трошок да ги завршат задачите. За одлуките околу селектирањето на вработените, јавните менаџери поседувале голема дискреција, односно само тие знаеле кој најдобро може да ги исполни поставените цели. Голем број јавни менаџери во Нов Зеланд ангажирале добро трениран административен персонал за извршување на секојдневните административни обврски. Од друга страна, ангажираниот административен персонал бил дополнително мотивиран во имплементацијата на јавните програми преку понуда на дополнителни финансиски и нефинансиски средства од страна на јавните менаџери. Работата на администрацијата била вреднувана во зависност од степенот на постигнување на резултатите од работењето (на пример, колку километри пат биле асфалтирани, колку надворешни инвестиции биле донесени во локалната самоуправа, колку деца биле вакцинирани и сл.) (*ibid.*, 10-11).

Генерално, реформаторите или приврзаниците на новиот јавен менаџмент во Нов Зеланд се обидувале да го одделат процесот на донесување политики од процесот на имплементација на тие политики, т.е. да ја заменат традиционалната јавна бирократија и авторитет со мотивирање на вработените; потоа да воведат конкуренција во испораката на услугите од јавен карактер; транспарентно да ги дефинираат целите; како и да овозможат поголема флексибилност на администрацијата во извршувањето на секојдневните работни обврски (*ibid.*, 11).

Владата на Нов Зеланд за време на владеењето на Работничката партија приватизирала голем број јавни компании на државно или локално ниво (вклучувајќи

ги комуникациите, транспортот, одржувањето на јавните патишта, парковите, улиците и сл.). Сепак, приватизацијата не била единственото решение. Целта на реформите во Нов Зеланд била зголемување на продуктивноста во работењето на сите јавни организации од национален или локален карактер. Значи, не само приватизирањето, туку и зајакнувањето на претпримачкиот дух на вработените во јавните организации, особено на менаџментот, се засилувало онаму каде што сè уште Владата поседувала сопственост. Нејзината улога била да овозможи максимум добивка за клиентите (даночните обврзници) кои ја финансирале нејзината улога во општеството. За остварување на тие цели, во 1986 година бил донесен Закон за компаниите во јавна сопственост што бил еден од клучните закони на реформската легислатива во Нов Зеланд и еден од најважните закони што овозможил имплементирање на принципите на новиот јавен менаџмент (*ibid.*, 11). Исто така, Законот за јавен сектор од 1988 година и Законот за јавни финансии од 1989 година, така да се каже, го зацементирале имплементирањето на принципите на новиот јавен менаџмент во јавните организации. Овие закони им обезбедиле на јавните менаџери поголема флексибилност во работењето, особено во делот на вработувањето, отпуштањето и определувањето на висината на платата на вработените. Според овие закони, јавните менаџери започнале да потпишуваат петгодишни договори за работен ангажман, односно договорите за т.н. доживотно вработување биле заменети со потпишување временски договори што содржеле прецизни клаузули за целите и обемот на работата којашто требало да биде постигната во текот на петгодишниот работен ангажман (*ibid.*, 11).

Законот за јавен сектор од 1988 година ги принудил јавните менаџери да чувствуваат поголема одговорност за резултатите од своето работење. Поспецифично, Законот предвидувал поместување на менаџерската одговорност од буџетскиот инпут (обемот на употребени ресурси, односно парите од даночните обврзници) кон буџетскиот аутпут (или постигнатата ефективност, ефикасност и продуктивност). Уште од 1992 година, Владата на Нов Зеланд ги вовела т.н. долгорочни буџети (или уште попознати како *accrual budgets*). Јавните организации пред тоа ги воделе своите буџетски сметки на мошне едноставен начин: буџетските приходи минус буџетските расходи за секоја фискална година. Голем број локални самоуправи во Нов Зеланд го прифатиле долгорочното планирање на приходите и расходите и започнале да го употребуваат т.н. акруален метод при проценката на вкупните трошоци на програмите вклучувајќи ги и долгорочните трошоци на активностите што тековно биле реализирани. Претставниците на јавниот сектор многу внимателно ги анализирале економските теории за процесот на донесување одлуки во јавниот сектор и дошле до заклучок дека готовинското сметководство поттикнувало донесување одлуки во сегашноста кои не би предизвикале посериозни финансиски последици на долгорочен план во иднина (над 10 години) (*ibid.*, 11-12).

Како дел од вкупните реформи во јавниот сектор во Нов Зеланд и во ова истражување ќе го потенцираме креирањето на т.н. област на стратегиски резултати и т.н. клучни резултати во стратегиската област. На тој начин, во Нов Зеланд сите јавни организации на национално или локално ниво, се фокусирале на постигнување повеќе или помалку приоритетни цели, во зависност од периодот што им бил даден на располагање (краткорочен, среднорочен или долгорочен). Всушност, периодот и целите врз коишто требало да се фокусира секој јавен менаџер биле составен дел на неговиот договор за работен ангажман (*ibid.*, 12).

Земајќи ги предвид горенаведените факти, во овој труд, како и многу други автори во литературата на новиот јавен менаџмент (Borins, Lynn, Kettl, Hood, Schick, Pallot, James, Scott, Boston итн.) кои вршеле сеопфатна анализа на реформските принципи на новиот јавен менаџмент во Нов Зеланд, може да се извлече заклучок дека

Нов Зеланд е лидер во имплементацијата на реформските принципи на новиот јавен менаџмент. Принципите, всушност, јасно објаснуваат: Кој и што треба да прави за различните делови на реформската агенда да бидат комплементарни и да може успешно да се имплементираат вкупните промени во јавниот сектор!?

Дел II

КОНЦЕПТОТ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА КЛУЧНАТА ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА НА ОБРАЗОВАНИЕТО, НАУКАТА, ЗДРАВСТВЕНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Глава 4
Теоретски осврт на концептот на јавните служби
со осврт на Република Северна Македонија

1.1 Поим и дефинирање на јавните служби

Јавните служби се познати по тоа што задоволуваат некои заеднички потреби на општеството. Притоа, може да се каже дека секоја јавната служба произлегува од поделбата на трудот што постои во секое општество. Многу добро е познато дека во ниедно општество ниту еден индивидуалец не може сам да ги задоволи своите потреби. Генерално кажано, за основоположник или творец на т.н. теорија за јавна служба се смета францускиот теоретичар Леон Диги (Leon Duguit). Според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева, Леон Диги е поборник на т.н. теорија на социјални функции и според која целото административно право не претставува ништо друго туку само право на јавните служби, односно, основата на јавно право претставува правилото за управување со јавните служби (Гризо, Давитковски и Павловска-Данева 2008, 347).

Така, според Диги, „јавната служба претставува секоја дејност чие вршење управувачите треба да го регулираат, обезбедат и контролираат, бидејќи е неопходно за остварувањето и развојот на општествената меѓузависност, така што може да биде наполно обезбедена само со силата со која располагаат управувачите”. Исто така, според него, „како јавни служби треба да се организираат дејностите чии застој, макар и најкраток, доведува до општествено безредие”. Како на пример, во прилог на тоа, тој го наведува примерот со штрајкот на француските железничари од 1910 година кој покажал дека железниците поседуваат т.н. елемент на јавна служба односно со нивниот прекин на работа се парализираат вкупните општествени активности (Диги, 1929). Меѓутоа и оваа дефиниција недоволно го конкретизира поимот јавна служба, а исто така, тоа не е присутно ни кај останатите теоретичари за јавните служби. Според Леон Диги, „паралелно со развитокот на цивилизацијата се зголемува и бројот на јавни служби (во кој би можеле да ги вброиме и здравството, образованието, социјалната и детската заштита, науката, културата и спортот, но исто така, и сообраќајот, електростопанството и поштите, телеграфот и телефонот)”. Сепак, тоа не ја исклучува можноста ваквите дејности од јавен карактер да бидат извршувани и од приватни организации. Согласно на тоа, според Диги, зголемувањето на бројот на јавните служби може да значи, односно да асоцира на растечки тренд на децентрализација во овие служби (Диги, 1929).

Друг француски теоретичар, според кој јавното право не претставува ништо друго туку само збир на правила кои се однесуваат на јавните служби е Жез (Jeze). Жез жестоко ја критикува Дигиевата теорија на јавните служби посочувајќи дека прашањата на јавните служби оваа теорија ги разгледува само од правен аспект. Според него, јавната служба не претставува ништо друго, туку само една рутинска техничка постапка која е насочена за задоволување на општите потреби на граѓаните (Гризо, Давитковски и Павловска-Данева 2008, 348). Гризо, Давитковски и Павловска-Данева го даваат следново објаснување: „режимот на јавната служба се карактеризира со подведување на приватните интереси под општиот интерес, односно организацијата на јавните служби непосредно се менува во согласност со потребите од општ интерес; јавната служба според тоа, претставува легална ситуација” (ibid., 348). Друг автор, односно Валин (Waline), смета дека јавната служба е само еден суштински дел на административното право, но исто така, тврди дека административното право не е само право кое се однесува на целокупните јавни служби во општеството (ibid., 348). Според т.н. класична теорија на јавните служби, управувањето со овие служби секогаш се врши, речиси, подеднакво, односно според одредбите на административното право и одредбите на граѓанското право. Конечно, т.н. социјалистичка правна теорија, проучувајќи го поимот јавна служба се обидела да го замени терминот јавна служба со

терминот општествена служба во спрега со тогашните политички убедувања и идеологија за т.н. концепт на напуштање на државните работи и нивна замена со општествените социјалистички функции (*ibid.*, 348-349).

Во секој случај, дефинирањето на јавната служба е сè уште широко неодредено во организациската и правната теорија. Ваквата општа слабост при дефинирањето на концептот на јавните служби претставува голем проблем при одредувањето на нејзините општи карактеристики. Сите досегашни дефиниции за концептот на јавните служби, било поранешни или сегашни, навлегуваат само делумно, но не и во целосното дефинирање на овој мошне битен сегмент од општественото живеење. Секоја дефиниција за јавните служби претставува само одраз на моменталната општествено-економскаконстелација на социјалните односи во едно општество. Тоа може да има свое објаснување според фактот што секоја стопанска дејност содржи одредени специфични елементи на т.н. јавност, односно нивната цел е задоволување на јавниот интерес на граѓаните. Во секој случај, секоја стопанска, како и нестопанска дејност може да содржат елементи на јавност, при што, секоја јавна служба може да вклучува некои јавни дејности или група на јавни дејности. Сепак, според една од најопштите дефиниции за јавната служба е тоа што „јавната служба претставува збир на дејности кои се од заедничко општо значење за сите луѓе и за нивните организации на одредено подрачје, а чие вршење е гарантирано и заштитено со правни прописи” (*ibid.*, 349). При ваква констелација, односно теоретско дефинирање на концептот на јавните служби, произлегува дека секоја јавна служба може да се дефинира од страна на два аспекти: прво, социолошка компонента и второ, правна компонента. Социолошката дефиниција се однесува на важноста и големото значење на која било дејност која има јавен карактер, односно е во функција на задоволување на јавниот интерес на граѓаните. Од друга страна, пак, правниот дел се однесува на правните прописи, според кој: функционирањето на секоја јавна служба во општеството мора да биде строго регулирана преку правен пропис, односно законска норма. Со други зборови, социолошката компонента се однесува на т.н. функционален дел на секоја јавна служба додека, пак, правната компонента се однесува на т.н. организациски дел, односно елемент (*ibid.*, 349). Како резултат на тоа, може да се каже дека секоја јавна служба може да се набљудува од два аспекти и тоа: материјален, т.е. функционален и формален, односно организациски поим (*ibid.*, 349). Се разбира дека и во овој случај постојат две различни дефиниции на јавните служби. Во рамките на организациската дефиниција, секоја дејност се третира за јавна служба доколку е организирана во рамките на посебна институција, односно јавен орган којшто е формиран за да дава услуги од областа на конкретната јавна служба во општеството. За разлика од претходната дефиниција, т.н. материјална дефиниција потенцира дека не е битно кој ја организира јавната служба, односно испорачува јавната услуга, туку тоа дека јавната служба има елементи на „јавност” дури и тогаш кога таа е обезбедена и испорачана од страна на приватна организација, односно кој било приватен субјект (*ibid.*, 349-350). Како резултат, секоја активност во општеството која може да се сведе под режимот на јавното право, без разлика дали е испорачана од страна на приватни или јавни субјекти претставува јавна служба. Сепак, во современите услови на живеење, кога постои сè поголема и поголема регулација на општествените активности, може да се каже дека правните белези или правното одредување на поимот јавна служба во општеството, доминира над социолошката компонента која се однесуваше на заедничкото, односно социолошкото значење на јавната служба во општеството. Тоа е заради фактот што сè повеќе и повеќе активности од јавен карактер, ги имаат карактеристиките на една јавна служба, односно, сè повеќе и повеќе јавни служби се препуштени да бидат управувани од страна на приватни лица (*ibid.*, 350).

Како резултат, може да се каже дека сите дефиниции за јавните служби може да се сведат под два заеднички именители, односно тоа дека секоја јавна служба постои за задоволување на една потреба во општеството од јавен карактер, како и тоа дека таа мора да биде организирана во рамките на еден добро организиран државен орган на власта. Иако се смета дека во јавни служби може да потпаднаат и некои активности од индустриски, односно комерцијален карактер, сепак, преовладува фактот дека јавна служба е која било активност во општеството која функционира, односно може да опстојува во рамките на т.н. административен режим (*ibid.*, 350). Од историска гледна точка, поимот и дефинирањето на јавната служба е карактеристичен за Република Франција и тоа во текот на 60-тите и 70-тите години на минатиот век. На почетокот, поимот јавна служба во Република Франција бил синоним за бирократско однесување, односно некаков државен апарат во споредба со приватниот сектор кој бил доста динамичен и флексибилен. Со други зборови, јавната служба била синоним за бавност, ригидност и непродуктивност. Меѓутоа, веднаш по изборите во 1981 година се потенцира големото значење на јавната служба преку потенцирање на одредени принципи, како што се: флексибилност, ефикасност, продуктивност, квалитет итн. (*ibid.*, 350). Со текот на времето, но во рамките на 80-тите години на минатиот век, се случила обемна приватизација на поголем број сектори на општеството, но сепак, одредени јавни служби, како на пример, водоснабдувањето или затворите не можеле да бидат приватизирани заради нивниот исклучително јавен карактер. Сепак, кон крајот на 80-тите и почетокот на 90-тите години на минатиот век, поимот јавна служба повторно станал актуелен со тоа што голем број активности започнале да се регулираат во рамките на јавното право (*ibid.*, 351). Како резултат, третманот и регулацијата на јавните служби постојано биле предмет на политички одлуки и интереси во однос на тоа што треба да припаѓа во јавна служба или како таа да биде регулирана, односно испорачана од страна на приватен субјект. Исто така, како и секоја научна дисциплина која е предмет на истражување во рамките на едно општество, треба да се каже дека и проучувањето на јавната служба има своја цел и предмет, односно средства. Генерално, целта на секоја јавна служба е задоволување на потребата од јавен интерес или секоја задача или активност чија цел е исполнување на т.н. јавна функција во општеството. Притоа, потребни се одредени легитимни средства за да се оствари таа цел. Во однос на средствата за постигнување на целите, треба да се потенцира дека задачата на секоја јавна служба мора да биде задача за задоволување на одредена јавна потреба или јавен интерес. Како резултат, произлегува логиката дека за да постои некоја јавна служба мора да постои и некоја цел, односно јавна потреба или јавен интерес. Додека, пак, средството претставува задачата која ја има кој било државен орган или институција како носител, односно испорачател на јавна услуга. Во однос на средствата, во литературата постои размислувањето дека задачата може да биде извршувана и од страна на приватен субјект. Во овој случај, сепак, треба да се потенцира фактот дека таа приватна фирма има или ѝ се дадени одредени јавни овластувања најчесто под надзор или супервизија на некој државен орган или јавна институција (*ibid.*, 351). Како резултат, според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева, јавна служба е онаа служба каде задачата ја извршува т.н. јавно - правен субјект, но и во случај, кога оваа задача му е доверена и на т.н. приватно - правен субјект кој поседува одредени овластувања или обврски наметнати од некој државен орган (*ibid.*, 352).

Според Сланинка- Динева, јавните служби претставуваат предмет на разработка во рамките на теоријата на управното право и јавната управа (Сланинка- Динева 2002, 20). Според истиот автор, во суштина постојат три теоретски концепти кои даваат свои објаснувања на јавните служби и тоа: уставно- правен концепт, правно- теоретски

концепт и идеолошки концепт (ibid., 20). Во рамките на правно- теоретскиот концепт дошло до т.н. дуализам во правото и тоа на јавно и приватно право. Токму од овој дуализам поконткретно од односите помеѓу власта и граѓаните во рамките на јавното право се појавила теоријата за проучување на јавните служби, особено во Франција. Како резултат, почетокот на проучувањето на јавните служби е од крајот на XIX век до денес, односно од појавата на индустрискиот капитализам до денес (ibid., 20). Според Леон Диги кој се смета за татко на теоријата на јавните служби, јавните служби не претставуваат ништо друго, туку „збир на јавни дејности во општеството” (Диги 1929). Аналогно на поделбата на приватно и јавно право, Диги сметал дека носењето на законите е во функција на уредување на начинот на функционирање на јавната служба, односно дека секој закон е т.н. закон за една јавна служба (ibid., 1929). За разлика од Дигиевата школа за јавни служби или т.н. солидаристичка теорија, Келзен сметал дека секој извршител, односно јавен орган во рамките на државата или јавното право претставува јавна служба (Крбек 1960-62, 1-3). Идентично на горенаведените размислувања на Гризо, Давитковски и Павловска-Данева, авторот Сланинка- Динева во своето дело под наслов „Јавните служби во Република Македонија- реалност и визија” објавена во 2002 година, ги обработува размислувањата на академикот Иво Крбек во однос на јавните служби (Сланинка- Динева 2002, 21-22). Имено, академик Крбек тврди дека јавните служби не се прецизно дефинирани, односно ниту една дефиниција на јавните служби не е целосна. Според него, јавната служба покрива дејност која има јавен карактер и која произлегува од т.н. хоризонтална поделба на јавната управа (Крбек 1960-62, 1-3). Друг теоретичар кој подлабоко ја изучувал проблематиката на јавните служби бил Тери Купер. Купер тврди дека правниот дуализам, односно дихотомијата јавно- приватно произлегува исклучиво од т.н. „континуум јавно- приватно” (Corper 1991, 176-177). Во минатото, во литературата, концептот на јавните служби се поистоветуваат со т.н. општествени служби или општествени дејности. Но, според Сланинка- Динева, поимот општествени дејности е многу поблизок до т.н. нестопански јавни дејности отколку до поимот јавна служба (Сланинка- Динева 2002, 22). Со други зборови, за некоја јавна служба да добие карактеристики на јавна дејност потребно е да биде законски регулирана додека, пак, поимот општествена дејност е многу широк поим при што тешко може да се конкретизира неговото суштинско значење. Како резултат, сепак, постои консензус околу тоа дека за некоја дејност да биде прогласена за јавна дејност или да добие статус на јавна служба, таа треба да биде законска регулирана. Откако некоја јавна дејност ќе добие статус на јавна служба, таа може да биде под силно влијание на управното право. Но, според Сланинка- Динева, при обидот за озаконовување или законско регулирање на некоја јавна служба, потребни се одредени предуслови и тоа: постоење динамика, односно континуитет, препознатлив јавен интерес, еднаков пристап до услугите, задолжително или факултативно користење на услугата итн. (ibid., 23). Трошоците за користење на јавните услуги најчесто се покриени целосно од државата или, пак, вкупните трошоци да бидат делумно покриени од страна на корисниците на јавните услуги (партиципација). Друга карактеристика за јавните служби е и заедничкото одлучување, односно, кога во раководните органи на јавната служба учествуваат и корисниците на услугите заедно со претставници од државата, како дел од јавната управа во рамките на јавната служба. Значајно е да се каже и тоа дека јавната организација нема овластувања да санкционира или да врши регулаторни активности. На наједноставен начин, државата преку донесувањето на законите и правните прописи им пренесува одредени права на одредени организации за вршење јавна дејност со цел задоволување на потребите од јавен карактер. Притоа, според Сланинка- Динева, терминот јавно, односно јавност имаат примарно значење

додека, пак, државата има секогаш секундарна поставеност. Може да се каже дека во Република Северна Македонија согласно со Уставот од 1991 година, јавниот интерес се третира како врховен институт, односно тој е неприкосновен во споредба со приватниот интерес (ibid., 24-25).

1.2 Општествените потреби- condition sine qua non за постоењето на јавните служби

Сланинка- Динева во своето дело под наслов „Јавните служби во Република Македонија- реалност и визија“ објавено во 2002 година, дава суштинска, односно фундаментална анализа на човековите потреби во општеството, како основа за постоење на јавните служби (Сланинка- Динева 2002, 11-18). Притоа, таа се повикува на истражувањата правени од страна на бројни еминентни социолози, психолози, филозофи, економисти и тоа: Абрахам Маслов, Бранко Хорват, Емил Диркем, Фридрих Хегел, Карл Маркс, Ерих Фром, Малиновски, Младеновиќ, Стојановиќ, Ковиљка Романиќ, Иван Мецановиќ итн. Аналогно на тоа, во овој дел на оваа глава ќе бидат разработени суштинските размислувања на секој од горенаведените автори. Историскиот развој на т.н. теорија на потреби или хреиологија има вековна традиција. Како резултат, мора да се спомене Абрахам Маслов како еден од првите истражувачи во областа на човековите потреби. Имено, позната е т.н. Маслова хиерархија на човековите потреби, според која тие се поделени, односно класифицирани во пет групи и тоа: прво, физиолошки потреби (на пример: храна и вода); второ, потребите за сигурност (на пример: дисциплина, закон, слобода); трето, т.н. потреби за социјална припадност или емпатија (љубов, социјализација); четврто, т.н. потреби за самопочитување; и петто, т.н. потреби за самопотврдување, односно себедоказување (McLeod 2020). Сепак, постои длабоко уверување дека горенаведената хиерархија на човекови потреби, иако револуционерна, е направена исклучиво од психолошки аспект. Во контекст на Масловата хиерархија на човекови потреби, хрватскиот научник Бранко Хорват дава своја анализа, кога оваа хиерархија на потреби би се однесувала на т.н. општествена организација. Според Хорват, физиолошките потреби се сите потреби кои се однесуваат на животната егзистенција. Доколку овие потреби бидат задоволени, тогаш човекот има потреба да бидат задоволени неговите т.н. културни потреби (како на пример: забава, наука, уметност, здравствена грижа итн.). Понатаму, пак, доколку бидат задоволени претходните потреби, човекот прибегнува кон задоволување на т.н. потреби за самопочитување (како на пример: групирање, односно заедништво, право на сопствено мислење, слобода на говор итн.). Конечно, според Хорват, во последната или четвртата група спаѓаат потребите за самопотврдување или самоактуелизација на човекот. Преку процесот на трудот со текот на времето човекот дополнително созрева и единствено преку трудот човекот може да поминува од првата група кон последната група на потреби (Horvat 1983). Од друга страна, според социологот Емил Диркем, социјалните или т.н. законски регулирани јавни дејности произлегуваат како резултат од т.н. општествена поделба на трудот. Според Диркем, општествената поделба на трудот не претставува ништо друго туку општествена солидарност која произлегува од тоа што дошло до поделба на т.н. заеднички функции со текот на времето. Поедноставно кажано поделбата на трудот е почеток на човековата цивилизација, односно се зголемуваат специјализираните знаења, па според тоа и општиот развој на општеството. Аналогно на општествениот развој како резултат на поделбата на трудот, Диркем смета дека и државата се развивала како резултат на поделбата на трудот (Диркем 1972). Германецот Хегел, исто така, ги проучувал човековите потреби пришто

утврдил дека човекот е социјално суштество, односно дека ниту еден човек не може да постои сам по себе туку исклучиво во директна или индиректна интеракција со другите луѓе. Хегел смета дека индивидуата, односно човекот, претставува основна клетка на т.н. граѓанско општество и притоа општествените потреби претставуваат однос помеѓу човекот и средствата при што тие претставуваат еден вид поврзаност помеѓу т.н. природни и т.н. духовни потреби (Сланинка- Динева 2002, 13). Филозофот и економист, Карл Маркс, смета дека единствен начин за да биде задоволена човековата потреба за егзистенција претставува вложувањето на човековиот труд. Според него, трудот е централен концепт односно α и ω на т.н. производствени сили кои претставуваат услов за „размена на материјата помеѓу човекот и природата”. Бидејќи Маркс се концентрирал, односно бил фокусиран на проучувањето на т.н. производствени сили во капитализмот, тој ги третира човековите потреби како збир на различни стоки кои постојано се предмет на размена помеѓу различните актери во капиталистичкото општество (Маркс 1979, 1-3). За разлика од Карл Маркс, Ерих Фром прави поделба на потребите и тоа на т.н. животинска и човечка егзистенција. Во рамките на т.н. животинска егзистенција, Фром ги вклучува гладот, жедта и сексот. Од друга страна, човековата егзистенција се состои од повеќе групи на потреби и тоа: потреба за социјализација и групно заедништво, потреба за активност и креативност, потреба за ред и правда, потреба за самоидентификација и потреба за т.н. интелектуална и емотивна насоченост (From 1983). Малиновски ги проучува потребите од аспект на т.н. основни или физиолошки и изведени потреби. Тој смета дека т.н. изведени потреби се доста значајни или на исто рамниште, како и физиолошките потреби. Овие изведени потреби вклучуваат четири главни императиви и тоа: економија, контрола, воспитување и политичка организација. Економијата- затоа што мора да се произведува и троши; контролата- затоа што мора да постојат прописи и санкции; воспитувањето- затоа што мора да постои идентитетска или културна традиција; политичката организација- затоа што мора да постои моќ и авторитет во рамките на организацијата (Malinovski 1970).

Од поранешните југословенски автори, од особено значење претставуваат размислувањата на Младеновиќ. Според Марко Младеновиќ, од економска, но и од психолошка гледна точка, постојат два вида на човекови потреби и тоа: егзистенцијални потреби и т.н. потреби на стандардот. Првиот вид потреби се оние потреби кои човекот ги задоволува на нормален начин во рамките на социјалната група на која ѝ припаѓа во општеството. Вториот вид потреби се однесуваат на оние потреби чиешто задоволување е неопходно за одредени поединци, но кои потреби, тие не можат да ги задоволат во постоечката општествена средина (Mladenovic 1973). Друг еминентен автор од бившите југословенски простори кој интензивно ги проучувал човековите потреби е Радмила Стојановиќ. Стојановиќ, како еминентен југословенски економист тврди дека секое општествено уредување, односно општествен систем се состои од повеќе помали системи или т.н. потсистеми, како на пример: образовен систем, политички систем, економски систем итн. Во рамките на секој од овие т.н. потсистеми се задоволуваат одреден вид човекови потреби согласно со расположливоста со ресурсите со кои располага тој потсистем во дадениот момент. Исто така, карактеристично е и тоа што Стојановиќ ги дели човековите потреби врз основа на начинот на информирање, односно на кој начин човекот добива информација за потребите и тоа: потреби за кои човекот се информира преку пазарот, потреби за кои човекот се информира и од пазарот, но и од предвидувањата за пазарната побарувачка и потреби за кои човекот добива информации од резултатите на научните истражувања. Во суштина, според Стојановиќ, задоволувањето на овие

потреби ја сочинува т.н. општа општествена потрошувачка и тоа: образование, здравство, култура итн.(Stojanovic 1972).

Се разбира дека покрај научната мисла за човековите потреби, во општествената практика на регулирање на потребите мора да постои и т.н. правен статус, односно режим под кој се регулира задоволувањето на човековите потреби. Според истражувањата на Сланинка- Динева, при задоволувањето на потребите, во литературата се идентификувани одредени принципи и тоа: солидарност, заемност, еднаквост и рамноправност (Сланинка- Динева 2002, 16). Притоа, се цитираат едни од најрелевантните дефиниции за солидарноста и заемноста на авторите Ковиљка Романиќ и Иван Мецановиќ. Според Ковиљка Романиќ, принципот на солидарност претставува подготвеноста на еден член во рамките на групата или заедницата да им излезе во пресрет на другите членови со кои дели заеднички интереси и цели (Romanic 1984). Од друга страна, Иван Мецановиќ ги разгледува солидарноста и заемноста како составен дел на секоја општествена дејност, при што на ниво на секоја дејност потребно е да постојат стандарди кои би овозможиле задоволување на потребите на секоја индивидуа, дури и во случај кога таа индивидуа не е во можност тоа сама да го направи (Mecanovic 1984).

Генерално, од исклучителна важност е да се потенцира дека јавните служби, односно институциите кои ги задоволуваат општествените потреби од областа на нестопанските дејности (како на пример: образование, здравство, култура, наука итн.) се од исклучителна важност за развојот на стопанските дејности и затоа, речиси, во секоја земја во светот се третираат како дејности од посебен општествен интерес односно дејности кои се под статус на посебен законски режим заради големото значење на јавниот интерес и задоволувањето на човековите потреби, заради кои постојат јавните служби во општеството.

1.3 Односот на јавните служби со државата и политичките партии

Од исклучително значење претставува анализата на односот, односно меѓусебните констелации помеѓу најбитните актери во општествени рамки кои на директен или индиректен начин влијаат врз развојот на јавните служби. Од осамостојувањето на Република Северна Македонија до денес, овој однос или односи се најдобро истражувани од страна на Сланинка- Динева (Сланинка- Динева 2002, 42-60). Начинот на кој се третираат јавните служби, односно начинот на задоволување на човековите потреби е особено актуелен пред почетокот на секоја изборна кампања, но и за време на изборната кампања. Со други зборови, во еден повеќепартиски демократски систем на изборен натпревар, како што е познато, политичките партии чија основна цел е освојување на власта, преку своите политички програми се обидуваат да ги освојат симпатиите на граѓаните и притоа, даваат голем број декларативни ветувања за подобро управување и функционирање на јавните служби кои, како што е познато играат голема улога во животот на граѓанинот, односно неговото семејство (како семејниот буџет, квалитетот на услугите, амбиентот и вредностите кои се застапени од јавните служби т.е. нивниот однос кон граѓанинот итн.) (ibid.,42). Од друга страна, државата претставена преку институциите е застапена од политичката партија или политичките партии кои во моментот се на власт, односно ја добиле довербата на граѓаните на последните одржани политички избори. И во едниот и во другиот случај, јавните служби се под влијание на т.н. борба за власт

помеѓу политичката партија или партии на власт со политичките партии кои имаат намера да ја освојат власта, односно политичката опозиција. Затоа, според Сланинка-Динева, односот на државата (застапувана од политичките партии кои се носители на власта) и политичките партии (во овој контекст се мисли на политичките партии кои се во опозиција) кон јавните служби, односно јавните дејности во општеството, треба да биде третиран во т.н. интердисциплинарен контекст (ibid., 43). Тоа значи дека односите на секоја јавна служба во општеството треба да се разгледуваат во еден затворен круг во кој припаѓаат државата (политичката власт) и политичките партии кои во моментот не се дел од таа власт. Иако во затворен круг, овие односи постојано се динамични и имаат историски развој, многу се релативни и во најголем дел зависат од политичките интереси, политичката волја и степенот на подготвеност за постигнување политички консензус, расположливите економски, односно финансиски ресурси итн. Како што претходно беше споменато во рамките на оваа глава, таткото на теоријата на јавните служби, Леон Диги, постојано потенцирал дека човекот е социјално суштество кое е родено да живее во заедница (ibid., 44). Бидејќи со текот на времето т.н. племенска заедница на човекот еволуирала во т.н. државна заедница, односно се појавила државата како форма за организација на човековата заедница, според Диги, единствено државата е таа која треба да обезбеди задоволување на човековите потреби од јавен карактер, односно да ги организира јавните служби кои ќе го бранат јавниот интерес на најдобар можен начин при што главниот фундамент при испораката на услугите од јавен карактер е т.н. принцип на солидарност (Диги 1929). Во секој случај, треба да се земе предвид дека државата уште во фазата на т.н. либерален капитализам го застапувала гледиштето, односно интересот за некои нестопански дејности кои потоа, по пат на формално озаконовување и регулирање добиле статус на дејност од јавен интерес или биле прогласени за јавна служба (Сланинка- Динева 2002, 44). Како резултат на солидаристичката теорија на јавните служби, државата е таа којашто мора да води сметка, односно да управува со системот на јавните служби во општеството повикувајќи се на т.н. општ јавен интерес кој од друга страна претставува *condition sine qua non* за постоењето на една модерна демократска држава каде било во светот. Со други зборови, оваа теорија за прв пат го застапува стојалиштето дека секоја дејност која има статус на општествена дејност е од јавен, а не од приватен карактер (ibid., 45).

Притоа, мора да се потенцира дека и ден денес (иако за прв пат се применувала во Франција) оваа теорија ја дава основата за сите видови на понатамошни модели на државно управување со јавните служби и тоа од историска гледна точка. Имено, Дигиевата теорија била присутна во научните истражувања и правниот поредок на бившата југословенска држава во периодот од 1945 до 1991 година. Но, исто така, мора да се потенцира фактот дека оваа теорија нашла примена и во Уставот на независна Република Македонија донесен на 17 ноември 1991 година со Одлука број 08-4642/1 за прогласување на Уставот од страна на Собранието на Република Македонија (Собрание на Република Македонија- Устав 1991). Прво, Дигиевата теорија е застапена во член 1 став 1 од Уставот, каде се потенцира дека Република Македонија е социјална држава; второ, во член 8 став 1 алинеја 8 од Уставот во кој се вели дека една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија претставува социјалната правда, хуманизмот и солидарноста; и трето, согласно член 34, член 35, член 39, член 40, член 41, член 42 и член 44 од Уставот каде се потенцираат економските, социјалните и културните права на граѓаните на Република Македонија (Сланинка- Динева 2002, 45).

Во секој случај, во практиката постојат различни форми, односно модалитети за управување, односно организирање на институциите кои имаат надлежности од областа на јавните служби. Генерално, единствената разлика помеѓу овие модели на

управување претставува однесувањето или третманот на државата кон институциите, односно колку таа се грижи за ефикасна и ефективна испорака на јавните услуги заради зачувување на јавниот интерес на граѓаните (ibid., 46). Како и да е, улогата на државата е да го гарантира задоволувањето на потребите на граѓаните од јавен карактер и без разлика кој модел на управување се применува, државата мора да врши постојан надзор, односно контрола над работењето. Со други зборови, во сите познати модели на управување со институциите на јавните служби, државата може да има целосна контрола или тоа делумно да му биде препуштено на корисниците на јавните услуги или на локалните органи (типично преку процесот на децентрализација).

Во текот на историскиот развој на односот на државата кон социјалните права на граѓаните почнувајќи од крајот на Втората светска војна, во Република Македонија постоеле тенденции за т.н. деетатизација, односно намалување на т.н. државно диригирање во институциите кои имале надлежност од областа на јавните служби. Имено, постоел голем проблем околу појавата на дуплирање на надлежностите помеѓу државата или Републиката со локалните органи или општините (ibid., 46). Сепак, со текот на времето, дошло до т.н. државно „девалвирање” на општините што се случилосе уставниот амандман LXIX, при што, општината добила статус на единица на локалната самоуправа. Согласно со овој амандман на Уставот на тогашна Социјалистичка Република Македонија од 1974 година, општината, сега како единица на локалната самоуправа, имала бројни надлежности од областа на јавните служби и тоа: здравство, образование, социјална заштита, детска заштита итн. (ibid., 47). Во секој случај, односите помеѓу државата и јавните служби драстично се промениле под влијание на Уставот од 1991 година. Првата голема промена е во тоа што општествените дејности морале да се прилагодуваат за вршење јавни услуги во сега веќе пазарното стопанство. Заради истакнување на претприемништвото и приватниот труд се случиле сериозни тенденции за елиминирање на т.н. државен интервенционизам или ставање на улогата на државата на минимално ниво. Друг процес, пак, се јавил во оној случај кога дејностите имале јавен карактер додека, пак, задоволувањето на потребите на граѓаните се остварувало на солидарна основа, при што, во тој домен, сè уште постоеле елементи на т.н. централизација на јавните служби. Како и да е, според Сланинка- Динева, улогата или надлежностите на државата треба да бидат лимитирани во делот на задоволувањето на јавниот интерес, односно со помош на одредбите на позитивното право, процесот на задоволување на јавните потреби треба да биде операционализиран при што главни имплементатори треба да бидат институциите кои вршат дејност од јавен карактер (ibid., 47-48). Притоа, класичен пример за „мешање” на државата е во автономијата на Универзитетот, односно високото образование. Имено, познато е дека Универзитетот ужива автономија која е загарантирана според Уставот на државата (Собрание на Република Македонија-Устав 1991). Но, бидејќи високото образование не е задолжително, како и основното и средното образование, секогаш постои потреба од регулирање на финансирањето на наставниот процес. Аналогно на тоа, Универзитетот може да има поголема автономија и во поглед на финансирањето на студиите на најразличен начин (како на пример: партиципација, спонзорство итн.). Во секој случај, согласно со член 20 став 3 од Уставот на Република Македонија, високообразовните институции се одговорни за какви било дејствија кои би воделе кон ширење омраза, односно расна или национална нетрпеливост итн. (ibid., 1991). Но, без разлика на горенаведените размислувања, може да се каже дека од секогаш, па дури и денес, државата има силно влијание и голема улога во однос на начинот на организирање и функционирање на дејностите кои имаат статус на јавна служба. Нејзината улога е особено голема кога станува збор за

пренесување некои свои јавни овластувања на установите кои вршат јавна дејност (Сланинка- Динева 2002, 49).

Имено, во правниот систем кој го регулира функционирањето на системот на јавни служби најдува примена и т.н. правен институт јавни овластувања. Јавните овластувања се оние активности кои се однесуваат на издавање правна документација (како на пример: потврди, уверенија итн.), евиденција и контрола итн. Овие активности, исто така, треба да бидат регулирани со закон. Како резултат, постои разлика помеѓу т.н. изворен и т.н. доверен делокруг на работењето на јавната установа (ibid., 50). Кога се зборува за изворните надлежности, треба да се потенцира дека установата е самостојна при вршењето на овие активности, бидејќи се предвидени според законот за нејзино основање додека, пак, кога се работи за активностите од т.н. доверен делокруг, тогаш јавната установа треба да ја почитува волјата на оној државен орган за кој јавната установа ги извршува активностите од јавен карактер (ibid., 50). Работењето на јавната установа, односно законитоста на нејзиното работење, е предмет на постојана контрола и надзор од страна на специјализирани инспекциски служби. Овие служби, покрај тоа што вршат контрола над примената на законите во јавните установи, тие, исто така, имаат и т.н. советодавно- стручна функција (ibid., 51).

Од особено значење е тоа што во теоретските анализи правени од страна на Сланинка- Динева, се отвора прашањето за т.н. однос на државата кон принципите на т.н. социјална правда на граѓаните на Република Македонија. За периодот 1991-2002 година (на кој се однесуваат анализите на Сланинка- Динева), постоело консензус дека за Република Македонија не можел да се идентификува единствен модел или посебна законска регулатива која би ја окарактеризирала Република Македонија како социјална држава (ibid., 51). Како главни заговарачи на т.н. социјален пристап „еднаквост на шансите“ во тоа време, биле универзитетските професори Георгиевски и Ружин (Георгиевски 1991; Ружин 1994). Но и покрај позитивниот пристап кон теоретското дефинирање на оваа општествена материја, сепак, во практиката, а имајќи го предвид лошото транзициско „миље“ на македонското општество, за жал, овој модел, иако добро теоретски замислен, во реалноста не можел да најде целосна практична примена во случајот на Република Македонија.

Неспорно е дека во минатиот период на еднопартиски политички систем (1945-1990), биле постигнати големи резултати на полето на образованието, науката, инфраструктурата, културата и другите општествени дејности од јавен карактер. Во секој случај, од сегашна временска дистанца многу е тешко да се прават емпириски анализи или споредби на резултатите кои биле постигнати во минатиот еднопартиски политички систем и реалноста која е присутна денес во овој домен на општеството. Како што е познато, на почетокот на 90-тите години на минатиот век започна плурализмот на македонската политичка сцена. Во тој период се појавија голем број политички партии кои понудија свои изборни програми или т.н. политички платформи преку кои се обидуваа да ја освојат политичката власт во Република Македонија. Во суштина, овие изборни програми не претставувале ништо друго туку конкретизација на партиската идеологија за постигнување на одредени цели во општеството. Од содржината на нивните изборни програми, иако на почеток на македонскиот политички плурализам, можело да се констатира дека политичките партии длабоко го почитувале развојот на јавните служби. Според Сланинка- Динева, вкупните заложби на политичките партии во однос на јавните служби од тој период биле следниве: прво, постоело консензус дека јавните служби, освен социјалната заштита треба да бидат финансирани од државата поради фактот што без овие дејности не е можно задоволување на основните општествени потреби; второ, образованието и науката да бидат ослободени од т.н. политички пранги и да бидат автономни; трето,

некои политички партии го истакнувале посебниот развој на македонското национално и културно наследство; четврто, кај сите политички партии постоел широк политичко-идеолошки консензус околу прашањата за идниот развој на јавните служби; и петто, некои политички партии оделе и до таму што во своите изборни програми дефинирале подетални цели и насоки за иден развој на јавните служби (Сланинка- Динева 2002, 54-55).

Аналогно на горенаведените констатации, сите политички партии на почетокот на осамостојувањето на Република Северна Македонија во своите изборни програми се залагале за неприкосновен развој на сите нестопански дејности од јавен карактер преку примена на научните достигнувања во областа на управувањето со активностите од јавен интерес. Од особено значење е дека сите политичките партии во тој период без разлика на својот теоретско-идеолошки правец силно го нагласувале професионализмот и знаењето, како и негова т.н. дезидеологизација, односно департизација и ослободување од бирократските институционални стеги, како наследство од поранешниот еднопартиски систем (ibid., 56-57). Но и покрај овие декларативни заложби на политичките партии присутни во нивните изборни програми од почетокот на 90-тите години на минатиот век, од денешна гледна точка (по, речиси, 30 години од осамостојувањето на Република Северна Македонија), може да се каже дека сè уште постојат големи проблеми во функционирањето на јавните служби во државата. Со други зборови, проблемите од аспект на професионализација vs. партизација на јавните институции од областа на нестопанските дејности се сè уште широко присутни во македонското општество. Исто така, треба да се зголеми отчетноста на јавните институции од областа на јавните служби во поглед на трошењето на јавните средства во сопственост на граѓаните, односно корисниците на услугите. Конечно, мора да се потенцира, односно силно да се нагласи фактот дека без суштински демократски реформи, не може да се зборува за реален развој на системот на јавни служби во македонското општество. Европската Унија посакува земји кои се спремни да имплементираат суштински демократски реформи во нивните општества. Како резултат, Република Северна Македонија мора да биде цврсто одлучна и спремна да го прифати предизвикот за понатамошни демократски реформи, особено во областа на системот на јавни служби, со цел забрзување на процесот за полноправно членство на земјата во Европската Унија.

1.4 Принципи, начини на управување и приватизација на јавните служби

Како и секоја научна дисциплина, така и јавните служби се карактеризираат со одредени законитости, односно принципи при нивното функционирање во општествени рамки. Бидејќи се работи за материја која е тешко да се дефинира, бидејќи покрива многу области на човековото живеење, треба да се потенцира дека и принципите или правилата под кои функционираат јавните служби може да бидат нејасни, односно потешко да се издиференцираат. Во секој случај, според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева постојат одредени принципи кои може да се сметаат за универзални, односно применливи за секој вид јавна служба во едно општество и тоа: принцип на еднаквост, принцип на адаптација и принцип на динамичност, односно континуитет (Гризо, Давитковски и Павловска-Данева 2008, 352). Притоа, може да се каже дека сите овие принципи се меѓусебно поврзани, односно не можат да функционираат еден без друг. Тие претставуваат една интегрална целина, при што

овие принципи меѓусебно се надополнуваат, односно не се исклучуваат. Со други зборови, овие три принципи претставуваат интегрирана рамка, односно го сочинуваат интегритетот на секоја јавна служба во општеството. Принципот на еднаквост, како што кажува самиот назив, не претставува ништо друго, туку имплементација на универзалното начело на еднаквост на корисниците на јавните услуги, односно граѓаните пред Уставот, законите и владините институции. Со други зборови, секој граѓанин којшто ги исполнува општите и посебните услови да биде корисник на јавните услуги, мора да ги добие овие услуги, односно да се задоволат неговите права без каква било форма на дискриминација, односно на еднаков начин, како и останатите корисници на јавните услуги од страна на јавната институција. Еднаквоста, значи еднаков третман на кој било поединец како корисник на која било јавна услуга без разлика на неговиот материјален, верски, полов итн. статус во општеството. Тоа особено се однесува на оние јавни служби кои функционираат под т.н. јавен-административен режим, односно режим кој е различен од приватното право. Сепак, може да се јави одреден степен на сомнеж во однос на задоволувањето на јавните потреби на еднаков начин и тоа во одредени служби кај кои може да се идентификува некаков економски, односно комерцијален мотив при нивното функционирање. Но, дури и во ваквите околности, корисниците на услугите мора да ги имаат истите услови, односно на еднаков начин да бидат задоволени нивните потреби (ibid., 352-353).

Нареден принцип претставува т.н. принцип на адаптација, односно правилото или правилата коишто се однесуваат на тоа дека т.н. административен режим на секоја јавна служба мора да биде постојано прилагодлив, односно модифициран со цел успешно да се прилагоди кон новонастанатите политички и социоекономски услови во општеството. Во секој случај, овие модификации од време на време можат негативно да влијаат врз целокупната положба на корисниците на јавните услуги (како на пример, зголемување на цената на водата, паркинг- просторот, јавната хигиена итн.). Како и да е, секоја јавна институција при вакви услови мора да води сметка околу тоа дека секоја јавна услуга треба да биде подеднакво достапна до секој корисник имајќи го на ум материјалниот статус на секој индивидуален корисник на услугата или услугите. Друг случај или пример на адаптирање на јавната служба, може да претставува случајот кога државниот орган којшто врши контрола над работењето на некоја јавна служба, да побара промена на административниот режим, односно воведување разни технички или технолошки иновации во рамките на работењето на некоја јавна служба. Тука, целта е да се подобри квалитетот на работењето, односно поефикасно и поефективно управување со перформансите на јавната служба. Како резултат, постојат низа примери особено кај оние јавни служби кај кои постои јавно-приватно партнерство или концесионерство, односно каде активностите од јавен карактер ги споделува или подеднакво ги извршува приватен субјект (ibid., 353). Конечно, последниот, но не и помалку важен е т.н. принцип на континуитет. Како што кажува самиот назив, овој принцип се однесува на тоа дека секоја јавна служба мора да функционира постојано, односно непрекинато без какви било поголеми нарушувања во нејзиното оперативно работење. Овој принцип се однесува на т.н. нормално функционирање, односно континуитет при испораката на јавни добра и услуги. Сепак, во практиката, идентификувани се одредени настани кои можат да значат нарушување на овој принцип (како на пример: правото на штрајк на вработените во јавните служби, прекин на работата на јавната служба која е дадена под концесија од страна на приватниот субјект или носителот на концесијата итн.). Во случај, кога концесионираната јавна служба запрела со работа, тогаш органот на државната управа којшто го контролира работењето на оваа концесија може да му наметне санкции на носителот на концесијата и како резултат на тоа, преку користење на овој правен механизам

ситуацијата да биде разрешена. Но, кога се случува штрајк на вработените во некоја јавна служба, тогаш имаме друга ситуација или законски пропишана процедура која го зема предвид принципот на нормално функционирање или континуитет во работењето. Во суштина, најчесто со посебни законски одредби се овозможува задолжително минимално функционирање на овие активности, преку тоа што секој штрајк претходно треба да биде најавен од страна на штрајкувачите или штрајкувачкиот одбор, потоа потребно е да се добие согласност од надлежните институции за одржување на штрајкот итн. Генерално, државните институции поседуваат голем број различни механизми за доследно почитување на овој принцип кој е синоним за јавен ред и мир, односно стабилност на општествениот систем во поглед на функционирањето на системот на јавни служби (ibid., 354).

Во литературата на јавните служби, наведени се три начини на управување со јавните служби и тоа: јавна установа, режија и концесија (ibid., 355). За разлика од режијата, во Република Северна Македонија од страна на правниот систем се препознати два начини на управување со јавните служби и тоа: јавна установа според Законот за установи (Закон за установи 2005) и концесионерството согласно со законите кои ги регулираат концесиите и јавно-приватните партнерства, односно Законот за концесии и јавно-приватно партнерство (Закон за концесии и јавно-приватно партнерство 2012). Слично на поимот на јавните служби, поимот на јавна установа е мошне тешко да се специфицира, односно конкретизира. Во секој случај, еден заеднички или општ концепт за поимот јавна установа е можно да се изгради доколку се земат предвид фундаменталните карактеристики на установите кои биле регулирани во рамките на француското право. Како резултат, овој вид установа со вакви карактеристики спаѓал во рамките на режимот на административното право (Гризо, Давитковски и Павловска-Данева 2008, 355). Може да се каже дека вработените во овие установи имаат статус на т.н. јавни службеници за кои под режимот на административното право важат посебни правила во однос на вработувањето, напредувањето, отпуштањето итн. За разлика од нив, кај вработените во приватните организации се применуваат правилата на приватното право. Исто така, јавната установа се карактеризира со тоа што нејзиниот управувачки тим може да наметне какви било обврски на трети лица без да ги праша за нивна согласност (ibid., 355). Во однос на самото финансирање, сите финансиски фондови во јавната установа мора да бидат во рамките на утврдените буџетски граници и не смеат да бидат над овие предвидувања. Со други зборови, финансиите во јавната установа се предмет на строга контрола и строго бирократско управување. За разлика од јавната установа, пак, во приватните организации кое било овластено лице може да располага со финансиските средства без каква било претходна ригидност или условеност од некој државен орган. Друга разлика со приватните организации е тоа што јавната установа за разлика од приватната организација не може да биде предмет на стечај или заплена. Управните судови се надлежни за решавање на какви било спорови помеѓу овие институции и трети лица. За споредба, споровите во приватниот сектор се решаваат пред судовите од општа надлежност кои потпаѓаат под режимот на т.н. приватно право (ibid., 355).

Според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева, во последните години овој концепт на управување со јавните служби е во одредена „криза“ (ibid., 356). Причините се во тоа што голем број јавни институции, односно јавни установи постепено ги губат карактеристиките на т.н. јавно право, односно соодветниот режим на јавното право. Со други зборови, сè поголем и поголем број јавни установи ги поместуваат своите граници на административно управување и навлегуваат во зоната на приватното право, односно се претвораат во установи од индустриски или комерцијален карактер (ibid., 355-356). Како резултат, строго дефинираната правна рамка за регулирање на јавните

установи од минатото со текот на времето се трансформирала во широка и флексибилна правна рамка која дозволува „прелевање“ елементи од јавното во приватното право, како во поглед на управувањето со човечките ресурси, така и во поглед на финансиите, решавањето на меѓусебните спорови итн.

Друг начин на управување со јавната служба, како што и беше претходно напоменато, претставува концесијата. Во литературата, под концесија се подразбира правна постапка преку којашто некој јавен орган, таканаречен концедент, го отстапува правото за управување со некоја јавна служба на некое правно или физичко лице, таканаречен концесионер, при што трошоците за управувањето ќе се покриваат со надоместоци од корисниците на услугите кои ги испорачува јавната служба во случајов управувана од страна на концесионерот (ibid., 356). Историскиот развој на концесијата, како начин на управување со јавната служба, е дел од францускиот правен поредок и развојот на француската економија. Имено, преку концесии биле изградени голем број патишта, железнички пруги, водоводни и енергетски системи итн. Тоа особено е карактеристично во ерата на т.н. либерален капитализам, кога вложувањата во сите овие инфраструктурни проекти ги преземале приватни субјекти, со тоа што за одреден период, државата на овие приватни субјекти им го отстапувала правото на управување со конкретната јавна служба. Со годините, концесијата земала голем замав, односно започнале масовно да се шират концесионерства и во други области на општественото живеење односно други видови на јавни служби. Сепак, во многу случаи концесионерот бил доведен до, буквален, банкрот, па како резултат, концедентот морал да интервенира за да го спаси од економска пропаст. Како резултат, голем број концесионерства со текот на времето преминувале од еден вид јавни служби во друг вид јавни служби согласно со финансиските проценки на концесионерот околу неговите идни, односно перцепирани придобивки од концесијата. Критериумите врз основа на кои, концедентот, односно државниот орган го избира концесионерот, односно приватниот субјект, може да бидат различни согласно со природата за успешно извршување на концесионерските активности. Така, на пример, како критериуми за доделување концесија може да претставуваат финансиските понуди на концесионерот, неговата техничка опременост, неопходното знаење, временските рокови итн. (ibid., 357). Притоа, односите, односно правата и обврските помеѓу концедентот и концесионерот се регулираат преку склучување договор. Најчесто, концесионерот се обврзува дека ќе овозможи почитување на принципите на јавната служба која ја зема под концесија (принципите на еднаквост, адаптивност и континуитет), дека професионално и во секој даден момент ќе излезе во пресрет на барањата на корисниците на услугите, дека ќе го користи тарифникот на цени за услугите за кои се обврзал во договорот за концесионерство итн. (ibid., 357). Исто така, во принцип, концесионерот мора да води сметка и за правата на вработените во јавната служба која ја презема од концедентот, односно да ги почитува одредбите од трудовото законодавство и одредбите од колективните договори склучени со синдикатот на вработените во јавната служба. Од друга страна, државниот орган, односно концедентот е обврзан да му ги отстапи сите права на концесионерот поврзани со управувањето на јавната служба. Се разбира дека концедентот има право да врши надзор, односно непречена контрола над процесот со управување со јавната служба од страна на концесионерот (ibid., 357). Од исклучително значење е да се спомене фактот што во рамките на скоро секој договор за концесионерство се инкорпорира т.н. клаузула за финансиска рамнотежа која произлегува од т.н. теорија на непредвидливост. Тоа се јавува како резултат на фактот што концедентот со текот на времето може да му наметне на концесионерот нови барања кои концесионерот со цел успешно да ги имплементира, потребно е да вложи дополнителни финансиски

средства. Притоа, да не се заборави фактот дека концесионерот е најчесто приватен претприемач кој работи за профит и оваа клаузула го заштитува од дополнителни трошоци или пресретнување на трошоците преку можност за коригирање на претходно договорениот тарифник за испорака на јавните услуги со концедентот (ibid., 357).

Затоа се зборува за таканаречената финансиска рамнотежа која мора да постои во односите помеѓу концедентот и концесионерот. Со други зборови, оваа финансиска рамнотежа може да биде нарушена како резултат на правото на концедентот во кое било време да ги промени договорните услови со цел да го заштити јавниот интерес или настанувањето на некои непредвидливи околности кои не зависат од волјата на концедентот и концесионерот. Оттука, произлегува фактот што во теоријата постојат, односно се изградени две генерални концепции и тоа: т.н. теорија на самоволие или *fiat du prince* и т.н. теорија на непредвидливост или *imprevision* (ibid., 358). Како резултат на првиот концепт, концесионерот се обесштетува доколку настанат какви било штетни последици по неговото финансиско работење како резултат на евентуални дополнително наметнати услови од страна на концедентот кои се најчесто од административна природа. Во вториот случај, се работи за непредвидливи околности, односно појава на некои ризични настани кои не можеле да бидат предвидени ниту од страна на концедентот или концесионерот во моментот на склучување на договорот за концесионерство (ibid., 358). Како резултат на тоа, овие непредвидливи настани можат да го доведат во ризик целокупното работење на концесионерот, при што, тоа може да доведе до нарушување на нормалното функционирање на јавната служба која е дадена под концесија, односно загрозување на јавниот интерес на корисниците на услугите. Во таков случај, најчесто се применува механизмот на поделба на финансискиот ризик, каде концедентот прави обид за амортизирање на негативните последици од работењето на концесионерот кој, пак, претходно бил доведен во таква ситуација под влијание на ризичниот настан. Сепак, за да може овој концепт официјално да се актуелизира треба да бидат исполнети три услови и тоа: прво, утврдување на причините или околностите поради кои дошло до непредвидливи или ризични околности; второ, утврдување или конкретизирање на причината или околноста која предизвикала нарушување на т.н. финансиска рамнотежа чие нарушување не било израз на волјата на договорните страни; трето, утврдување на фактите поради што таквата околност предизвикала нарушување на меѓусебниот договорен однос, односно утврдување на штетата на концесионерот или т.н. нарушување на економијата на договорот (ibid., 358-360). Како резултат на горенаведените претпоставки, оваа ситуација најчесто се разрешува по спогодбен пат, односно т.н. спогодбено договарање. Се разбира, дека доколку не дојде до каква било спогодба, тогаш управниот суд е надлежен да одлучува за висината на надоместокот помеѓу концедентот и концесионерот. Притоа, доколку дојде до ваков начин на решавање на спорот, односно по судски пат, во француската правна доктрина тоа се нарекува „вондоговорна состојба” (ibid., 360). Но и покрај фактот што двете страни навлегле во т.н. „вондоговорна состојба”, концесионерот и понатаму мора безусловно да ги почитува принципите на јавната служба, односно мора и понатаму непречено да ги извршува своите обврски. Се разбира дека концедентот би морал да гарантира дека начелото или клаузулата за т.н. финансиска рамнотежа во договорот за концесионерство ќе биде испочитувана на тој начин што ќе ги покрие средствата кои концесионерот дополнително ги инвестирал како последица од настанувањето на непредвидливите околности (ibid., 360-361). Од друга страна, пак, за да дојде до евентуална примена на т.н. теорија на непредвидливост или *imprevision*, како и при примената на првиот концепт, потребно е да бидат исполнети следниве три услови: прво, т.н. состојба на „виша сила” - настанала независно од волјата на концесионерот и

концедентот; второ, настанувањето на т.н. „виша сила“ да било целосно непредвидливо, односно ниту една од договорните страни не била свесна дека може да се случи „виша сила“; и трето, настанувањето „виша сила“ да е со таква магнитуда и интензитет што би го довела договорот за концесионерство до тој степен да биде, речиси, невозможно да биде успешно имплементиран (ibid., 361).

Како и секој друг договор, така и договорот за концесија престанува да важи заклучно со датумот за истек на договорот. Но, секогаш постои и можност овој договор да биде продолжен доколку постои заемна волја на концедентот и концесионерот. Исто така, договорот за концесија може да биде и предвреме раскинат, односно концедентот да му ја одземе дозволата, односно правото на концесија на концесионерот, заради претходно утврдени злоупотреби или поголеми грешки во работењето од страна на концесионерот (ibid., 361). Во секој случај, концесионерот при склучувањето на договорот треба да биде свесен дека концедентот или државниот орган кој ја дава концесијата, може во кое било време да го раскине договорот, дури и без никаква вина на концесионерот, поради следното: концедентот оценил дека концесионерот не го задоволува доволно јавниот интерес врз основа на мислењето на граѓаните или корисниците на услугите, сака да ја ликвидира таа јавна служба или да ја отстапи на друг приватен субјект доколку оценил дека тој субјект би ги извршувал обврските од концесијата на поинаков начин (на пример: поефикасно и поефективно) итн. (ibid., 361).

Приватизацијата на јавните служби претставува еден од најважните белези на националните економии кој почнал масовно да се случува во осумдесеттите години на минатиот век, особено во англосаксонските земји. Во суштина, приватизацијата се однесува на ограничување на државната контрола над одредени сегменти од јавниот сектор, односно јавните служби што резултира со поголема улога, односно влијание на приватниот сектор во тој конкретен сегмент на општественото живеење. Со други зборови, во општеството се зголемува улогата на слободниот пазарен механизам на сметка на државното управување, односно регулација над општествените ресурси. Концептот на приватизација на јавните ресурси има свое историско значење, односно е дел од развојот на научната мисла за економскиот развој. Голем број автори, меѓу кои Адам Смит, Хаек, Џозеф Шумпетер, Милтон Фридман итн., се сметаат за основоположници на научната мисла посветена на слободниот пазар, приватното претпријатие и претприемништвото.

Според класикот Адам Смит, слободата во дејствувањето на приватното претпријатие претставува *condition sine qua non* за економски развој на кое било општество. Смит смета дека државната контрола или регулација над пазарот и приватното претпријатие претставува бариера или кочница за развојот на економијата. Во суштина, деловниот човек и приватното претпријатие се единствено оние кои можат да создадат дополнителна, односно додатна вредност преку механизмот на конкуренција која постои на слободниот пазар (ibid., 365). Подоцна, со текот на годините и понатамошниот развој на економската мисла, Смит добива голем број истомисленици. Меѓу нив, особено се истакнале Фридрих Хаек во текот на четириесеттите и Милтон Фридман во текот на шеесеттите години на минатиот век. Речиси и двајцата врвни економисти се застапници за ограничена улога на државата на слободниот пазар, односно околу тоа дека, улогата на државата треба да биде сведена само на т.н. ноќен чувар, односно да биде само во функција на одредување на т.н. минимални правила на игра за економските субјекти на пазарот без да се нарушува слободниот карактер и флексибилноста на понудата и побарувачката на пазарот (ibid., 365).

Во литературата постојат повеќе размислувања околу тоа што претставува приватизацијата и согласно на тоа, постојат поголем број различни дефиниции. Од сите овие дефиниции, според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева постојат три најчесто користени и употребувани значења на поимот приватизација, и тоа: промена на сопственоста на претпријатието или дел од претпријатието; либерализација, односно дерегулација на одредени сектори кои порано биле под јавна контрола; пренесување на испораката на јавни добра и услуги од јавниот на приватниот сектор при што државниот орган го задржува правото, односно одговорноста да врши контрола при управувањето со јавните ресурси во рамките на конкретната јавна служба (ibid., 365-366). Но, исто така, во однос на приватизацијата, свои размислувања во литературата, според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева, даваат и Колдери, Хандике, Едвард Савас, Хирш, Дејвид, Борчердинг, Пери и Бабицки, Стивенс, институтот Адам Смит итн. (ibid., 366-374).

Колдери тврди дека постојат две варијации на поимот приватизација. Како на пример, државата може да се јави и како производител, но и како испорачател на јавни добра и услуги. Притоа, државниот орган може да направи најразлични комбинации, односно производството или испораката на јавните добра и услуги да му ги препушти на приватен субјект со тоа што државата би вршела постојан надзор над работењето на приватниот субјект (ibid., 366). Од друга страна, Хандике се посветува на ефикасноста и ефективноста во однос на производството и испораката на јавните добра и услуги споредувајќи ги јавниот и приватниот сектор. Како резултат, тој тврди дека јавните услуги се двојно поскапи доколку ги произведува и испорачува јавниот сектор во споредба со приватниот сектор (ibid., 366-367). Генерално, треба да се потенцира дека сите овие размислувања биле под големо влијание на притисокот кој се чувствувал од страна на бранот на реформи со цел масовна приватизација на јавните служби во Велика Британија во текот на осумдесеттите години на минатиот век, кога на власт доаѓа Конзервативната партија на Маргарет Тачер. Од друга страна, Едвард Савас ги проучувал ефектите од приватизацијата врз системот на јавните служби во општеството и како резултат на тоа, го формулирал т.н. Закон на Савас кој вели дека „приватниот сектор е двапати поефтин од јавниот сектор за една т.н. еквивалентна јавна служба”. (ibid., 368-369). До овој заклучок, Савас дошол благодарение на неговите долгогодишни истражувања кои ги правел во неколку земји во Европа, САД и Канада, особено во делот на јавните служби кои биле активни во делот на собирање јавен отпад. Или изразено во бројки, Савас утврдил дека за 42% би биле помали трошоците доколку собирањето јавен отпад би му било препуштено на приватен субјект (ibid., 369).

Генерално, долги години во минатото, па сè до денес, се поставувало прашањето: Зошто јавната администрација во рамките на јавната служба е помалку продуктивна во однос на администрацијата во приватниот сектор? Според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева, постојат повеќе причини, како на пример: големите отсуства од работа, поголем број вработени за извршување ист карактер на работни активности, намалување на мотивацијата и продуктивноста на вработените во администрацијата со текот на времето итн. (ibid., 369). Слично истражување во врска со собирањето на јавниот отпад направил и Хирш. Тој ја проучувал ефикасноста и ефективноста од собирањето на јавниот отпад во неколку градски заедници во САД и, за разлика од Савас, утврдил дека не постои некоја значајна разлика помеѓу собирањето на јавниот отпад доколку тоа се прави помеѓу јавни или приватни субјекти (ibid., 370). Друго истражување, пак, објавено од страна на Стивенс покажало дека приватните субјекти биле далеку поефикасни и поефективни (помали трошоци) во однос на јавните комунални претпријатија при собирањето на

јавниот отпад (ibid., 370). Слично истражување реализирано во Канада од страна на Дејвид, покажало дека дури за 40% собирањето на јавниот отпад од страна на приватните субјекти било поефтино во споредба со јавните комунални претпријатија. Исто така, во оние локални заедници каде постоела конкуренција во собирањето на јавниот отпад, трошоците биле пониски во однос на оние локални заедници каде постоел монопол, односно постоел само еден собирач на јавниот отпад (ibid., 370). Други автори на чело со Борчердинг, ги споредувале економската ефикасност и ефективност во испораката на јавни добра и услуги помеѓу јавни и приватни субјекти и дошле до сознанија дека во најголем број испитувани случаи, трошоците по единица производ биле пониски доколку носител на испораката на услугите е приватен субјект отколку во случај тоа да е јавен субјект (ibid., 370-371). Во оваа насока, друг пример било истражувањето кое го правеле Пери и Бабицки во однос на функционирањето на урбаните системи за јавен превоз. Слично, како и погоре наведените истражувања, се дошло до заклучокот дека оние системи на урбан превоз кои биле управувани од приватни субјекти, биле далеку со пониски трошоци, односно економски поефикасни во однос на системите кои биле јавна сопственост или биле управувани од страна на јавен субјект (ibid., 371). Кон ова истражување се надоврзува и истражувањето на Стивенс кој утврдил дека подобрата технологија и опрема, како и подобриот менаџмент, биле главните фактори кои одлучувале за намалувањето на трошоците при производството на добра и услуги од јавен карактер (ibid., 372). Конечно, како едно од врвните истражувања во овој домен на јавната управа и јавните служби претставувало истражувањето спроведено од страна на Институтот „Адам Смит“. Според овој Институт, треба да се тргне од претпоставката дека јавната управа или бирократијата е секогаш неефикасна при испораката на услугите, бидејќи е навикната на т.н. монополско однесување, јавните менаџери немаат доволно паричен мотив или чувствуваат помала одговорност, бидејќи се трошат буџетски средства итн. Исто така, јавните организации, односно бирократиите не се секогаш целосно искрени или транспарентни во однос на какви било информации кои се на директен или на индиректен начин поврзани со трошоците од нивното работење (ibid., 372).

Исто така, интересни се размислувањата на т.н. десна и лева идеологија во однос на приватизацијата на јавните служби (ibid., 372-374). Имено, според десницата, бирократијата во јавните институции е исклучително заинтересирана околу тоа како да го зголеми својот буџет без да има каква било поголема загриженост околу трошоците или ефикасното и ефективното управување при испораката на јавните услуги. Бирократското однесување е познато по тоа што неконтролирано доведува до зголемување на т.н. непродуктивни вработувања при што неконтролирано доаѓа до трошење на буџетските средства на граѓаните. Исто така, тоа најчесто доведува до зголемен обем на јавни услуги којшто е далеку над потребниот обем на услуги кои, објективно во дадениот момент, се потребни за да се пресретнат потребите на граѓаните. Заради овие клучни претпоставки кои претходно беа наведени, според десницата, процесот на приватизација или отстапување на правата на приватни субјекти во однос на испораката на јавни добра и услуги, претставува можеби единствениот ефикасен начин кон добивање навремени, еднакво достапни, професионални, иновативни и ефикасни јавни служби во општеството (ibid., 372-373).

За разлика од десницата, теоретските размислувања на левицата се навидум дијаметрално спротивни во одредени аспекти. Со други зборови, левичарите тврдат дека бирократијата и не е толку фокусирана или преокупирана со задоволување на своето его за добивање моќ. Напротив, според нивните размислувања, бирократите се однесуваат согласно со карактерот, односно природата на јавната служба и извршувањето на нивните активности го разбираат како нивна морална должност од

која очекуваат почитување и сатисфакција од јавноста. За разлика од десничарите, левичарите сметаат дека приватизацијата е штетна за јавниот интерес со тоа што може да доведе до нарушување на демократското однесување во општеството. Нивните анализи покажуваат дека процесот на приватизација доведува до појава на т.н. комерцијален однос помеѓу граѓаните или корисниците на услугите со субјектот кој што ги испорачува тие услуги, бидејќи тука се јавува мотивот за остварување профит. Тука се зема предвид и т.н. социјална цена која општеството, односно граѓаните ќе ја платат во однос на: влошувањето на работните услови, ризик од загуба на сигурно работно место, поригорозно работно време, опасност од зголемување на работните норми итн. (ibid., 373-374). Од горенаведените идеолошки размислувања на десницата и левицата, може да се изведе генерален заклучок и да се тврди дека не постојат идеални или апсолутни приврзаници ниту на процесите на приватизација со јавните служби. Во секој случај, одлуката да се отпочне или да не се отпочне со приватизација на некоја јавна служба е тешка, односно процесот на одлучување може да биде извонредно тежок, особено доколку процесот на приватизација стане предмет на какви било партиско-политички договарања, наместо тој процес да се води од аспект на чисто економските критериуми.

Приватизацијата може да се врши преку повеќе начини, од кои во литературата најпознати се следниве и тоа: договарање, франшиза, ваучер и партиципација. Како што посочува и самиот назив, договарањето претставува пренесување на правото на управување со јавната служба од јавниот на приватниот субјект преку склучување на заемен договор. Без да се навлегува во дополнителни објаснувања околу евентуалните предности и недостатоци на овој начин на приватизација на јавните служби, според Гризо, Давитковски и Павловска-Данева, за да може договарањето да функционира беспрекорно, потребно е остварување на одредени предуслови, како на пример: активностите кои се отстапуваат на приватниот субјект треба да бидат јасно опишани односно прецизирани, можност за одржување клима на конкурентност помеѓу испорачателите на јавните услуги, администрацијата да е професионално подготвена и ако во договорот којшто се склучува да бидат внесени клучните одредби и тие максимално да се почитуваат, односно применуваат (ibid., 375-377).

Франшизата, пак, значи доделување одредени привилегии (најчесто монополски) на одреден приватен субјект од страна на државниот орган, при што, државниот орган и понатаму ќе ја регулира, односно контролира цената на јавните услуги кои се дадени под франшиза на приватниот субјект. Во овој случај, приватниот субјект се јавува како производител на јавната услуга додека, пак, јавната администрација се јавува како испорачател. Во практиката, франшизата најмногу се применува кај оние јавни служби кај кои се плаќаат такси од страна на корисниците на услугите (како на пример, кабловска телевизија, телефонски сообраќај итн.). Притоа, корисникот на услугата му плаќа на приватниот субјект, односно производителот на услугата преку франшиза (ibid., 378).

Ваучерот претставува начин на приватизација чијашто основна улога претставува поттикнување на потрошувачката на одредени производи и услуги односно стимулирање на потрошувачката. Сосема спротивно од дотациите кои го стимулираат производителот на одредени добра и услуги, ваучерот е, всушност, субвенционирање на потрошувачите. Со други зборови, со помош на ваучерот корисникот на услугите има право на слободен избор, односно сам да одлучи околу искористувањето на својот ваучер. Ваучерите биле особено популарни кај системот на образование кај многу земји во светот (ibid., 378-379).

Конечно, партиципацијата претставува делумна форма на приватизација на јавната служба. Во литературата, постојат размислувања околу тоа дека преку

партиципацијата на корисниците на услугите може да се намали буџетското оптоварување со што би се ослободиле средства за финансирање на други дополнителни корисни проекти во општеството. Исто така, се мисли дека преку делумното учество на граѓаните во цената на јавната услуга би биле привлечени и приватни инвеститори на тој начин што се претпоставува дека јавната служба би била поефикасна и поефективна доколку дел од јавните расходи се покриваат со помош на приватни приходи (ibid., 379-380).

1.5 Клучни карактеристики на процесот на приватизација на јавните служби во Република Северна Македонија од осамостојувањето

Од осамостојувањето на Република Северна Македонија до денес, донесена е одредена законска регулатива која ја третира проблематиката на приватизацијата на јавните служби. Притоа, како клучни закони кои директно или индиректно имаат најголемо влијание на процесот на приватизација претставуваат следниве закони (de jure- Платформа за правни акти на РМ 2020):

- Закон за трансформација на претпријатијата со општествен капитал (**актуелен**) донесен на 21.06.1993 и објавен во „Сл. весник“ бр. 38/1993;
- Измена и дополнување (08.05.1998; 30.04.1999; 24.05.1999; 21.12.1999; 21.06.2000; 30.01.2002; 05.05.2003; 17.06.2004; 23.03.2006; 04.07.2007; 02.10.2012; 19.02.2015).
- Закон за приватизација на државниот капитал во претпријатијата (**актуелен**) донесен на 29.07.1996 и објавен во „Сл. весник“ бр. 37/1996;
- Измена и дополнување (30.04.1999; 21.12.1999; 21.06.2000; 30.01.2002; 05.05.2003; 05.09.2005; 02.10.2012; 12.11.2014).
- Закон за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост (**актуелен**) донесен на 17.01.2005 и објавен во „Сл. весник“ бр. 4/2005;
- Измена и дополнување (05.02.2007; 30.12.2008; 07.12.2009; 14.02.2011; 13.04.2011; 05.02.2014; 30.09.2014; 05.05.2015; 24.06.2015; 04.09.2015; 10.02.2016; 26.09.2016; 29.06.2018).
- Закон за установите (**актуелен**) донесен на 11.05.2005 и објавен во „Сл. весник“ бр. 32/2005.
- Измена и дополнување (31.12.2005; 13.04.2011).

Сепак, од анализата на горенаведените закони може да се каже дека клучна улога за процесот на приватизација во Република Северна Македонија има Законот за установите. Притоа, мора да се потенцира дека подолго време од осамостојувањето, односно до 2005 година, за жал, за институциите од нестопанските дејности, односно институциите на јавните служби во државата, не постоело посебно законско решение со кое би се регулирал нивниот правен статус во општеството (Гризо и Давитковски 2001, 187). Конечно, Законот за установите бил донесен на 11.05.2005 и објавен во Сл. весник бр. 32/2005. Со влегувањето во сила на овој Закон престанале да важат одредбите од општопознатиот Закон за здружен труд објавен во Службен лист на

СФРЈ, бр.77/88, 40/89,46/90. Од донесувањето на овој Закон до денес, овој Закон претрпел измени и дополнувања (вкупно 2) кои биле во насока на прилагодување на веќе донесената законска регулатива од 2005 година со новите, веќе променети, политички, економски и социјални околности во државата (de jure- Платформа за правни акти на РМ 2020). Во рамките на основниот Закон од 2005 година покрај општите, преодните и завршните и казнените одредби, во овој Закон за првпат од осамостојувањето на Република Северна Македонија во 1991 година, се регулираат следниве аспекти и тоа (Закон за установи 2005):

- Установа, видови установи, дејност и статусни белези на установата;
- Основање, акти, статусни промени и престанок на установата;
- Органи на установата;
- Организациски единици на установата, форми на соработка и здружување;
- Развој, финансирање, вложување и имот на установата;
- Вработени во установата; и
- Сопственичка трансформација.

Како што беше погоре нагласено, познат е фактот дека во изминатиот период пред донесувањето на овој Закон (1991-2005) се донеле голем број закони со кои се регулирало работењето, односно давањето јавни услуги од областа на образованието, здравството, социјалната заштита итн., но сепак, сè уште не бил јасно дефиниран или определен, т.н. општествен систем на јавни служби во генерална смисла на зборот. Конечно, тоа се случило дури во 2005 година со донесувањето на Законот за установи. Согласно овој Закон, за првпат се дефинираат и клучните поими, односно изрази во однос на системот на јавни служби во општеството, од кои позначајни се следниве извадоци за одделни дефиниции од Законот, и тоа (Закон за установи 2005, 1-3):

Установа е секоја форма на организирање заради вршење јавна услуга како дејност која не е подведена под трговските дејности утврдени со закон (нестопанска дејност) и која може со закон да биде утврдена како дејност од јавен интерес;

Јавна установа е установа основана со средства во државна сопственост како државна (национална) установа или установа основана од општината или градот Скопје со средства во сопственост на општината, односно градот Скопје, како општинска јавна установа, односно јавна установа на град Скопје;

Приватна установа е установа основана со средства во сопственост на домашно и странско правно и физичко лице;

Мешовита установа е установа основана со средства во државна сопственост, односно со средства во сопственост на општината, односно градот Скопје и со средства во сопственост на домашно и странско правно и физичко лице или установа основана со средства во државна сопственост или со средства во сопственост на општината, односно градот Скопје во која се вложени средства во сопственост на домашно и странско правно и физичко лице;

Удел во установа е сосопственичко учество на основач во установа основана од два и повеќе основачи;

Основање установа е постапка во која се донесува одлука за основање установа;

Основач е Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, општина, односно градот Скопје, како и домашно и странско правно и физичко лице кое основа установа;

Соосновач на установа е домашно и странско правно и физичко лице кое е соосновач на установа во основање, соосновач на веќе основана установа или стекнал удел во основана установа во постапка на сопственичка трансформација;

Договор за заедничко основање установа е договор склучен помеѓу два или повеќе соосновачи на установата со кој се уредуваат меѓусебните односи на соосновачите;

Установа во основање е статусот кој го има установа по добивањето на решението за почеток со работа за периодот додека ги врши подготвителните работи за основање и конституирање и која има ограничен правен субјективитет;

Решение за почеток со работа е акт со кој се утврдува дека основачот на установата ќе започне со преземање активности (работи) за да ги исполни условите за вршење на дејноста;

Дозвола за вршење дејност е доделување статус на установа и потврдување дека основачот ги исполнил условите за вршење на дејноста;

Јавна услуга е дејност која ја вршат установите во областа на образованието, науката, културата, здравството, социјалната заштита, детската заштита, инвалидската заштита, како и во други дејности кои со закон се утврдени како јавна услуга;

Корисник на јавна услуга е лице кое користи јавна услуга од образованието, науката, културата, здравството и социјалната заштита, детската заштита, инвалидската заштита, како и други дејности кои со закон се утврдени како јавна услуга;

Договор за приватизација е договор со кој е извршена приватизација на субјект на приватизација или на простор, опрема и други ствари;

Субјект на приватизација е правно лице за кое согласно закон или одлука е утврдено дека врши работи во дејности од посебен јавен интерес, односно јавна установа која согласно овој Закон ќе биде приватизирана;

Предмет на приватизација се просторот, опремата и другите средства кои се приватизираат, освен подароците, донациите, легатите, завештанијата и другиот имот и средства кои се под посебен правен или договорен режим;

Кофинансирање на дејноста е износ на парични средства кои корисникот на јавна услуга има обврска од сопствени средства да плати на установата за да ги надомести трошоците на јавната услуга за кои установата не е финансирана од Буџетот на Република Македонија, фонд или од друг извор;

Управен договор е двостран правен акт од јавно-правен карактер кој се склучува меѓу надлежното министерство и основачот на установата, односно физичкото лице кое дејноста ја врши како професионална дејност.

Во однос на приватизацијата на установите, особено е битен делот од Законот кој се однесува на т.н. сопственичка трансформација. Согласно член 93, се става равенство на еднаквост помеѓу т.н. израз на сопственичка трансформација и изразот приватизација. Според истиот член од Законот, приватизацијата не може да се спроведе во оние јавни институции кои се организирани како трговско друштво или сè уште не е правно утврден статусот на установата. Со други зборови, можат да бидат приватизирани сите установи кои вршат јавна дејност во областа на образованието, науката, здравството, социјалната и детската заштита, културата и заштитата на лица со интелектуална или телесна попреченост. Иста така, може да се изврши и т.н. делумна приватизација на јавната установа, освен подароците, донациите или спонзорствата итн. (Закон за установи 2005, 29).

Друга битна карактеристика на приватизацијата на јавните установи е тоа што, според член 95 од истоимениот Закон, т.н. Одбор за сопственичка трансформација на јавните служби на Република Македонија врши организирање и контрола, односно надзор над процесот на приватизација. Овој Одбор го формира Владата на Република Македонија, на негово чело е еден од замениците на претседателот на Владата на Република Македонија и во него членуваат министрите од надлежните министерства плус преставник на синдикатот кој нема право на одлучување. Притоа, Министерството за економија е клучно, односно е носител на сите организациски и административни активности на процесот на приватизација на јавните установи (Закон за установи 2005, 30).

Според член 98 од истоимениот Закон, процесот на приватизација започнува со одлука за приватизација која ја донесува Владата на Република Македонија. Притоа, надлежниот министер доставува предлог за приватизација до Одборот за приватизација. Заедно со предлогот, надлежниот министер доставува и програма во која се опишува на кој начин ќе се имплементира приватизацијата, извештаи во однос на извршената државна ревизија и проценетата вредност, релевантни податоци од регистарот и правото на сопственост, односно користење или управување со субјектот кој е предмет на приватизација. Откако Одборот за приватизација ќе ги добие горенаведените документи од страна на надлежниот министер, тој понатаму е должен да ги координира надлежните министерства преку изготвување стручни насоки, односно писмени упатства со цел изработка на програма во која ќе се опише моделот на приватизација, како и упатства, односно стручни мислења во однос на содржината на извештајот кој се изготвува за проценетата вредност на она што е предмет на приватизација (Закон за установи 2005, 31). Во однос на начините или модалитетите на приватизација, Законот за установи во член 96 препознава вкупно шест модалитети на приватизација (Закон за установи 2005, 30):

- трансформација на јавна установа во приватна установа;
- трансформација на јавна установа во друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво;
- организирање делови на јавна установа во кои се обавуваат трговски дејности во акционерско друштво или друштво со ограничена одговорност;
- продажба на удел во мешовита установа;
- продажба на дел од простор или опрема на јавна установа; и
- друг начин утврден со закон.

Трансформација на јавна установа во приватна установа претставува начин на приватизација при којшто установата којашто се приватизира, најпрво, им се понудува за откуп на сегашните и пензионираниите вработени, односно тие имаат право да

откупат удели во установата. Во случај, доколку, вработените одбијат да купуваат удели во установата во која се вработени, тогаш се објавува отворен (јавен) повик за откуп на установата преку избор на најповолен понудувач. Сепак, доколку вработените се одлучат да купуваат удели во установата, тогаш тие се јавуваат како т.н. соосновачи при што преку склучување на меѓусебен договор ги регулираат своите меѓусебни права и обврски при заедничкото основање на установата (Закон за установи 2005, 31).

Понатаму, трансформација на јавна установа во друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво може да се јави како начин на приватизација во оној случај кога без ликвидација на установата, се врши трансформација на јавната установа во друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво со истовремена приватизација на установата. При овој модел на приватизација, според член 101 од Законот за установи, се применуваат одредбите од Законот за трговските друштва донесен на 30.04.2004 година и објавен во „Сл. весник“ бр. 28/2004 (Закон за установи 2005, 32).

Организирање делови на јавна установа во кои се обавуваат трговски дејности во акционерско друштво или друштво со ограничена одговорност е трет модел на приватизација, според кој делови од имотот и вработените кои вршат трговска дејност или други финансиски, правни или административно-технички работи во рамките на установата, преку истовремено спроведување на постапката за приватизација, имаат можност да се организираат, односно да основаат друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво. Се разбира дека и во овој случај, потребно е да се изврши проценка на вредноста на имотот и средствата од страна на овластен проценител (Закон за установи 2005, 32).

Продажба на удел во мешовита установа е четвртиот модел на приватизација. Како што кажува и самиот назив на овој модел, доколку некој од соосновачите на мешовитата установа донесе одлука дека нема повеќе интерес да биде соосновач на установата, тогаш има право својот удел од основачкиот влог да го понуди на продажба на останатите соосновачи во установата. Во овој случај, средствата на соосновачот од основачкиот влог се средства во државна сопственост или средствата може да бидат во сопственост на општината или градот Скопје. Доколку ниту еден од останатите соосновачи не е заинтересиран да го купи делот на соосновачот од основачкиот влог на установата кој е понуден за продажба, тогаш се спроведува постапка за отворен повик за избор на најповолен понудувач (Закон за установи 2005, 32).

Продажба на дел од простор или опрема на јавна установа се јавува тогаш кога основачот на јавната установа донесе одлука да продаде дел од својот имот или опрема на друга организација или институција која согласно закон, ги исполнува условите за вршење јавна дејност, односно може да врши испорака на јавни добра и услуги во земјата и странство. Притоа, според законот, откако ќе се склучи договорот за продажба, односно со неговото влегување во сила, на вработените им престанува работниот однос. Со други зборови, купувачот на дел од просторот и опремата на установата, во договорот за продажба се обврзува дека ќе ги преземе вработените на кои претходно им престанал работниот однос. Во оваа ситуација, Законот предвидува дека на оние вработени кои биле преземени од страна на купувачот, не може да им престане работниот однос по основ на технолошки вишок пред истекот на пет години од денот на нивното преземање од страна на купувачот на дел од просторот и опремата на установата кои биле предмет на продажниот договор (Закон за установи 2005, 33).

Конечно, во рамките на Законот за установи се регулира и закупот кој се однесува на издавање физички објекти, опрема или простор во рамките на кој може да се врши испорака на некоја услуга или услуги од јавен карактер. Закупец може да биде

секое домашно или странско правно и физичко лице кое ги исполнува условите да врши јавна дејност, односно да врши испорака на јавни услуги. Се разбира дека и при закупот, предност имаат вработените во установата, но ако во случај вработените не се заинтересирани за закуп, тогаш надлежното министерство спроведува постапка за отворен повик за избор на најповолен понудувач за издавање под закуп на физичкиот објект, опремата или просторот кои се предмет за издавање под закуп. Закупот се воспоставува по пат на писмен договор, при што закупецот доколку нема статус на установа, должен е да основа приватна установа во определен рок којшто е дефиниран во самиот договор за закуп. Оној којшто зема под закуп или закупецот има обврска да овозможи непрекината испорака на јавната услуга, должен е да не изврши каква било промена на дејноста со која се занимавал во моментот на склучување на самиот договор за закуп или да дава т.н. подзакуп. Во спротивно, закупецот ризикува да му биде раскинат договорот за закуп и да му биде одземена дозволата за работа од страна на надлежното министерство. За времето под закуп, закупецот е должен да плаќа надоместок за закуп или т.н. закупнина на надлежното министерство и е должен да ги преземе вработените додека трае договорот за закуп (Закон за установи 2005, 33-34).

Притоа, се разбира дека кој модалитет на приватизација ќе биде избран зависи од одлуките на јавната установа согласно приликите кои постојат во моментот. Со други зборови, не постои идеален модел на приватизација, но во секој случај веќе избраниот модел на приватизација на една јавна установа треба целосно да одговара на интересите на установата, односно нејзините вработени. Тоа, имајќи го предвид фактот дека и по имплементацијата на веќе избраниот модел на приватизација, вработените во установата мора и понатаму да бидат во работен однос, односно работно активни во сега веќе изменетата објективна стварност.

Глава 5
Развојот на образованието, науката,
здравствената заштита и социјалната заштита
низ призмата на клучната законска регулатива
во Република Северна Македонија

1.1 Образование: Обем и анализа на клучната законска регулатива

Општествениот развој на секоја јавна служба вклучувајќи го образованието, со текот на времето најдобро може да се анализира од веќе донесените законски решенија. Овие законски решенија ја регулираат во детали дејноста (во случајов образовната дејност), со цел успешно, односно ефикасно и ефективно извршување или испорака на јавните услуги на граѓаните од областа на образованието. Со текот на годините, од осамостојувањето на Република Северна Македонија до денес, донесени се бројни клучни закони од областа на образованието кои ќе бидат кратко прикажани во рамките на оваа глава. Поаѓајќи од фактот дека образованието претставува многу важна јавна служба во едно општество (вклучувајќи го македонското општество), постои обемна законска регулатива која ги третира прашањата од оваа општествена област. Како резултат, во оваа глава ќе бидат прикажани само фундаменталните законски решенија, односно клучните аспекти на базичната законска регулатива која со текот на времето еволутивно се развиваше под силно влијание на внатрешните, но и на надворешните политички, економски, институционални итн. фактори на севкупниот општествен развој.

Со текот на времето, во еволутивна смисла беа донесени следниве клучни законски решенија за регулирање на образованието во македонското општество, и тоа:

- Закон за основното образование (**вон сила**) донесен на 20.09.1995 и објавен во „Сл. весник“ бр. 44/1995;
- Измена и дополнување (15.05.1996; 08.07.1996; 23.07.1997; 23.12.1999; 07.05.2002; 23.06.2003; 30.06.2003; 20.09.2004; 11.07.2005; 26.09.2005; 23.12.2005; 23.03.2006; 06.06.2006; 24.05.2007).
- Закон за основното образование (**вон сила**) донесен на 19.08.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 103/2008;
- Измена и дополнување (09.03.2010; 01.09.2010; 06.12.2010; 13.01.2011; 14.02.2011; 13.04.2011; 06.08.2012; 15.02.2013; 27.02.2014; 04.08.2014; 10.09.2014; 22.01.2015; 15.06.2015; 25.08.2015; 19.02.2016; 11.07.2016; 01.06.2017; 11.04.2018).
- Закон за основното образование (**актуелен**) донесен на 05.08.2019 и објавен во „Сл. весник“ бр. 161/2019;
- Закон за средното образование (**актуелен**) донесен на 20.09.1995 и објавен во „Сл. весник“ бр. 44/1995;
- Измена и дополнување (15.05.1996; 08.07.1996; 23.07.1997; 23.12.1999; 07.05.2002; 23.06.2003; 30.06.2003; 04.10.2004; 11.07.2005; 23.12.2005; 23.03.2006; 12.03.2007; 18.04.2007; 07.07.2008; 22.07.2008; 09.03.2010; 01.09.2010; 06.12.2010; 14.02.2011; 13.04.2011; 13.01.2012; 06.08.2012; 15.02.2013; 27.02.2014; 04.08.2014; 10.09.2014; 22.01.2015; 15.06.2015; 25.08.2015; 19.02.2016; 11.07.2016; 01.06.2017; 11.04.2018).
- Закон за високото образование (**вон сила**) донесен на 03.08.2000 и објавен во „Сл. весник“ бр. 64/2000;
- Измена и дополнување (25.07.2003; 23.12.2005; 24.04.2007).

- Закон за високото образование (**вон сила**) донесен на 14.03.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 35/2008;
 - Измена и дополнување (19.08.2008; 24.02.2009; 03.07.2009; 05.08.2009; 31.08.2010; 11.02.2011; 13.04.2011; 02.10.2012; 25.01.2013; 15.02.2013; 27.02.2014; 04.08.2014; 03.09.2014; 22.01.2015; 12.02.2015; 15.06.2015; 25.08.2015; 04.09.2015; 19.02.2016; 29.06.2016; 11.07.2016).
- Закон за високото образование (**актуелен**) донесен на 08.05.2018 и објавен во „Сл. весник“ бр. 82/2018;
- Закон за стручно образование и обука (**актуелен**) донесен на 08.06.2006 и објавен во „Сл. весник“ бр. 71/2006;
 - Измена и дополнување (18.09.2008; 14.12.2009; 11.02.2011; 15.02.2013; 07.10.2013; 27.02.2014; 25.08.2015; 22.03.2016; 11.04.2018; 27.12.2019).
- Закон за образование на возрасните (**актуелен**) донесен на 15.01.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 7/2008;
 - Измена и дополнување (11.02.2011; 13.04.2011; 13.06.2012; 27.02.2014; 30.09.2014; 26.08.2015; 19.02.2016; 11.04.2018).
- Закон за ученичкиот и студентскиот стандард (**вон сила**) донесен на 29.07.1998 и објавен во „Сл. весник“ бр. 37/1998;
 - Измена и дополнување (23.06.2003).
- Закон за ученичкиот стандард (**актуелен**) донесен на 04.07.2005 и објавен во „Сл. весник“ бр. 52/2005;
 - Измена и дополнување (18.09.2008; 11.02.2011; 03.10.2011; 25.01.2013; 27.02.2014; 26.08.2015; 19.02.2016; 11.04.2018; 30.01.2019).
- Закон за националната рамка на квалификации (**актуелен**) донесен на 07.10.2013 и објавен во „Сл. весник“ бр. 137/2013;
 - Измена и дополнување (19.02.2016).
- Закон за признавање на професионалните квалификации (**актуелен**) донесен на 30.12.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 171/2010;
- Закон за основање на национална агенција за европски образовни програми и мобилност (**актуелен**) донесен на 20.09.2007 и објавен во „Сл. весник“ бр. 113/2007;
 - Измена и дополнување (25.02.2011; 15.02.2013; 27.02.2014; 25.08.2015; 22.03.2016; 11.04.2018).
- Закон за отворените граѓански универзитети за доживотно учење (**актуелен**) донесен на 23.03.2011 и објавен во „Сл. весник“ бр. 36/2011;
 - Измена и дополнување (27.02.2014; 25.08.2015; 22.03.2016; 11.04.2018).
- Закон за педагошката служба (**актуелен**) донесен на 14.02.2011 и објавен во „Сл. весник“ бр. 18/2011;
 - Измена и дополнување (27.02.2014; 22.03.2016; 11.04.2018).

- Закон за бирото за развој на образованието (**актуелен**) донесен на 28.03.2006и објавен во „Сл. весник“ бр. 37/2006;
- Измена и дополнување (10.11.2008; 14.12.2009; 14.05.2013; 30.08.2013; 29.10.2013; 27.02.2014; 19.02.2016; 11.04.2018).
- Закон за државниот испитен центар (**актуелен**) донесен на 10.11.2008и објавен во „Сл. весник“ бр. 142/2008;
- Измена и дополнување (10.11.2008; 14.12.2009; 27.02.2014; 22.03.2016; 01.08.2016; 11.04.2018).
- Закон за просветната инспекција (**вон сила**) донесен на 05.07.1995и објавен во „Сл. весник“ бр. 33/1995;
- Закон за просветната инспекција (**актуелен**) донесен на 04.07.2005и објавен во „Сл. весник“ бр. 52/2005.
- Измена и дополнување (07.07.2008; 14.12.2009; 26.04.2010; 13.04.2011; 15.02.2013; 07.10.2013; 27.11.2013; 27.02.2014; 05.03.2015; 25.08.2015; 19.02.2016; 11.04.2018).

Или на попрегледен начин, горенаведените законски решенија, датумот на нивното донесување, како и вкупниот број измени и дополнувања се прикажани во подолу Табела 4.

Табела 4. Обем на клучна законска регулатива од областа на образованието во Република Северна Македонија од осамостојувањето до денес

Име на законот	Датум на донесување	Вкупен број измени и дополнувања
Закон за основното образование (вон сила)	20.09.1995 и објавен во „Сл. весник“ бр. 44/1995	14
Закон за основното образование (вон сила)	19.08.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 103/2008	18
Закон за основното образование (актуелен)	05.08.2019 и објавен во „Сл. весник“ бр. 161/2019	/
Закон за средното образование (актуелен)	20.09.1995 и објавен во „Сл. весник“ бр. 44/1995	33
Закон за високото образование (вон сила)	03.08.2000 и објавен во „Сл. весник“ бр. 64/2000	3
Закон за високото образование (вон сила)	14.03.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 35/2008	21
Закон за високото образование (актуелен)	08.05.2018 и објавен во „Сл. весник“ бр. 82/2018	/
Закон за стручно образование и обука (актуелен)	08.06.2006 и објавен во „Сл. весник“ бр. 71/2006	10
Закон за образование на возрастните (актуелен)	15.01.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 7/2008	8
Закон за ученичкиот и студентскиот стандард (вон	29.07.1998 и објавен во „Сл. весник“ бр. 37/1998	1

сила)		
Закон за ученичкиот стандард (актуелен)	04.07.2005 и објавен во „Сл. весник“ бр. 52/2005	9
Закон за националната рамка на квалификации (актуелен)	07.10.2013 и објавен во „Сл. весник“ бр. 137/2013	1
Закон за признавање на професионалните квалификации(актуелен)	30.12.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 171/2010	/
Закон за основање на национална агенција за европски образовни програми и мобилност (актуелен)	20.09.2007 и објавен во „Сл. весник“ бр. 113/2007	6
Закон за отворените граѓански универзитети за доживотно учење (актуелен)	23.03.2011и објавен во „Сл. весник“ бр. 36/2011	4
Закон за педагошката служба (актуелен)	14.02.2011и објавен во „Сл. весник“ бр. 18/2011	3
Закон за бирото за развој на образованието (актуелен)	28.03.2006 и објавен во „Сл. весник“ бр. 37/2006	8
Закон за државниот испитен центар (актуелен)	10.11.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 142/2008	6
Закон за просветната инспекција (вон сила)	05.07.1995 и објавен во „Сл. весник“ бр. 33/1995	/
Закон за просветната инспекција (актуелен)	04.07.2005 и објавен во „Сл. весник“ бр. 52/2005	12

Извор: Авторот врз основа на постоечката база на податоци за правните прописи во Република Северна Македонија- www.dejure.mk – Платформа за правни акти на Р.М.

Како што може да се забележи од гореприкажаната табела 5., кај некои закони (на пример, кај основното и високото образование биле донесени вкупно 3 закони од осамостојувањето до денес итн.), додека, пак, кај некои закони со текот на годините имаме енормно голем број измени и дополнувања од осамостојувањето до денес (на пример, кај средното образование биле донесени вкупно 33 измени и дополнувања од осамостојувањето до денес итн.). Тоа покажува дека голем број закони од образованието во Република Северна Македонија во минатото биле под силно влијание на голем број политички, економски, социјални итн., сили од внатрешното и надворешното опкружување. Големиот број измени и дополнувања кај некои закони (како што е, на пример, Законот за средно образование, Законот за стручно образование и обука, Законот за ученичкиот стандард, Законот за основање национална агенција за европски образовни програми и мобилност, Законот за бирото за развој на образованието, Законот за просветната инспекција итн.) укажува на фактот дека кај овие закони во блиска иднина постои силно нагласена потреба од донесување нов закон.

1.2 Научно-истражувачка дејност: Обем и анализа на клучната законска регулатива

Општествениот развој на секоја јавна служба вклучувајќи ја и науката, односно научно-истражувачката дејност, со текот на времето најдобро може да се анализира од веќе донесените законски решенија. Овие законски решенија ја регулираат во детали дејноста (во случајов научно-истражувачката дејност), со цел успешно, односно ефикасно и ефективно извршување или испорака на јавните услуги на граѓаните од областа на научно-истражувачката дејност. Со текот на годините, од осамостојувањето на Република Северна Македонија до денес, донесени се бројни клучни закони од областа на научно-истражувачката дејност кои ќе бидат кратко прикажани во рамките на оваа глава. Поаѓајќи од фактот дека научно-истражувачката дејност претставува многу важна јавна служба во едно општество (вклучувајќи го македонското општество), постои обемна законска регулатива која ги третира прашањата од оваа општествена област. Како резултат, во оваа глава ќе бидат прикажани само фундаменталните законски решенија, односно клучните аспекти на базичната законска регулатива која со текот на времето еволутивно се развиваше под силно влијание на внатрешните, но и на надворешните политички, економски, институционални итн. фактори на севкупниот општествен развој.

Со текот на времето, во еволутивна смисла, беа донесени следниве клучни законски решенија за регулирање на научно-истражувачката дејност во македонското општество и тоа:

- Закон за научно-истражувачка дејност (**вон сила**) донесен на 15.03.1996 и објавен во „Сл. весник“ бр. 13/1996;
- Измена и дополнување (07.05.2002; 19.08.2008).
- Закон за научно-истражувачка дејност (**актуелен**) донесен на 07.04.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 46/2008;
- Измена и дополнување (19.08.2008; 25.02.2011; 26.06.2012; 15.02.2013; 28.10.2013; 27.02.2014; 25.08.2015; 04.09.2015; 19.02.2016; 21.03.2016).
- Закон за Македонската академија на науките и уметностите (**актуелен**) донесен на 15.03.1996 и објавен во „Сл. весник“ бр. 13/1996;
- Измена и дополнување (13.01.2009; 11.05.2012).
- Закон за основање Македонска академска истражувачка мрежа (**актуелен**) донесен на 20.09.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 124/2010.
- Измена и дополнување (08.04.2011; 27.02.2014; 18.01.2018).

Или на попрегледен начин, горенаведените законски решенија, датумот на нивното донесување, како и вкупниот број измени и дополнувања се прикажани во табела 5.

Табела 5. Обем на клучна законска регулатива од областа на научно-истражувачката дејност во Република Северна Македонија од осамостојувањето до денес

Име на законот	Датум на донесување	Вкупен број измени и дополнувања
Закон за научно-истражувачка дејност (вон сила)	15.03.1996 и објавен во „Сл. весник“ бр. 13/1996	2
Закон за научно-истражувачка дејност (актуелен)	07.04.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 46/2008	10
Закон за Македонската академија на науките и уметностите(актуелен)	15.03.1996 и објавен во „Сл. весник“ бр. 13/1996	2
Закон за основање Македонска академска истражувачка мрежа (актуелен)	20.09.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 124/2010	3

Извор: Авторот врз основа на постоечката база на податоци за правните прописи во Република Северна Македонија- www.dejure.mk- - Платформа за правни акти на Р.М.

Како што може да се забележи од гореприкажаната табела 5., кај некои закони (на пример, кај научно-истражувачка дејност биле донесени вкупно 2 закони од осамостојувањето до денес итн.) додека, пак, кај некои закони, исто така, со текот на годините имаме одреден број измени и дополнувања од осамостојувањето до денес (на пример, кај научно-истражувачката дејност биле донесени вкупно 10 измени и дополнувања од осамостојувањето до денес, кај Македонската академска истражувачка мрежа од осамостојувањето до денес биле донесени вкупно 3 измени и дополнувања итн.). Тоа покажува дека одредени закони од областа на научно-истражувачката дејност во Република Северна Македонијаво минатото биле под силно влијание на голем број политички, економски, социјални итн., сили од внатрешното и надворешното опкружување. Големiot број измени и дополнувања кај некои закони (како што е, на пример, Законот за научно-истражувачка дејност, Закон за основање Македонска академска истражувачка мрежа итн.) укажува на фактот дека кај овие закони во блиска иднина постои силно нагласена потреба од донесување нов закон.

1.3 Здравствена заштита: Обем и анализа на клучната законска регулатива

Општествениот развој на секоја јавна служба вклучувајќи ја и здравствената заштита, со текот на времето најдобро може да се анализира од веќе донесените законски решенија. Овие законски решенија ја регулираат во детали дејноста (во случајов здравствената дејност), со цел успешно, односно ефикасно и ефективно извршување или испорака на јавните услуги на граѓаните од областа на здравствената заштита. Со текот на годините, од осамостојувањето на Република Северна Македонија до денес, донесени се бројни клучни закони од областа на здравствената заштита кои ќе бидат кратко прикажани во рамките на оваа глава. Поаѓајќи од фактот дека

здравствената заштита претставува многу важна јавна служба во едно општество (вклучувајќи го македонското општество), постои обемна законска регулатива која ги третира прашањата од оваа општествена област. Како резултат, во оваа глава ќе бидат кратко прикажани само фундаменталните законски решенија, односно клучните аспекти на базичната законска регулатива која со текот на времето еволутивно се развиваше под влијание на внатрешните, но и на надворешните политички, економски, институционални итн. фактори на севкупниот општествен развој.

Со текот на времето, во еволутивна смисла, беа донесени следниве клучни законски решенија за регулирање на здравствената заштита во македонското општество и тоа:

- Закон за здравствената заштита (**вон сила**) донесен на 18.08.1991 и објавен во „Сл. весник“ бр. 38/1991;
 - Измена и дополнување (07.03.2004; 03.10.2005; 19.12.2005; 26.05.2006; 16.01.2007; 27.06.2008; 29.05.2009; 02.07.2010; 05.04.2011; 14.04.2011).
- Закон за здравствената заштита (**актуелен**) донесен на 29.03.2012 и објавен во „Сл. весник“ бр. 43/2012;
 - Измена и дополнување (19.11.2012; 17.06.2013; 27.11.2013; 25.02.2014; 04.03.2014; 05.09.2014; 22.01.2015; 17.04.2015; 04.09.2015; 05.11.2015; 02.02.2016; 26.02.2016; 30.01.2019; 22.05.2019; 26.07.2019; 02.09.2019; 27.12.2019).
- Закон за здравствено осигурување (**актуелен**) донесен на 30.03.2000 и објавен во „Сл. весник“ бр. 25/2000;
 - Измена и дополнување (17.11.2000; 02.07.2001; 15.02.2002; 05.05.2003; 03.10.2005; 28.03.2006; 15.02.2007; 23.03.2007; 08.07.2008; 04.08.2008; 15.01.2009; 29.05.2009; 13.04.2010; 06.12.2010; 14.04.2011; 21.02.2012; 28.01.2013; 28.06.2013; 30.12.2013; 04.03.2014; 05.03.2014; 26.06.2014; 25.07.2014; 29.07.2014; 19.12.2014; 12.02.2015; 17.04.2015; 15.06.2015; 31.07.2015; 02.09.2015; 04.09.2015; 05.11.2015; 11.12.2015; 15.02.2016; 26.02.2016; 29.06.2016; 01.08.2016; 28.11.2017; 27.12.2019).
- Закон за јавно здравје (**актуелен**) донесен на 15.02.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 22/2010;
 - Измена и дополнување (03.10.2011; 30.09.2014; 01.09.2015; 26.02.2016).
- Закон за ментално здравје (**актуелен**) донесен на 08.06.2006 и објавен во „Сл. весник“ бр. 71/2006;
 - Измена и дополнување (02.09.2015).
- Закон за заштита на правата на пациентите (**актуелен**) донесен на 08.07.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 82/2008;
 - Измена и дополнување (28.01.2009; 14.04.2011; 02.09.2015; 16.09.2019).
- Закон за заштита на населението од заразни болести (**актуелен**) донесен на 01.10.2004 и објавен во „Сл. весник“ бр. 66/2004;
 - Измена и дополнување (04.11.2008; 05.08.2009; 13.09.2014; 02.09.2015; 26.02.2016).

- Закон за безбедност на храната и на производите што доаѓаат во контакт со храната (**вон сила**) донесен на 15.07.2002 и објавен во „Сл. весник“ бр. 54/2002; - Измена и дополнување (04.07.2007).
- Закон за безбедност на храната (**актуелен**) донесен на 07.12.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 157/2010; - Измена и дополнување (14.04.2011; 03.01.2012; 27.11.2013; 30.12.2013; 04.03.2014; 05.05.2015; 31.07.2015; 03.12.2015; 29.02.2016; 11.04.2018).
- Закон за санитарната и здравствената инспекција (**вон сила**) донесен на 06.04.1995 и објавен во “ бр. 19/1995;
- Закон за санитарна и здравствена инспекција (**актуелен**) донесен на 08.06.2006 и објавен во „Сл. весник“ бр. 71/2006. - Измена и дополнување (04.11.2008; 02.07.2010; 14.02.2011; 14.04.2011; 27.11.2013; 04.03.2014; 30.09.2014; 31.03.2015; 02.09.2015; 26.02.2016; 08.05.2018).

Или на попрегледен начин, горенаведените законски решенија, датумот на нивното донесување, како и вкупниот број измени и дополнувања се прикажани во табела 6.

Табела 6. Обем на клучна законска регулатива од областа на здравствената заштита во Република Северна Македонија од осамостојувањето до денес

Име на законот	Датум на донесување	Вкупен број измени и дополнувања
Закон за здравствената заштита(вон сила)	18.08.1991 и објавен во „Сл. весник“ бр. 38/1991	10
Закон за здравствената заштита (актуелен)	29.03.2012 и објавен во „Сл. весник“ бр. 43/2012	17
Закон за здравствено осигурување (актуелен)	30.03.2000 и објавен во „Сл. весник“ бр. 25/2000	39
Закон за јавно здравје (актуелен)	15.02.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 22/2010	4
Закон за ментално здравје (актуелен)	08.06.2006 и објавен во „Сл. весник“ бр. 71/2006	1
Закон за заштита на правата на пациентите (актуелен)	08.07.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 82/2008	4
Закон за заштита на населението од заразни болести (актуелен)	01.10.2004 и објавен во „Сл. весник“ бр. 66/2004	5
Закон за безбедност на храната и на производите што доаѓаат во контакт со храната (вон сила)	15.07.2002 и објавен во „Сл. весник“ бр. 54/2002	1
Закон за безбедност на храната (актуелен)	07.12.2010 и објавен во „Сл. весник“ бр. 157/2010	10

Закон за санитарната и здравствената инспекција (вон сила)	06.04.1995 и објавен во „Сл. весник“ бр. 19/1995	/
Закон за санитарна и здравствена инспекција (актуелен)	08.06.2006 и објавен во „Сл. весник“ бр. 71/2006	11

Извор: Авторот врз основа на постоечката база на податоци за правните прописи во Република Северна Македонија- www.dejure.mk - Платформа за правни акти на Р.М.

Како што може да се забележи од гореприкажаната табела б., кај некои закони (на пример, кај здравствената заштита биле донесени вкупно 2 закони од осамостојувањето до денес итн.) додека, пак, кај некои закони со текот на годините имаме голем број измени и дополнувања од осамостојувањето до денес (на пример, исто така, кај здравствената заштита биле донесени вкупно 33 измени и дополнувања од осамостојувањето до денес, кај здравственото осигурување биле донесени вкупно 39 измени и дополнувања од осамостојувањето до денес итн.). Тоа покажува дека голем број закони од областа на здравствената заштита во Република Северна Македонија во минатото биле под силно влијание на голем број политички, економски, социјални итн., сили од внатрешното и надворешното опкружување. Големiot број измени и дополнувања кај некои закони (како што е, на пример, Законот за здравствената заштита, Законот за здравственото осигурување, Законот за заштита на населението од заразни болести, Законот за безбедност на храната, Законот за санитарна и здравствена инспекција итн.) укажува на фактот дека кај овие закони во блиска иднина постои силно нагласена потреба од донесување нов закон.

1.4 Социјална заштита: Обем и анализа на клучната законска регулатива

Општествениот развој на секоја јавна служба вклучувајќи ја и социјалната заштита, со текот на времето најдобро може да се анализира од веќе донесените законски решенија. Овие законски решенија ја регулираат во детали дејноста (во случајов социјалната дејност), со цел успешно, односно ефикасно и ефективно извршување или испорака на јавните услуги на граѓаните од областа на социјалната заштита. Со текот на годините, од осамостојувањето на Република Северна Македонија до денес, донесени се бројни клучни закони од областа на социјалната заштита кои ќе бидат кратко прикажани во рамките на оваа глава. Поаѓајќи од фактот дека социјалната заштита претставува многу важна јавна служба во едно општество (вклучувајќи го македонското општество), постои обемна законска регулатива која ги третира прашањата од оваа општествена област. Како резултат, во оваа глава ќе бидат прикажани само фундаменталните законски решенија, односно клучните аспекти на базичната законска регулатива која со текот на времето еволутивно се развиваше под силно влијание на внатрешните, но и на надворешните политички, економски, институционални итн. фактори на севкупниот општествен развој.

Со текот на времето, во еволутивна смисла, беа донесени следниве клучни законски решенија за регулирање на социјалната заштита во македонското општество и тоа:

- Закон за социјалната заштита (**вон сила**) донесен на 03.10.1997 и објавен во „Сл. весник“ бр. 50/1997;
- Измена и дополнување (10.03.2000; 20.03.2003; 29.09.2004; 28.07.2005; 30.03.2007; 04.08.2008; 24.12.2008).
- Закон за социјалната заштита (**вон сила**) донесен на 24.06.2009 и објавен во „Сл. весник“ бр. 79/2009;
- Измена и дополнување (23.03.2011; 13.04.2011; 26.12.2012; 25.01.2013; 31.05.2013; 27.11.2013; 30.12.2013; 24.02.2014; 05.03.2014; 04.08.2014; 05.12.2014; 05.03.2015; 05.05.2015; 24.06.2015; 02.09.2015; 05.10.2015; 05.11.2015; 19.02.2016; 14.11.2017; 21.03.2018).
- Закон за социјалната заштита (**актуелен**) донесен на 23.05.2019 и објавен во „Сл. весник“ бр. 104/2019;
- Измена и дополнување (17.07.2019; 27.12.2019).
- Закон за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност (**актуелен**) донесен на 31.07.1997 и објавен во „Сл. весник“ бр. 37/1997;
- Измена и дополнување (30.03.2000; 04.12.2000; 02.07.2001; 08.04.2003; 14.06.2004; 17.10.2005; 17.04.2006; 09.03.2007; 18.08.2008; 24.12.2008; 13.04.2010; 02.07.2010; 13.04.2011; 24.01.2012; 26.06.2012; 14.09.2012; 25.02.2014; 05.03.2014; 29.07.2014; 07.04.2015; 31.07.2015; 27.08.2015; 04.09.2015; 15.02.2016; 28.06.2016; 02.02.2018; 20.06.2018; 18.06.2019).
- Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување (**актуелен**) донесен на 10.11.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 142/2008;
- Измена и дополнување (22.05.2009; 25.12.2009; 22.12.2010; 14.04.2011; 30.12.2011; 30.03.2012; 29.11.2012; 25.01.2013; 28.06.2013; 06.12.2013; 26.06.2014; 29.07.2014; 05.12.2014; 19.12.2014; 12.02.2015; 25.03.2015; 31.07.2015; 11.12.2015; 17.10.2016; 28.11.2017; 23.02.2018; 31.12.2018).
- Закон за заштита на децата (**вон сила**) донесен на 23.11.2000 и објавен во Сл. весник бр. 98/2000;
- Измена и дополнување (20.03.2003; 29.09.2004; 23.12.2005; 04.08.2008; 29.08.2008; 03.07.2009; 25.12.2009; 13.04.2011; 11.11.2011).
- Закон за заштита на децата (**актуелен**) донесен на 14.02.2013 и објавен во „Сл. весник“ бр. 23/2013;
- Измена и дополнување (22.01.2014; 05.03.2014; 30.09.2014; 22.01.2015; 19.02.2015; 02.09.2015; 05.11.2015; 15.02.2016; 14.11.2017; 02.02.2018; 31.10.2018; 23.05.2019; 17.07.2019; 27.12.2019).
- Закон за инвалидски организации (**актуелен**) донесен на 18.07.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 89/2008;
- Измена и дополнување (11.05.2012; 14.02.2013; 02.09.2015; 15.02.2016; 21.03.2016).
- Закон за цивилните инвалиди од војната (**актуелен**) донесен на 23.07.1976 и објавен во „Сл. лист“ на СФРЈ бр. 33/1976.

- Измена и дополнување (08.03.1991; 01.06.1979; 27.02.1981; 01.02.1985; 24.02.1989; 26.04.1991; 24.05.1991; 21.12.1999; 30.12.2008; 28.01.2009; 30.12.2009).

Или на попрегледен начин, горенаведените законски решенија, датумот на нивното донесување, како и вкупниот број измени и дополнувања се прикажани во табела 7.

Табела 7. Обем на клучна законска регулатива од областа на социјалната заштита во Република Северна Македонија од осамостојувањето до денес

Име на законот	Датум на донесување	Вкупен број измени и дополнувања
Закон за социјалната заштита(вон сила)	03.10.1997 и објавен во „Сл. весник“ бр. 50/1997	7
Закон за социјалната заштита (вон сила)	24.06.2009 и објавен во „Сл. весник бр. 79/2009	20
Закон за социјалната заштита (актуелен)	23.05.2019 и објавен во „Сл. весник“ бр. 104/2019	2
Закон за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност (актуелен)	31.07.1997 и објавен во „Сл. весник“ бр. 37/1997	28
Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување(актуелен)	10.11.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 142/2008	22
Закон за заштита на децата (вон сила)	23.11.2000 и објавен во „Сл. весник“ бр. 98/2000	9
Закон за заштита на децата (актуелен)	14.02.2013 и објавен во „Сл. весник“ бр. 23/2013	14
Закон за инвалидски организации(актуелен)	18.07.2008 и објавен во „Сл. весник“ бр. 89/2008	5
Закон за цивилните инвалиди од војната(актуелен)	23.07.1976 и објавен во „Сл. лист“ на СФРЈ бр. 33/1976	11

Извор: Авторот врз основа на постоечката база на податоци за правните прописи во Република Северна Македонија- www.dejure.mk- Платформа за правни акти на Р.М.

Како што може да се забележи од гореприкажаната табела 7., кај некои закони (на пример, кај социјалната заштита биле донесени вкупно 3 закони од осамостојувањето до денес итн.) додека, пак, кај некои закони со текот на годините се случиле енормно голем број измени и дополнувања од осамостојувањето до денес (на пример, кај вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност биле донесени вкупно 28 измени и дополнувања од осамостојувањето до денес, кај придонесите од задолжително социјално осигурување биле донесени вкупно 22 измени и дополнувања од осамостојувањето до денес итн.). Тоа покажува дека голем број закони од областа на оваа јавна служба во Република Северна Македонија во минатото биле под силно влијание на голем број политички, економски, социјални итн., сили од внатрешното и надворешното опкружување. Големiot број измени и дополнувања кај некои закони (како што е, на пример, Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност, Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување,

Законот за заштита на децата, Законот за цивилните инвалиди од војната итн.) укажува на фактот дека кај овие закони во блиска иднина постои силно нагласена потреба од донесување нов закон.

ДЕЛ III
СОСТОЈБИ И ИДНИ ПЕРСПЕКТИВИ

Глава 6

Заклучни согледувања

Спроведеното истражување во оваа монографија претставува обид за еден систематски преглед, односно анализа на пристапите што се користеле во минатото, но и денес се користат во управувањето со јавните ресурси во рамките на јавните служби. Целокупното истражување беше претставено преку еден логички редослед што, во себе, најпрво теоретски, ги инкорпорира бирократскиот пристап, концептот на новиот јавен менаџмент и неговата улога и значење во светот за, потоа, во вториот дел постепено се навлезе во суштината на теоретскиот развој на концептот на јавните служби, односно во прикажување или сублимирање на клучната законска регулатива од областа на четири јавни служби и тоа: образованието, науката, односно научно-истражувачката дејност, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија. Добиените сознанија од истражувањето, всушност, претставуваат одговор на прашањата, заради коишто и се спроведе ова истражување, а што произлегоа од бројните заклучоци до коишто се дојде при теоретската разработка на пристапите на управување со јавните ресурси и нивната практична примена.

Имено, бирократскиот модел на управување што бил воведен во јавните организации во почетокот на минатиот век, содржи елементи коишто сè уште претставуваат дел од управувањето со голем број јавни организации, односно јавни служби. Генерално, се прифаќа фактот дека Веберовите бирократски елементи и служат добро на јавната организација. Но, денес, ситуациските фактори од надворешната и внатрешната организациска средина, како и динамиката на нивното влијание врз успешното функционирање на јавните организации, односно јавните служби се различни од оние што постоеле во почетокот на минатиот век, односно кога Вебер ја дефинирал т.н. идеална организација. Притоа, кога се зборува за т.н. ситуациски фактори од внатрешната организациска средина, всушност, се мисли на позициите и односите што постојат во рамките на организациската структура. Позициите бараат изменета улога и детален опис на одговорностите и овластувањата што би бил различен од оној којшто постоел во почетокот на минатиот век. Обемот и содржината на правилата и стандардните оперативни постапки не е ист со оној што бил идентификуван од страна на Вебер. Степенот на централизација, исто така, не треба да биде идентичен со оној што постоел во Веберовата бирократска организација. Натаму, и степенот на контрола и дискрециско однесување треба да биде различен. Од друга страна, кога се зборува за т.н. ситуациски фактори од надворешната организациска средина, тогаш се мисли на сите оние сили што директно или индиректно влијаат врз успешното работење на јавната организација. Тие сили (или варијабилни) можат да бидат политички, економски, социјални, правни (административно право), културни и сл. Нивниот интензитет, динамика, суштина и влијание видно се поразлични од оние што постоеле во почетокот на минатиот век. Оттука и покрај фактот што се прифаќа примената и улогата којашто ја имаат теоретските принципи на Вебер, врз основа на бројните критики што постојат во литературата и од она што аргументите го наметнуваат видоизменетите внатрешни и надворешни фактори, во ова истражување се доаѓа до заклучок дека моделот на управување со јавните служби, треба да се менува.

Тоа, всушност, значи дека општа е констатацијата околу потребата за постепено трансформирање на јавните служби во Република Северна Македонија. Еден дел од големите очекувања се дека процесот на децентрализација што е вовед во новата менаџерска револуција, ќе им даде и повеќе моќ на оние (се мисли на органите на управување во секоја јавна служба) кои ќе ги водат, односно пресретнуваат промените. Доброто управување со ресурсите од јавен карактер во рамките на секоја јавна служба како носител на одредена јавна дејност е од непроценливо значење за развојот на локалната и националната економија. Она што претставува иницијален потенцијал за прифаќање на принципите на новиот јавен менаџмент е економско-политичко-

социјалната компонента на живеењето во општествената заедница. Економската компонента, изразена преку ефективноста, ефикасноста, продуктивноста и зголемувањето на аутпутот и политичката компонента, изразена преку процесот на донесување одлуки и распределбата на моќта. Конечно, тука е и социјалната компонента, изразена преку подобриот квалитет на јавните услуги и побрзата и поквалитетна испорака на услугите од јавен карактер сè со цел сеопфатно задоволување на јавниот интерес од страна на секоја јавна служба во општеството, било на локално или на национално ниво на управување.

За новиот јавен менаџмент којшто претставува современ концепт, односно филозофија на управување, чии принципи детално се обработувани од страна на низа автори од областа на јавната администрација и јавниот менаџмент, може да се каже дека е проректорски пристап чија цел е да го реформира и модернизира стариот, традиционален, бирократски начин на управување со јавните ресурси. Со други зборови, тој претставува обид за аплицирање на методите и техниките на управување од приватниот во јавниот сектор, односно секоја јавна служба. Според подлабоката и систематската анализа на теоретските размислувања, заклучокот е дека новиот јавен менаџмент се карактеризира со 11 принципи на управување во јавните служби било на централно или локално ниво и тоа:

1. нагласување на лидерството во јавниот сектор;
2. промовирање на клиентелизмот versus граѓанството;
3. антиципирање на проблемите, т.е. зајакнување на планирањето во јавниот сектор;
4. зголемување на улогата на пазарот во производството и испораката на јавните производи и услуги;
5. воведување конкуренција во производството и испораката на јавните производи и услуги;
6. децентрализација во јавните организации;
7. ставање акцент на постигнатите резултати, т.е. постојано мерење на перформансите, наместо на вложувањата за да се постигнат тие резултати;
8. преферирање на мисијата на организацијата и тоа на прво место, т.е. подредување на буџетот за остварување на организациската мисија;
9. масовно користење на придобивките од информациската технологија, односно креирање електронска влада или, поточно, електронска јавна организација;
10. давање поголема моќ на заедницата во процесот на донесување одлуки од јавен карактер; и
11. воведување претприемачко однесување на менаџерите во јавните организации.

Воведувањето на овие принципи во реалниот живот претставува неопходност, односно императивна потреба за решавање на современите проблеми во управувањето со коишто денес се соочува една современа јавна служба. Заради таа неопходност, со текот на времето принципите на бирократијата треба постепено и делумно да бидат заменети со принципи на новиот јавен менаџмент.

Од направената компаративна анализа за појавата на принципите на новиот јавен менаџмент во светот и реформите што се случувале во раните 80-ти години од минатиот век во некои од високоразвиените земји (Холандија, Франција, Германија, Шпанија, Швајцарија, Велика Британија, САД, Канада, Австралија и Нов Зеланд), се констатира дека оваа современа филозофија на управување во јавната администрација многу брзо се шири и станува глобална парадигма што се однесува и на бројни јавни служби на локално или на национално ниво. Поради своите специфичности, јавните организации во различни земји во светот развиле свои сопствени модели на нов јавен менаџмент и ги адаптирале на нивните специфични услови и средини. Според тоа,

земајќи ги предвид сите овие тенденции, општа е констатацијата дека новиот јавен менаџмент, сам по себе, ќе премине од еден вид реформска програма во нормален административен систем што постепено би го заменил бирократско-административниот систем на управување во, речиси, секоја јавна служба, било на локално или на национално ниво на функционирање. Генерално, тоа е глобалната тенденција кон којашто се насочени сите прореформски напори за воведување промени во управувањето со јавните ресурси во рамките на јавните служби во светот. Од друга страна, земјите што ги немаат или помалку ги имаат прифатено принципите на новиот јавен менаџмент, ќе продолжат, порано или подоцна, со примена на одделни реформски проекти од ваков вид. Уште поверојатно е дека таквите примери ќе се јават во земјите во коишто одделни јавни организации во рамките на која било јавна служба веќе имаат експериментирано со принципите на новиот јавен менаџмент. Притоа, треба да се потенцира дека новиот јавен менаџмент во моментот претставува една од најважните доктрини при управувањето со јавните ресурси во рамките на, речиси, секоја јавна служба било на локално или на национално ниво на управување.

Принципите на новиот јавен менаџмент и нивната имплементација се развиваат во согласност со актуелните услови. Евидентно е дека политичарите, корисниците на услугите и вработените во јавните организации и тоа во секоја земја што беше предмет на анализа, сè повеќе се интересираат и се инволвирани во примената на овие принципи. Оттука произлегува заклучокот за вклученоста на различните интересенти (особено од приватниот сектор) во иницирањето на политичките, организациските и културните промени што се потребни за да се етаблира новиот јавен менаџмент, како нова управувачка филозофија на јавната администрација, односно јавните служби ширум светот.

Севкупните тенденции и состојби, како резултат на регионалните и глобалните политички и економски интеграции од коишто произлегуваат бројни и обемни реформи во, речиси, сите сфери на општественото живеење, вршат постојан притисок за реформско однесување кај носителите на сите нивоа на власт, односно, пред сè, раководните структури во рамките на скоро секоја јавна служба. Со други зборови, динамичноста на окружувањето (како внатре, така и надвор од Република Северна Македонија) претставува еден од битните, ако не и најбитен фактор за прореформско размислување и однесување на во земјата. Се разбира дека тие притисоци се поттикнати и од нашите аспирации за што побрзо членство на Република Северна Македонија во Европската Унија. Но, и покрај сè, полека, но сигурно, класичното бирократско однесување не може да опстои под силното влијание на масовната и широка демократизација на современиот свет. Без свој избор, Република Северна Македонија се најде на патот на тој процес и, според тоа, речиси, секоја јавна служба мораше и мора да се реформира во иднина.

Иако во литературата е, речиси, невозможно да се даде една единствена дефиниција за поимот јавна служба, сепак, во генерална смисла, таа претставува синоним за јавниот интерес без кој не може да функционира ниту едно демократско општество во светот. Јавната служба претставува *alfa* и *omega* на секое општествено уредување и нејзиниот еволутивен развој во демократска смисла мора да биде насочен исклучиво кон задоволување на една единствена цел и тоа: задоволување на општите општествени потреби на граѓаните на најефикасен начин, притоа исклучиво почитувајќи ја законската регулатива, односно начелата на Уставот при испораката на јавните добра и услуги до граѓанството. Постоенето на општествените потреби, истовремено, претставува основа за постоењето на секоја јавна служба. Исто така, од особено значење претставува анализата на односите кои постојат помеѓу јавните служби со државата од една страна, како и односот помеѓу јавните служби со

политичките партии од друга страна. Во секој случај, секоја јавна служба треба да биде максимално професионална и да внимава на својот службен интегритет, односно да ги испорачува своите услуги на најпрофесионален начин до корисниците на услугите без разлика на каква било политичка, верска, професионална итн. припадност. Притоа, од исклучително големо значење претставува и проблематиката за почитувањето на општите професионални принципи, аспектот за начините на управување, како и успешната организација и евентуалниот процес на приватизација на која било јавна служба. Мора да се потенцира фактот дека Република Северна Македонија, во минатото, се карактеризираше со појава на одредени процеси на приватизација кои имаа за цел одредени услуги од јавен карактер да станат поефикасни и поефективни доколку би биле во рацете на приватни субјекти. Колку овие процеси беа успешни, односно се одвиваа фер, најдобар „судија“, како и секогаш претставува временската димензија.

Во оваа монографија акцентот беше ставен и на законскиот развој, односно на еволуцијата во развојот на клучната законска регулатива на фундаменталните јавни служби од областа на образованието, науката, односно научно-истражувачката дејност, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија. И покрај фактот што постои обемна законска регулатива која ги регулира прашањата од областа на секоја од овие јавни служби, во овој труд се даде приказ на интегралниот развој само на онаа законска регулатива која претставува фундаментален дел на овие јавни служби од осамостојувањето на Република Северна Македонија до денес.

Од направениот приказ и анализи, произлезе фактот дека, речиси, кај секоја од овие јавни служби, кај некои закони со текот на годините, се случиле енормно голем број измени и дополнувања од осамостојувањето до денес (на пример, кај средното образование биле донесени вкупно 33 измени и дополнувања, кај здравствената заштита биле донесени, исто така, вкупно 33 измени и дополнувања, кај научно-истражувачката дејност биле донесени вкупно 10 измени и дополнувања, кај придонесите од задолжително социјално осигурување биле донесени вкупно 22 измени и дополнувања итн.). Тоа претставува најдобар индикатор, односно доказ дека голем број закони од образованието, науката, односно научно-истражувачката дејност, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија во минатото биле под силно влијание на голем број политички, економски, социјални итн., сили од внатрешното и надворешното опкружување. Како резултат, тоа укажува на фактот дека кај овие закони во блиска иднина постои силно нагласена потреба од донесување нов закон кој би ги интегрирал сите претходно донесени измени и дополнувања, но и евентуално би инкорпорирал нови прилагодувања врз основа на дополнително направени анализи на објективната реалност во која функционираат горенаведените јавни служби во Република Северна Македонија.

Во секој случај, за успешна имплементација на горенаведените состојби во иднина во Република Северна Македонија од исклучително значење е поддршката на сите чинители на општествениот развој односно политичките, економските, социјалните итн. фактори. Исто така, успехот зависи и од присуството на расположливите човечки и финансиски ресурси во рамките на секоја јавна служба, како и од видот и обемот на услугите што јавната служба им ги нуди на своите граѓани. Исто така, многу важен аспект претставува и бројот на населението, односно обемот на потребите кои една јавна служба треба ги сервисира согласно своите законски надлежности.

Конечно, од особено значење за успешни реформи, односно ефикасно и ефективно работење на скоро секоја јавна служба претставуваат ставовите на граѓаните. Од нивните ставови, односно задоволство или незадоволство од испораката

или добиените јавни добра и услуги, зависи и во кој правец треба да се движи идниот развој на секоја јавна служба. Но, не треба да се заборави и на фактот за големата улога на сите раководни структури во рамките на јавната служба, односно нивното искуство и знаење, расположливоста со ресурси од јавен карактер итн. Сепак, најбитно од сè е да има поголема примена на научниот развој во секоја јавна служба и, се разбира, професионално и чесно работење ослободено од секакви предрасуди и политички влијанија односно злоупотреби. Сето ова претходно споменато претставува *condition sine qua non* за успешна имплементација на принципите на една модерна јавна управа, односно градење на демократски ориентирани, ефикасни, ефективни и професионални јавни служби особено во Република Северна Македонија.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Argyris, C., *Integrating the Individual and the Organization*, Wiley, New York, 1964. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 55.
2. Auditor General of Canada, *Service Quality Report*, Chapter 14, 1996-2000. In Димески, Б., *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија*, Универзитет Св. Климент Охридски- Битола, 2011, стр. 209.
3. Barrett, K. и Greene, R., *American Cities: A Special Report*, *Financial World*, February 19, 1991
4. Barzelay, M. и Varley, P., *Introducing Marketplace Dynamics in Minnesota State Government*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 1988
5. Blau, P.M. и Scott, W.R., *Formal Organizations: A Comparative Approach*, Routledge & Kegan Paul, London, 1963. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 56.
6. Bolman, L.G., и Deal, T.E., *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1984
7. Borins, S., *Government in Transition- a New Paradigm in Public Administration*, Commonwealth Secretariat, Toronto, 1995
8. Borins, S., *New Public Management, North American Style*, Routledge Publications, London, 2002. In McLaughlin, K., Osborne P. Stephen и Ferlie, E., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge publications, London, 2002, стр. 181-193.
9. Boston, J., *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996
10. Buckley, J., *Black-board Juggle*, US News and World Report, 1990

11. Carroll, P. и Steane, P., *Australia, the New Public Management and the new millenium*, Routledge publications, London, 2002. In McLaughlin, K., Osborne P. Stephen и Ferlie, E., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge publications, London, 2002, стр. 195-209.
12. Cohen, M., March, J.G. и Olsen, J.P., *People, Problems and the Ambiguity of Relevance*, New York, DP Publications, 1976
13. Cooper, T., *The Public Obligations of the Public Administrator: The Public Private Continuum*, Prentice Hall, Englewood Cliffs: New Jersey, 1991. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 22.
14. Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1964
15. Deming, W.E., *Out of The Crisis*, MIT Press, 1982
16. Диги, Л., *Преображај јавног права*, Геца Кон (прев.), Београд, 1929. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 20, 21, 44, 45.
17. Диги, Л., *Преображај јавног права*, Геца Кон (прев.), Београд, 1929. In Гризо, Н., Давитковски Б., и Павловска-Данева, А., *Јавна Администрација*, Скопје, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Правен Факултет “Јустинијан Први”, 2008, стр. 347-348.
18. Димески, Б., *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија*, Универзитет Св. Климент Охридски- Битола, 2011
19. Диркем, Е., *О подели друштвеног рада*, Просвета, Београд, 1972. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 12.
20. Doogan, S., *Public Administration Reforms in Great Britain*, Liverpool University, Liverpool, 1999
21. Downs, A., *Inside Bureaucracy*, Little, Brown & Co., Boston, MA, 1967. In Lane, Jan- Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 55-56.
22. Drucker, P., *The Age of Discontinuity*, Harper Torchbooks, New York, 1978. In Osborne, D. и Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Group Ltd., New York, 1992, стр. 35.
23. Drucker, P., *The Innovative Organization*, Harper & Row, New York, 1985
24. Dunleavy, P., *New Public Management is dead: Long life digital era governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, Chicago, 2006
25. Fairchild, H.P., *Dictionary of Sociology*, Totowa, NJ, Littlefield, Adams, 1955

26. Feldman, M.B., *Reinventing Local Government: Beyond Rhetoric to Application*, University of Connecticut, 1998
27. Ferlie, E., *The New Public Management and Public Management Studies*, Oxford Research Encyclopedias, 2017.
<https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-129>
28. Ferlie, E., McLaughlin, K. и Osborne, Stephen P., *New Public Management: Current trends and future prospects*, Routledge Publications, London, 2002. In Димески, Б., *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија*, Универзитет Св. Климент Охридски- Битола, 2011, стр. 83, 197.
29. Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. и Pettigrew, A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press Inc., New York, 1996
30. Fessler, James W. и Donald F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, NJ, Chatham House, 1995
31. Flinsch- Rodriguez, P., *Contingency Theory is a unique approach to leadership*, Business, 2010. www.business.com/articles/contingency-management-theory/
32. From, E., *Zdravo drustvo*, Rad (prev.), Beograd, 1983. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 14.
33. Георгиевски, П., *Теориските концепции за еднаквоста на шансите во образованието и социологијата на нееднаквоста во образованието*, Скопје, Просветно дело, 1991. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 52.
34. Gerth, H.H., и Wright, C. Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1946
35. Gore, A., *The Best Kept Secrets in Government*, Washington, DC, US Government Printing Office, 1996
36. Gouldner, A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, Glencoe, IL, 1954. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 54.
37. Гризо, Н. и Давитковски Б., *Проблеми на управувањето*, Скопје, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Правен Факултет “Јустинијан Први”, 2001
38. Гризо, Н., Давитковски Б., и Павловска-Данева, А., *Јавна Администрација*, Скопје, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Правен Факултет “Јустинијан Први”, 2008
39. Harrison, R., *Understanding Your Organization's Character*, Harvard Business Review: Harvard, May-June, 1972

40. Hatry, P. H., *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 1983
41. Hendriks, F. и Tops, P., *Winds of Change: New Public Management in Dutch Local Government*, unpublished paper, 2000
42. Horvat, B., *Politicka ekonomija socijalizma*, Globus, Zagreb, 1983. In Сланинка-Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 11.
43. International City/County Management Association, *ICMA Awards and Recognitions*. <https://icma.org/icma-awards-and-recognitions>.
44. Jones, L. и Thompson, F., *Public Management: institutional renewal for the twenty-first century*, Stamford, CT, JAI Press, 1999
45. Kaplan, A., *The Conduct of Inquiry*, Chandler, San Francisco, 1964. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 50.
46. Kaufman, H. F., *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*, New York, Free Press, 1977
47. Keen, R. и Scase, L., *New Public Management and Bureaucracy*, Sage Publications, New York, 1998
48. Kemp, D., *APS Reforms- Minister's Statement' Ministerial Media and Communications*, 1998. In Димески, Б., *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија*, Универзитет Св. Климент Охридски- Битола, 2011, стр. 212.
49. Kettl, D. F. и Milward, H. B., eds., *The State of Public Management*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 1996
50. Kettl, D., *Public Sector Revolution: A Report in the Transformation of Governance*, Wellington, Roosevelt Publications, 2000. In Димески, Б., *Реформски концепти во локалните самоуправи во Република Македонија*, Универзитет Св. Климент Охридски- Битола, 2011, стр. 210, 215.
51. Kettl, D., *The Global Public Management Revolution: a report on the transformation of governance*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2000
52. Костов, С., *Нов јавен менаџмент*, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2006
53. Крбек, И., *Право јавне управе ФНРЈ*, Биро Завод, Загреб, 1960-62
54. Ladner, A., Arn, D., Friederich, U., Steiner, R., и Wichtermann, J., *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Berne, IPW/IOP, University of Berne, 2000
55. Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000

56. Latimer, G., *The Saint Paul Experiment Initiatives of the Latimer Administration*, St. Paul, City of St. Paul, December, 1989
57. Likert, R., *New Patterns of Management*, McGraw- Hill, New York, 1961. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 58-59.
58. Malinovski, B., *Naucna teorija kulture*, Savremena administracija (prev)., 1970. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 14.
59. March, J.G. и Olsen, J.P., *Democratic Governance*, New York, Free Press, 1995
60. Маркс, К., *Капитал*, Просвета (прев)., Београд, 1979. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 13.
61. Marshall, J., *Troubled Cities Put Services Out to Bid*, San Francisco Chronicle, June 3, 1991
62. Matlack, C., *No Pickup, No Delivery*, National Journal, June, 1988
63. McCourt, W. и Minogue, M., *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001
64. McGuire, L., *Service Charters- Global Convergence or National Divergence?- A Comparison of Initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States*. Paper presented at 4th International Research Symposium on Public Management (IRSPM IV), Erasmus University, The Netherlands, April, 2000
65. McKnight, J. L., *Regenerating Community*, Social Policy, Winter, 1987
66. McLaughlin, K., Osborne P. Stephen и Ferlie, E., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge publications, London, 2002
67. McLeod, S. A., *Maslow's hierarchy of needs*. Simply Psychology, 2020. <https://www.simplypsychology.org/maslow.html>
68. Мечановиќ, I., *Економика друштвених дјелатности*, Informator, Zagreb, 1984. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 17.
69. Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure.*, New York, Free Press, 1977
70. Merritt, R.L. и Merritt, A.J., *Innovation in the public sector*, Sage, Beverly Hills, CA, 1985. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 56.

71. Mladenovic, M., *Drustvena zastita porodice i dece*, Beograd, 1973. In Сланинка-Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 15.
72. Мое, R.C., *The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, Public Administration Review 54 (March/April, 1994)
73. Morgan, G., *Images of Organization*, Sage, Beverly Hills, CA, 1986. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 54.
74. Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, IL, Aldine-Atherton, 1971. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 62-65.
75. OECD, *Managing across Levels of Government*, Paris, OECD, 1997
76. Osborne, D., *Laboratories of Democracy*, Harvard Business School Press, Boston, 1988
77. Osborne, D. и Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Group Ltd., New York, 1992
78. Osborne, D. и Plastrik, P., *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley, Reading MA, 1997
79. Parsons, T., *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, New York, 1947. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 53-54.
80. Peters, B.G., *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making*, Sage Publications Ltd, London, 1987. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 57.
81. Peters, T. и Waterman, R. Jr., *In Search of Excellence*, Warner Books, New York, 1982
82. Pfeffer, J., *Organizations and Organization Theory*, Pitman, Boston, MA, 1982. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 54.
83. Платформа за правни акти на Р.С.М.,2020.
www.dejure.mk/
84. Pollitt, C. и Bouckaert, G., *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000
85. Power, P. и Urban-Lurain, J., *Creating a Human Investment System*, Lansing, Michigan Job Training Coordinating Council, 1989
86. Riggs, F.W., *Introduction: Shifting Meanings of the Term Bureaucracy*, International Social Science Journal, London: Caldwell Synergy Inc., 1979

- 87.** Roberts, A., *Worrying About Misconduct: The Control Lobby and the PS 2000 Reforms*, Canadian Public Administration, 1996
- 88.** Romanic, K., *Samoupravno interesno organizovanje*, Teorija i praksa, Radnicka stampa, Beograd, 1984. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 16-17.
- 89.** Rose, R., *The Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*, Sage, London, 1980. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 57.
- 90.** Rudolph, L.J. и Rudolph, S.H., *Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration*, World Politics, 1979. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 51.
- 91.** Ружин, Н., *Социјална политика*, Скопје, Македонско радио- Радио култура, 1994. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 52.
- 92.** Saltzstein, G.H., *Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness*, Administration and Society, New York, 1985. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 57.
- 93.** Savas, E., S., *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1987
- 94.** Savas, E., S., *How Much Do Government Services Really Cost?*, Urban Affairs Quarterly 15, no.1, September, 1979
- 95.** Schafritz, Ott и Russell, Donald, *Introducing Public Administration*, Oxford University Press, Boston, 2005
- 96.** Schedler, K. и Proeller, I., *New Public Management: A perspective from mainland Europe*, Berne, Paul Haupt, 2002. In McLaughlin, K., Osborne P. Stephen и Ferlie, E., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge publications, London, 2002, стр. 167-179.
- 97.** Schick, A., *The New Public Management model: New Zealand*, Routledge Publications, London, 1996
- 98.** Schick, A., *Micro-Budgetary Adaptations to Fiscall Stress in Industrialized Democracies*, Public Administration Review, January-February, 1988
- 99.** Selznick, P., *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, Berkeley, 1949. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 53.
- 100.** Smith, D. и Zurcher, O. (eds), *A Dictionary of American Politics*, New York, Barnes & Noble, 1944

- 101.** Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002
- 102.** Собрание на Република Македонија, *Устав на Република Македонија*, Одлука за прогласување на Уставот на Република Македонија- Број 08-4642/1, 1991.
<https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>
- 103.** Stojanovic, R., *Veliki ekonomski sistemi- Problemi organizacije velikih ekonomskih sistema*, Savremena administracija, Beograd, 1972. In Сланинка- Динева, М., *Јавните служби во Република Македонија: реалност и визија*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2002, стр. 15-16.
- 104.** Thatcher, M., *British Government*, Government Printing Office, London, 1993
- 105.** Thompson, J.D., *Organizations in Action*, McGraw- Hill, New York, 1967. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 58-59.
- 106.** Tullock, G., *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C., The Public Affairs Press, 1965
- 107.** United Nations- Division for Public Institutions and Digital Government, *E-government*, UN E-Government Knowledgebase, 2020.
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/UNeGovDD-Framework>
- 108.** Vaughan, R., *Is It Working*, Entrepreneurial Economy Review, July-August, 1989
- 109.** Vucetic, D. и Janicijevic, D., *Decentralizacija kao polaziste daljeg razvoja Srbije*, prirucnik, Centar za razvoj gradzanskog drustva- PROTECTA, Nis, 2006
- 110.** Weber, M., *Economy and Society*, Vols I-II, Berkeley, University of California Press, Original German edition, 1978. In Lane, Jan-Erick, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd edition., Sage Publications Ltd, London, 2000, стр. 49-69.
- 111.** Weber, M., *Classics of Public Administration*, Eds. Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, Pacific Grove, CA, Brooks Cole, 1992
- 112.** Wilson, W., *The Study of Administration*, Classics of Public Administration, Eds., Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, Pacific Grove, Brooks Cole Publishing Company, 1992 [1887]
- 113.** Закон за концесии и јавно-приватно партнерство, Сл. весник бр. 6/2012
- 114.** Закон за установи, Сл. весник бр. 32/2005

Рецензија

На Монографијата под наслов “ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА”

од Авторот Вон. Проф. Д-р Бранко Димески

Врз основа на Договор Бр. 113/2-1 од 10.11.2020 год. склучен помеѓу Вон. проф. д-р Бранко Димески и ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС ДОО Прилеп, под член 6 од тој Договор, определен сум за рецензент на Монографијата под наслов “ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА” од авторот вон. проф. д-р Бранко Димески.

Согласно член 6 од Договор Бр. 113/2-1, склучен помеѓу Вон. проф. д-р Бранко Димески и ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС ДОО Прилеп, потпишан на ден 10.11.2020 година, до издавачот ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС ДОО Прилеп, ја поднесувам следнава рецензија:

Според видот односно ракописот, делото под наслов “ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА”, се категоризира во монографија од научните области Јавна управа и јавни служби.

Текстот на делото според својот обем е расположен на вкупно 176 страници, А4 формат со фонт 12, со проред еден ред. Градивото на ракописот е распоредено на вкупно 3 делови кои се состојат од вкупно 6 глави. По делови, делото се состои од една интегрална целина односно вклучува Предговор, вкупно 6 Глави и Користена литература. Во текстот се нумерирани вкупно 6 Табеларни прикази и користената литература се состои од вкупно 114 библиографски единици.

Првиот дел носи наслов “Бирографија и нова јавна управа” и вклучува вкупно 3 глави кои се однесуваат на “Бирографијата како модел на управување во јавните институции”, “Новиот јавен менаџмент како концепт на управување во јавните служби” и “Анализа на новиот јавен менаџмент во некои високоразвиени земји во светот”. Значи, во рамките на овој дел се прави теоретска транзиција на концептот на бирографијата кој постепено треба да премине во концептот на т.н. нова јавна управа. Во третата глава, пак, се прави анализа на значењето и примената на новиот јавен менаџмент во одбрани високоразвиени земји во светот.

Вториот дел носи наслов “Концептот на јавните служби со осврт на клучната законска регулатива на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија” и вклучува вкупно 2 глави кои се однесуваат на “Теоретски осврт на концептот на јавните служби со осврт на Република Северна Македонија” и “Развојот на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита низ призмата на клучната законска регулатива во Република Северна Македонија”. Во овој дел на монографијата, авторот прави подетална анализа на системот на јавните служби во литературата, при што дава посебен осврт на системот на јавните служби во Република Северна Македонија од областа на

законската регулатива на клучните општествени системи, и тоа: образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита.

Конечно, третиот дел носи наслов “Состојби и идни перспективи” во рамките на кој, авторот прави пресек на неговите длабоки теоретски анализи на проблематиката која ја разработува во претходните два дела, и тоа во посебна глава која се однесува на заклучоците и која носи наслов “Заклучни согледувања”.

Во содржинска смисла, главите се однесуваат на детална теоретска разработка на бирократијата, новиот јавен менаџмент, системот на јавните служби со осврт на анализа на клучната законска регулатива од областа на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита.

Текстот во монографијата е оригинален односно автентичен. Сметам дека делото е доста актуелно, самостојно и оригинално и дека обработува теми кои се доста важни од аспект на денешното теоретско и практично имплементирање на низа активности од областите на јавната управа и јавните служби. Во однос на методичко-дидактичките вредности, на мислење сум дека текстот во целина ги задоволува овие стандарди. Текстот е пишуван на јасен и разбирлив македонски литературен јазик, каде секоја глава претставува целина за себе и хронолошки обработува проблематика согласно научно-методолошките стандарди при што се користи современа научна терминологија. Користената литература е од современ карактер и вклучува релевантни домашни и странски референтни извори.

Ова дело може да им служи на сите заинтересирани страни во општеството кои активно ја изучуваат проблематиката од областите на јавната управа и јавните служби. Што е најважно, оваа монографија може да им служи и како дополнителна литература на студентите на универзитетите односно факултетите во Република Северна Македонија каде се изучуваат соодветните научни дисциплини од научните области “Јавна управа” и “Јавни служби”.

Конечно, врз основа на сите посочени горенаведени констатации може да се донесе **ЗАКЛУЧОК** дека делото под наслов “ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА” ги задоволува сите научни и методолошки стандарди да се користи како научна **МОНОГРАФИЈА** по наставните дисциплини на научните области од областа на јавната управа и јавните служби.

Како резултат, со задоволство му предлагам на издавачот **ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС ДОО** Прилеп, делото под наслов “ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА” да биде објавено како научна монографија од научната област Јавна управа и научната област Јавни служби.

Датум

11.11.2020

Рецензент:

Проф. д-р Митасин Беќири, с.р.

Проф. Д-р Арсе Петрески, професор на Универзитет “Свети Климент Охридски”
Битола
Правен факултет- Кичево

Вонр. проф. д-р Бранко Димески ме именува за еден од рецензентите на монографијата **“ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА”**. Во тоа својство, на Редакцискиот одбор на “ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС Д.О.О- Прилеп” му го доставувам следниот:

РЕЦЕНЗИОНЕН ИЗВЕШТАЈ

1. Приказ на трудот

Монографијата на авторот Вонр. проф. д-р Бранко Димески опфаќа текст од 168 страници, 8 страници референци, пишуван во компјутерска техника, со обичен слог и проред на редовите на текстот. Листа на табели 7 страници и листа на кратенки.

Обработената материја во монографијата е систематизирана во 3 дела, шест глави, а секоја глава има поднаслови со кои авторот упатува директно на материјата обработена во тој поднаслов. На тој начин, материјата е систематизирана и претставена во согласност со структурата на проектот на кој се однесува монографијата и со логиката на одделните фази низ кои минува истражувањето. Така, на читателот на Извештајот му овозможуваат да стекне претстава за целината на Извештајот и реализацијата на проектот, но и лесно да дојде до конкретните содржини што го интересираат.

Во делот Вовед наместо предговор, авторот поаѓа од идејата дека јавната управа и јавните служби се неопходен дел од општествениот систем, дека без добро управувани и организирани јавни служби нема демократија и слобода во однесувањето на граѓаните односно задоволувањето на нивните потреби, дека процесот на реформи е процес која никогаш не завршува и сл., длабоко се чувствуваше потребата од издавање на вакво дело преку кое се направи краток преглед на реформската слика односно реформскиот развој на законската регулатива на фундаменталните јавни служби од областа на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија

Првиот дел, во **глава 1** која носи наслов **“Бирократијата како модел на управување во јавните институции”** се разработува бирократијата, како модел на управување во јавните организации. Во овој дел авторот ги обработува следните поднаслови: 1.1. Принципи на бирократската јавна организација; 1.2. Критички осврт на бирократскиот модел на управување; 1.2.1. Бирократијата како рационалност; 1.2.2. Бирократска нефункционалност; 1.2.3. Бирократијата како модел на ригидност; 1.2.4. Бирократијата како израз на политика versus професионализам; 1.2.5. Хаосот во бирократскиот модел; 1.2.6. Бирократска контрола; и 1.2.7. Бирократската организација според Нисканен: прекумерен аутпут. Авторот во тој контекст прави широк преглед на традиционалните, односно бирократските принципи на управување, а потоа врши детална критичка анализа на бирократското управување со ресурсите од јавен карактер, од аспект на рационалноста, функционалноста, флексибилноста, професионализмот, процесот на донесување одлуки, контролата и економските резултати што ги продуцира типичниот бирократски модел на управување.

Во глава 2 под наслов “Новиот јавен менаџмент како концепт на управување во јавните служби” се разработува новиот јавен менаџмент, како концепт на управување во јавните институции односно јавните служби. Во овој дел авторот ги обработува следните поднаслови: 1.1 Новиот јавен менаџмент во литературата; 1.2 Дефинирање на новиот јавен менаџмент; 1.3 Принципи на новиот јавен менаџмент; 1.3.1 Лидерство во јавниот сектор; 1.3.2 Улога на заедницата; 1.3.3 Конкуренција во јавниот сектор; 1.3.4 Улогата на организациската мисија; 1.3.5 Ориентирање кон резултатите: мерење на перформансите; 1.3.6 Корисниците на јавните услуги на “прво место”; 1.3.7 Претприемаштвото во јавниот сектор; 1.3.8 Антиципирање на проблемите; 1.3.9 Децентрализација во јавниот сектор; 1.3.10 Улогата на пазарниот механизам во јавниот сектор; 1.3.11 Информациската технологија во јавниот сектор; и 1.4 Непходност од трансформација на принципите на бирократијата во принципи на новиот јавен менаџмент. Авторот укажува дека одговорот на овие дилеми се однесуваат на тоа дека не сите принципи на бирократијата треба да бидат заменети. Односно, мора да се напомене дека одделни принципи во Веберовиот модел се од универзален карактер, односно и натаму мора да останат дел од организацискиот живот во јавните организации. Принципите, како што се: функциите на секоја работна позиција јасно се специфицирани во пишана форма; бирократите ги прифаќаат и ги одржуваат нивните меѓусебни состаноци без какво било одлагање; назначувањето на одделна работна позиција се врши врз основа на техничките квалификации, што се тестираат од страна на некое назначено тело (комисија); работната позиција мора да биде единствена или најмалку главна преокупација на бирократот; бирократите немаат право на имотот или на какво било лично изјаснување за сопственост на ресурсите со коишто располагаат во јавната организација; бирократското однесување мора да биде предмет на систематска контрола и строга дисциплина и сл., мора и натаму да бидат дел од севкупното управување со секоја јавна организација.

Во глава 3 од монографијата, како што кажува самиот наслов “Анализа на новиот јавен менаџмент во некои високоразвиени земји во светот”, се прави анализа на новиот јавен менаџмент во меѓународни рамки односно во оние високоразвиени земји каде новиот јавен менаџмент нашол најголем теоретски развој и практична примена. Во овој дел авторот ги обработува следните поднаслови: 1.1 Новиот јавен менаџмент во одбрани земји на ЕУ, Швајцарија и Велика Британија; 1.1.1 Холандија; 1.1.2 Франција; 1.1.3 Германија; 1.1.4 Шпанија; 1.1.5 Швајцарија; 1.1.6 Велика Британија; 1.2 Новиот јавен менаџмент во Северна Америка; 1.2.1 Соединети Американски Држави; 1.2.2 Канада; 1.3 Новиот јавен менаџмент во Австралија и Нов Зеланд; 1.3.1 Австралија; и 1.3.2 Нов Зеланд.

Вториот дел, во глава 4 која носи наслов: “Концептот на јавните служби со осврт на клучната законска регулатива на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија” се разработува теоретскиот осврт на концептот на јавните служби со осврт на Република Северна Македонија, авторот објаснува дека јавните служби се познати по тоа што задоволуваат некои заеднички потреби на општеството. Притоа, може да се каже дека секоја јавната служба произлегува од поделбата на трудот што постои во секое општество. Многу добро е познато дека во ниедно општество ниту еден индивидуалец не може сам да ги задоволи своите потреби. Генерално кажано, за основоположник или творец на т.н. теорија за јавна служба се смета францускиот теоретичар Леон Диги (Leon Duguit). Во овој дел, авторот ги обработува следните поднаслови: 1.1 Поим и дефинирање на јавните служби; 1.2 Општествените потреби- condition sine qua non за постоењето на јавните служби; 1.3 Односот на јавните служби со државата и политичките партии; 1.4 Принципи, начини на управување и приватизација на јавните

служби; и 1.5 Клучни карактеристики на процесот на приватизација на јавните служби во Република Северна Македонија од осамостојувањето.

Во глава 5 која носи наслов: “Развојот на образованието, науката, здравствената заштита и социјалната заштита низ призмата на клучната законска регулатива во Република Северна Македонија“ се разработуваат следните поднаслови: 1.1 Образование: Обем и анализа на клучната законска регулатива; 1.2 Научно- истражувачка дејност: Обем и анализа на клучната законска регулатива; 1.3 Здравствена заштита: Обем и анализа на клучната законска регулатива; и 1.4 Социјална заштита: Обем и анализа на клучната законска регулатива.

Во третиот дел, во глава 6 која носи наслов: “Состојби и идни перспективи”, авторот на монографијата дава Заклучни согледувања со референтна користена литература. Авторот укажува дека спроведеното истражување во оваа монографија претставува обид за еден систематски преглед, односно анализа на пристапите што се користеле во минатото, но и денес се користат во управувањето со јавните ресурси во рамките на јавните служби. Целовкупното истражување беше претставено преку еден логички редослед што, во себе, најпрво теоретски, ги инкорпорира бирократскиот пристап, концептот на новиот јавен менаџмент и неговата улога и значење во светот за, потоа, во вториот дел постепено се навлезе во суштината на теоретскиот развој на концептот на јавните служби односно во прикажување или сублимирање на клучната законска регулатива од областа на четири јавни служби, и тоа: образованието, науката односно научно-истражувачката дејност, здравствената заштита и социјалната заштита во Република Северна Македонија. Добиените сознанија од истражувањето, всушност, претставуваат одговор на прашањата заради коишто и се спроведе ова истражување, а што произлегоа од бројните заклучоци до коишто се дојде при теоретската разработка на пристапите на управување со јавните ресурси и нивната практична примена. Тоа, впрочем, значи дека општа е констатацијата околу потребата за постепено трансформирање на јавните служби во Република Северна Македонија. Еден дел од големите очекувања се дека процесот на децентрализација, што е вовед во новата менаџерска револуција, ќе им даде и повеќе моќ на оние (се мисли на органите на управување во секоја јавна служба) кои ќе ги водат, односно пресретнуваат промените. Доброто управување со ресурсите од јавен карактер во рамките на секоја јавна служба како носител на одредена јавна дејност е од непроценливо значење за развојот на локалната и националната економија. Она што претставува иницијален “потенцијал” за прифаќање на принципите на новиот јавен менаџмент е економско-политичко-социјалната компонента на живеењето во општествената заедница. Економската компонента, изразена преку ефективноста, ефикасноста, продуктивноста и зголемувањето на аутпутот и политичката компонента, изразена преку процесот на донесување одлуки и распределбата на моќта. Конечно, тука е и социјалната компонента, изразена преку подобриот квалитет на јавните услуги и побрзата и поквалитетна испорака на услугите од јавен карактер се со цел сеопфатно задоволување на јавниот интерес од страна на секоја јавна служба во општеството, било на локално или на национално ниво на управување.

2. Оценка на Извештајот

2.1. Извештајот за монографијата под наслов “ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“ го прочитав со внимание и интерес, но и со задоволство, бидејќи

- се занимава со еден актуелен проблем за јавната управа и за јавните служби во делот на сеопфатната јавна администрација;
- 2.2. Во монографијата сите различни структури што беа предмет на истражувањето, се соочуваат со големи проблеми. Првиот и основен проблем е во непостоењето на изградена и утврдена методологија за евидентирање и следење на појавите одредени како јавна администрација, а со тоа и отсуство на сигурни и верификувани извори на сознанија. Сложената структура на сегментите што се предмет на истражувањето, ја налага потребата за секоја испитувана структура да се обликува примерок и модел на реализација на истражувањето. Имајќи ги во вид ограничувањата што ги наметнуваат состојбите со овој проблем во општеството, авторот успешно ги совладува и тогаш кога се работи за податоци со мал број на единици.
 - 2.3. Авторот, при одредување на предметот на истражувањето, се сретнал со проблемот на дефинирање на појавата што ја одредуваме како “јавна управа“, и “јавни служби“. Секоја научна дисциплина која се занимава со проучување на оваа општествена појава, има своја дефиниција. Дефинирањето на овој вид на истражување го усложнува и фактот што во сегашни услови овој практичен и теоретски аспект покажува многу голема динамика, продирајќи во сите подрачја и услови на живот и делување на човекот, многу често и како средство за вршење на други видови на работа. Во современото, цивилизирано, хумано општество во кое загарантираните права и слободи на човекот во остварувањето и заштитата добиваат нова смисла и содржина, човекот станува чувствителен и на најситни облици на повреда на неговите права и слободи, на неговата личност и интегритет, достоинство и чест. Оттука, науката за јавна администрација врз човекот и посебно врз организационите единици, добива нова смисла и содржина, нови облици и форми, секојдневно нови во зависност од областите на општествените односи во кои се случуваат. Со право, авторот во овој дел дискутира за јавната управа и јавните служби како проблем за кој и натаму треба да се дискутира и за кој соодветни сознанија треба да поседуваат државните институции, Владата и невладините организации, и научната јавност. Авторот го совладува овој проблем на тој начин што се прифаќа дефиниција која соодветствува на предметот на истражувањето и неговите цели. Пристапот на државата кон овие предмети бара посебно внимание и навлегување во неговата суштина, а во решавањето, посебно менаџирање на предметот. Не е мала ниту одговорноста на државата во изборот и примената на предлозите и мерките. Извештајот со истражувањето успева да ги согледа овие проблеми и да укаже на нивното присуство и облиците низ кои се изразуваат. Во оваа смисла, ова истражување има посебно значење бидејќи овие аспекти кај нас досега не се истражувани.
 - 2.4. Авторот што го реализирал ова истражување успешно ги совладувал проблемите што му се јавуваат во текот на истражувањето, бидејќи кај нив постои континуитет на истражување кај овој вид истражувања. Тоа искуство и познавање на проблемите, овозможува да се согледаат вистинските проблеми кај јавната администрација, познат како административен систем, но и проблемите што се јавуваат во врска со надлежностите и начинот на вршењето на надлежностите на секој орган. Ова искуство на успешно користење на изворите на сознанија, на секој орган му овозможува на објективен начин да ги согледа и воочи проблемите кај секој орган и учесник во работниот процес, укажувајќи на слабости и недостатоци кај државните органи, приватните институции, Владата, и сл.
 - 2.5. Рецензентот на Извештајот смета дека во согласност со неговите цели, многу добро и корисно се употребуваат сознанијата добиени преку истражувањето на

јавната администрација и јавните служби, но и поткрепувањето на свои ставови и заклучоци. По мислење на рецензентот, ваквиот пристап ја прави монографијата помагало за оние што работат на проблемите на јавната администрација и јавните служби. Особено укажувањата на државните органи, Владините институции и невладините организации, научната и стручна јавност преку кои тие ги соопштуваат своите искуства и лични уверувања кои можат да бидат од голема корист, како искуство, и како сознание.

- 2.6. Заклучоците и препораките се формулирани на систематичен начин, потпирајќи се на добиените резултати од истражувањето, имаат значење за програмирање и конципирање на натамошните активности на сите органи и институции во континуираност и имплементација на јавната управа и јавните служби. Посебно, формулираните препораки имаат конкретно значење на апликација односно програмирање на активностите на секој орган и институција што учествуваат во совладувањето на оваа појава.
- 2.7. Монографијата се карактеризира со систематичност во претставувањето на прашањата што се предмет на нејзина содржина. Монографијата е пишувана со познавање на проблемот што се обработува, на јасен и разбирлив јазик, лесен стил на изразување, и читлив за оние на кои се однесува односно за секој кој е заинтересиран за оваа проблематика.

3. Заклучок со предлог

На Редакцискиот одбор на “ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС - Прилеп“ **МУ ПРЕДЛАГАМ** да го прифати рецензентскиот извештај на монографијата под наслов **“ТЕОРЕТСКА АНАЛИЗА НА НОВАТА ЈАВНА УПРАВА И ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ СО ОСВРТ НА НЕКОИ ФУНДАМЕНТАЛНИ ЈАВНИ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“** со позитивна оценка, да обезбеди услови овој Извештај да ја добие заслужената јавност и да го направи достапен до сите јавни институции во Република Северна Македонија, односно Владата на Р.С.М., поконкретно министерствата и поединечните сектори и одделенија при министерствата кои се занимаваат со развојот на јавната администрација односно јавната управа и јавните служби во Република Северна Македонија, невладиниот сектор кој што се занимава со истражувања од областите на јавната управа и јавните служби во Република Северна Македонија, определени сегменти од странските владини или невладини организации, и на крајот, академските кругови на универзитетите и факултетите во земјата и странство кои се занимаваат со иста или слична област на научно истражување во однос на јавната управа и јавните служби. Најмногу од се, оваа монографија може да им служи и како дополнителна литература на студентите на универзитетите односно факултетите во Република Северна Македонија каде се изучуваат соодветните научни дисциплини од научните области “Јавна управа” и “Јавни служби”.

Скопје, 11.11.2020 год.

Рецензент

Проф. д-р Арсе Петрески, с.р.

Јазична редакција:

м-р Даниела Такева

Техничко уредување:

м-р Даниела Такева

Коректура:

м-р Даниела Такева

ТИРАЖ: Неограничен

ON-LINE производство/дистрибуција:

ЗЕНИТ ПРЕС ПЛУС ДОО ПРИЛЕП

Ул. Рампо Левката 8а, 7500, Прилеп

Ниту еден дел од оваа публикација не смее да биде репродуциран на било кој начин без претходна согласност на авторот.

Е-издание: <https://zenit.mk/wp-content/uploads/teoretska-analiza-branko-dimeski.pdf>