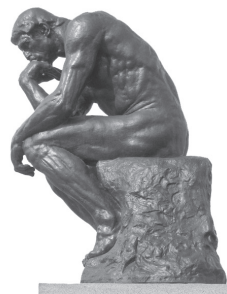


Година 12, број 48, декември  
**Скопје 2014**

—

Year 12, No 48, December  
**Skopje 2014**



---

# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

—

**Реформи во јавната администрација и локалната самоуправа**

---

# political thought

—

**Reform of Public Administration and Local Self Government**





# Содржина / Contents

## **ВОВЕД / INTRODUCTION**

- 7 РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА  
Владимир Мисев
- 9 REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF GOVERNMENT  
Vladimir Misev

## **АКТУЕЛНО / CURRENT**

- 11 ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА – ОДВОЕНИ  
СФЕРИ СО ЗАЕДНИЧКИ ПРЕДИЗВИЦИ  
Ненад Марковиќ  
PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT: SEPARATE  
SPHERES SHARING THE SAME CHALLENGES  
Nenad Marković
- 21 REFORM FATIGUE  
Борче Давитковски / Ана Павловска-Данева / Елена Давитковска / Драган Гоцевски  
ИСТОШТЕНОСТ ОД РЕФОРМИ  
Борче Давитковски / Ана Павловска-Данева / Елена Давитковска / Драган Гоцевски
- 37 ВЛИЈАНИЕТО НА РЕФОРМИТЕ СПРОВЕДЕНИ ВО ЛОКАЛНАТА  
САМОУПРАВА ВРЗ СОЦИЈАЛНИОТ СТАТУС НА НЕМНОЗИНСКИТЕ  
ЗАЕДНИЦИ ВО МАКЕДОНИЈА  
Јорданка Галева  
THE INFLUENCE OF REFORMS CONDUCTED IN THE DOMAIN OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT ON THE SOCIAL STATUS OF NON-MAJORITY  
COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA  
Jordanka Galeva
- 47 IMPROVING GENDER INCLUSION IN THE DECISION-MAKING PROCESSES  
THROUGH SOCIALLY INCLUSIVE APPROACHES IN LOCAL GOVERNMENT  
Агрон Рустеми  
ПОДОБРУВАЊЕ НА РОДОВАТА ВКЛУЧЕНОСТ ВО ПРОЦЕСОТ НА  
ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ ПРЕКУ ПРИСТАПИ НА СОЦИЈАЛНА ВКЛУЧЕНОСТ  
ВО ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ  
Агрон Рустеми

- 57 ВЛИЈАНИЕТО НА КОРПОРАЦИСКИТЕ ПРИНЦИПИ ВО РАБОТЕЊЕТО И РАЗВОЈОТ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА  
Александар Климовски / Тимчо Муцунски  
THE EFFECTS OF CORPORATE PRINCIPLES IN THE WORK AND DEVELOPMENT OF UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
Aleksandar Klimovski / Timčo Mucunski
- 63 COMMISSIONS FOR INTER-COMMUNITY RELATIONS: INSTRUMENTS FOR EMPOWERMENT OF NON-MAJORITY COMMUNITIES OR TOOLS OF MUNICIPALITY POLITICAL ELITES?  
Memet Memeti / Veton Latifi  
КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ: ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ИЛИ АЛАТКИ ЗА ОПШТИНСКИТЕ ПОЛИТИЧКИ ЕЛИТИ?  
Мемет Мемети / Ветон Љатифи
- 81 THE EFFICIENCY OF THE FEDERAL DEPARTMENTS AND MINISTRIES: A STRUCTURAL COMPARISON OF THE USA AND MACEDONIA  
Jovan Andonovski / Nela Taškovska  
ЕФИКАСНОСТА НА ФЕДЕРАЛНИТЕ ОДДЕЛИ НАСПРОТИ МИНИСТЕРСТВОТА: ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА МЕЃУ САД И МАКЕДОНИЈА  
Јован Андоновски / Нела Ташковска
- 91 БУЏЕТИРАЊЕ ЗАСНОВАНО НА ПЕРФОРМАНСИ – ОСНОВА ЗА ПОГОЛЕМА ЕФИКАСНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО Р. МАКЕДОНИЈА  
Борче Треновски  
PERFORMANCE-BASED BUDGETING – THE BASIS FOR STRENGTHENING THE EFFICIENCY AND TRANSPARENCY OF THE PUBLIC SECTOR IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA  
Borče Trenovski
- 103 КАКО ДО ПОЕФИКАСЕН ЈАВЕН СЕРВИС И РЕФОРМИ ВО СЛУЧАЈ НА ПОЛИТИЗИРАНА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА  
Јонуз Абдулаи / Африм Треси  
HOW TO REACH MORE EFFICIENT PUBLIC SERVICE AND REFORMS IN THE CASE OF A POLITICIZED PUBLIC ADMINISTRATION  
Jonuz Abdulai / Afrim Tresi
- 111 СЕНЗИБИЛИЗИРАЊЕТО КАКО ЦЕНТРАЛНА КОМПОНЕНТА ВО БОРБАТА ПРОТИВ НЕМОРАЛНИ НАЧИНИ НА ОДНЕСУВАЊЕ И КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА  
Холгер-Михаел Арндт / Јоахим Шванке

RAISING AWARENESS AS A CENTRAL COMPONENT IN THE STRUGGLE AGAINST IMMORAL BEHAVIOR AND CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Holger-Michael Arndt / Joachim Schwanke

123 THE INEFFICIENCY OF THE PERFORMANCE-RELATED PAY IN THE PROCESS OF THE MUTUALISATION OF THE PUBLIC SECTOR

Daniel Gjojkjeski

НЕЕФИКАСНОСТА НА НАГРАДУВАЊЕТО ВРЗ ОСНОВА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД РАБОТАТА ВО ПРОЦЕСОТ НА МУТУАЛИЗАЦИЈА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР  
Даниел Ѓоќески

131 СИСТЕМОТ НА УПРАВУВАЊЕ ЗАСНОВАН НА КОМПЕТЕНЦИИ, КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОЕФИКАСНА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Дејан Димитриевски / Ева Јованова / Петар Трајков / Сулејман Сулејмановски

COMPETENCE-BASED SYSTEM OF MANAGEMENT AS A PRECONDITION FOR PROVIDING A MORE EFFICIENT PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Dejan Dimitrievski / Eva Jovanova / Petar Trajkov / Sulejman Sulejmanovski

141 МАКЕДОНИЈА ПОМЕЃУ ГРАЃАНСКИОТ И ЕТНОЦЕНТРИЧНИОТ КОНЦЕПТ

Ризван Сулејмани

MACEDONIA BETWEEN THE CIVIC AND ETHNOCENTRIC CONCEPT

Rizvan Sulejmani

149 ЧЕКОРИ КОН ПОДОБРУВАЊЕ НА СОРАБОТКАТА МЕЃУ ОПШТИНИТЕ И КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ

Александар Петковски

STEPS TOWARD THE IMPROVEMENT OF THE COLLABORATION BETWEEN THE MUNICIPALITIES AND COMMISSIONS FOR INTER-COMMUNITY RELATIONS

Aleksandar Petkovski

161 BOOK REVIEW:  
POLYSTATE: A THOUGHT EXPERIMENT IN DISTRIBUTED GOVERNMENT

Bojan Georgievski

РЕЦЕНЗИЈА:

ПОЛИДРЖАВА: РАЗМИСЛИ ЗА ЕКСПЕРИМЕНТ ВО РАСПРЕДЕЛБАТА НА ВЛАСТА

Бојан Георгиевски

169 **ЗА АВТОРИТЕ / ABOUT THE AUTHORS**





# РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

автор: Владимир Мисев

Почитувани читатели,  
Пред вас се наоѓа 48-то издание на Политичка мисла. Темата на овој број е реформата на јавната администрација и локалната самоуправа. Иако мнозинството од политиколозите не покажуваат особено голем интерес за оваа тема и ја карактеризираат како претерано формалистичка или нејзиниот предмет го третираат како теориски претесен, корените на политиките за локалното владеење и јавната администрација (гледано низ призмата за добро владеење – good governance) ги имаат во самите почетоци на воспоставувањето на политичката наука како независен предмет на изучување.

Дел од авторите на овој број аргументираат дека двете сфери што ги третираме се раздвоени или се анализираат одвоено. Сепак, јавната администрација и локалната самоуправа, пред сè, имаат заедничка главна цел, а тоа е да го подобрат или да им го олеснат живеењето на луѓето. Но, како и поголем дел од работите што во теорија имаат една интерпретација, а во практиката друга, кај нас, заедничкиот именител на овие две сфери сè уште не ја има својата појавност во реализирањето на главната цел, т.е. во подобрениот животен стандард, туку во постојаните реформски процеси, карактеристични и за јавната администрација и за локалната самоуправа. И двете сфери, од независноста на Република Македонија во 1991 година, па сè до денес се предмет на низа структурни и процесни реформски зафати, кои според многу независни релевантни набљудувачи се далеку од достигнувањето на оваа цел.

Покрај константните реформски процеси, како нераздвојни, за жал, негативни феномени што ги следат и двете политики во

последните 25 години, се политизирањето, односно партизирањето на јавната администрација (државната администрација како орган на централната власт и локалната администрација како орган на локалната самоуправа) и второ, обидите за подобрување на меѓуетничките односи преку, најчесто погрешни, интервенции во кроењето политики за дизајнот и функционирањето на јавната администрација и на локалната самоуправа за сметка на остварување на главната цел за која постојат и двете политики.

Авторите во овој број на Политичка мисла, преку една шаренолика методолошка дебата и различен пристап (структуралистички, институционалистички, социјал-конструктивистички, културолошки), даваат научен, но и практичен придонес кон остварувањето на главната цел и, паралелно, даваат конкретни предлози за подобрување и избегнување на замките што во себе ги носат негативните феномени (партизацијата и етнизацијата) инхерентни за двете политики.

Авторите што се одлучија да придонесат со своите трудови во овој број, преку анализа на финансиските аспекти на овие две политики, само потврдуваат дека за научната и експертската јавност, не е затворена во теориските концепти за реализирањето на вака важни политики, туку има свој став и мислење како треба да бидат материјално осмислени и поддржани овие реформи. Од името на уредничкиот одбор на Политичка мисла, би сакал да им се заблагодарам на сите автори за учеството и за придонесот, а вам ви посакувам добро читање.



# REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF GOVERNMENT

—

author: Vladimir Misev

Dear readers,

You have before you the 48th edition of Political Thought. The topic of this issue is Public Administration and Local Self-Government Reform. Although most politicologists have not shown a particular interest in this subject matter and have labelled it excessively formalist, or treated its object as theoretically too narrow, the roots of local governance and public administration policies – as seen through the good governance lens – stem from the establishment of political science as an independent research field.

Some of the authors in this issue argue that the two spheres we have treated are separate, or are analysed individually. Nevertheless, the public administration and the local self-government primarily share a common goal: improving or facilitating people's lives. As with most things, however, which in theory have one interpretation, whereas in practice another, here the common denominator of these two spheres has still not acquired its manifestation in realising the main goal, that is, an improved standard of living, but manifests itself in continuing reform processes, typical of both the public administration and the local self-government. Both spheres, from the 1991 Declaration of Independence of the Republic of Macedonia to this day, have been the subjects of a series of structural and process reform endeavours that, according to numerous independent relevant observers, are far from accomplishing this goal.

In addition to the constant reform processes, as inseparable and, unfortunately, negative phenomena accompanying both types of policies in the past 25 years, there are the politicisation and partisanship of the public administration – the state administration as an organ of the central government and the local administration as an organ of the local self-government – as well as the attempts to improve inter-ethnic relations through most often wrong interventions in creating policies in the design and operation of the public administration and the local self-government at the expense of accomplishing the main goal for which both types of policies have been intended.

The authors in this issue of *Political Thought*, through a versatile methodological debate and a variety of approaches – structuralist, institutionalist, social constructivist, and cultural – have given their academic, as well as practical contributions toward accomplishing the main goal, alongside specific suggestions for improving and avoiding the traps implicit in the negative phenomena (partisation and ethnicisation) inherent for both types of policies. The authors that have decided to contribute their articles to this issue through analysing the financial aspects of these two types of policies have only confirmed that, for the academic and professional public, this subject matter is not closed in the theoretical concepts of realising such important policies, but contains views and opinions on how to substantially design and support these reforms. On behalf of the Editorial Board of the *Political Thought* I would like to thank all authors for their participation and contribution, and wish you a pleasant read.



Изворна научна статија  
УДК: 35:352].075.7 (497.7)

## ► ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА – ОДВОЕНИ СФЕРИ СО ЗАЕДНИЧКИ ПРЕДИЗВИЦИ

—  
автор: Ненад Марковиќ

Локалната самоуправа и јавната администрација се две, навидум одвоени сфери во политичкиот систем, од кои првата се однесува на локалната власт, а втората, иако се врзува најчесто за централната власт, може да се однесува и на локалната администрација во единиците на локалната самоуправа. Сепак, овие два феномена ретко се предмет на опсервација на едно место, со оглед на различностите во нивната структура, обемот и начинот на работење (ова доколку првенствено ја гледаме јавната администрација како врзана за централната власт). Сепак, ваквата констелација не значи дека тие не делат заеднички карактеристики и предизвици. Напротив, целта на овој текст е токму тоа – да ги утврди заедничките предизвици и дел од решенијата што се однесуваат на локалната самоуправа, но и на јавната администрација. На главното прашање – кои се предизвиците што заеднички ги тангираат обете сфери и каква е нивната природа, овој текст има намера да укаже токму на обединувачките аспекти во функционирањето на јавната администрација и локалната самоуправа и да се обиде да започне дебата околу можните решенија.

Едни од главните проблеми со кои се среќаваат двата општествени сегмента се социјалната кохезија и меѓуетничкиот мир. Тие се два клучни аспекта коишто овозможуваат демократска атмосфера, но и вклученост на граѓаните на различни нивоа, што е клучно за мултиетничко општество како македонското. Од друга страна, не се помалку важни и обединувачки проблемите од економска природа врзани

за економскиот притисок којшто го чувствуваат обата сегмента, особено во светлината на можните излезни решенија, во форма на реформи или управување преку мрежа. И конечно, самата цел и содржина на реформите, кои како нужност се наметнуваат и на локално и на централно ниво, укажуваат на тоа каква визура треба да имаат обете сфери и каква е структурата и перформансот што сакаме да ги постигнеме преку самите реформи, доколку, секако, се соочиме со соодветен капацитет за нив.

Токму преку анализата на овие три сегменти, овој труд се обидува да ја изнесе заедничката содржина на локалната самоуправа и јавната администрација и, најважно – нивните заеднички предизвици во поширока рамка, со тенденција да ја започне дебатата за нивно решавање, но и да понуди одредени решенија.

## МЕЃУЕТНИЧКИ ОДНОСИ И СОЦИЈАЛНА ВКЛУЧЕНОСТ

Јавната администрација и локалната самоуправа, не само во Република Македонија, туку и глобално, делат повеќе заеднички предизвици. Чисто процедуралистички дефинирано, единиците на локалната самоуправа, но и органите на јавната администрација, должни се да ги следат законските прописи и ингеренциите во чии рамки функционираат. Сепак, иако правно издржано, ваквото сфаќање може да биде крајно редуccionистичко и да доведе до намалување на демократскиот капацитет и одговорноста на обете сфери пред граѓаните на кои им служат. Без да се спори дека „иако демократските процедури во одредени случаи може да ја подријат еднаквоста на граѓаните, како и други вредности како политичката автономија, тие се основа на смислата на самоуправувањето (локалната самоуправа м.з.) (Brettschneider, 2007), современото сфаќање на локалната самоуправа, но и јавната администрација, и нивниот однос со граѓаните бара многу поширок демократски контекст. Пред локалната самоуправа стојат предизвици за обезбедување благосостојба на граѓаните, во поширока смисла, што во голема мера ги засега и органите на јавната администрација на локално и на централно ниво, т.е.:

„Локалната самоуправа (...) вклучува различни цели што се однесуваат на динамични, живи, работоспособни и еколошки соочувани единици на локалната самоуправа. Доброто управување не се сведува само на обезбедување шаренило од локални услуги, туку се однесува и на сочувување на животот и слободата на граѓаните, создавање простор за демократска партиципација и граѓански дијалог, поддршка на пазарна и еколошки одржлива локална економија, и поттикнување исходи коишто го збогатуваат животот на граѓаните“. (Shah, 2006)

Задачата на единиците на локалната самоуправа, но и на органите на јавната администрација, во оваа поширока смисла е, секако, да се грижат и за две важни, меѓусебно испреплетени димензии, коишто се особено чувствителни во македонскиот контекст, а тоа се социјалната инклузија и меѓуетничкиот мир. За да се осврнеме на проблемот на социјална инклузија, или вклученост,

мора да се осврнеме и на концептот на социјална ексклузија, или исклученост, кој може да се дефинира како „процес каде одредена група поединци се маргинализирани на работ на општеството и се спречени да партиципираат во потполност како последица на сиромаштија, недостаток на основни компетенции и можности за доживотно учење, како резултат на дискриминација“ (Рустеми, во овој број на „Политичка мисла“). Ова доведува до „тешкотии при барање работа, остварување приход и пристап до образование (...) пристап до позиции на моќ и тела што носат одлуки, па затоа (овие граѓани м.з.) се чувствуваат немоќни и неспособни да остварат какво било влијание на одлуките што ги засегаат секојдневно“ (ибид).

Единиците на локалната самоуправа и органите на јавната администрација мора да дејствуваат во правец на амортизирање и намалување на социјалното исклучување, кое може да биде повеќедимензионално – етничко, родово, засновано на дихотомијата урбано/рурално итн. (ибид). Сепак, во мултиетничките општества како, на пример, Република Македонија, сè уште најосетлива тема е етничкото исклучување или според Охридскиот рамковен договор, етничкото вклучување и рамноправна застапеност на локално и на централно ниво, што е проблем којшто инстантно ги засега и јавната администрација, но и единиците на локалната самоуправа (види ОРД, 2001). Галева предупредува дека во мултиетничките општества најчесто „групата што има моќ на контрола врз дистрибуцијата на ресурсите, како што се на пример, работното место, стипендиите, пристапот кон образовниот процес, право на сопственост, јазични права или владини договори, е мнозинската етничка група, причина поради која малцинските групи се чувствуваат помалку привилегирани и исклучени од овие привилегии“ (Галева, во овој број на „Политичка мисла“). Токму во ова лежи суштината на постохридските предизвици на јавната администрација и локалната самоуправа во Република Македонија, а кои произлегоа од „интензитетот во барањата – коишто, во текот на првата деценија од осамостојувањето на Република Македонија, беа поставени од страна на албанската етничка заедница, а се однесуваа на работните места во јавната сфера, пристапот кон образовниот процес и јазичните права“ (ибид) – па така, „се чини дека кај припадниците на оваа заедница постоеше незадоволство и чувство на дискриминираност во однос на дистрибуцијата на овие ресурси“ (ибид). Иако овие барања, во најголема мера не одаа до степен на барање автономија од државата (Weller, 2005), тие се однесуваа на поголема вклученост на немнозинските заедници во сите политичките процеси во државата. Оттука, успешното инкорпорирање на концептот на рамноправна застапеност (ОРД, 2001), на ниво на органите на јавната администрација (не помалку и на локално ниво), води кон долготрајна стабилност меѓу двете етнички заедници, но и кон намалување на исклученоста на одредени групи од виталните општествени процеси, што за резултат дава и „поголемо учество на припадниците на немнозинските заедници во политичкиот процес“ (ибид), но и интернализација на политичките процеси кај немнозинските заедници на локално и на централно ниво.

Сепак, пропорционалната застапеност и инклузијата на немнозинските заедници на локално и на централно ниво не се единствениот механизам што се грижи за обезбедување долготраен мир и благосостојба на граѓаните во локалните заедници. Важен механизам којшто произлезе од постконфликтниот период се и комисиите за односи меѓу заедниците. Како што укажува Петковски „комисиите за односи меѓу заедниците се вбројуваат меѓу локалните мировни концепти, кои повеќе од педесет години наоѓаат примена како едни од инструментите за одржување на мирот во локалните заедници“ (Петковски, во овој број на „Политичка мисла“). Така, „во меѓународни рамки, локалните мировни концепти најчесто се сретнуваат (..) како тела коишто функционираат на локално (субнационално) ниво, во чија работа се вклучени влијателни членови на заедницата од различни општествени профили чија цел е преземање активности за надминување најразлични форми на општествени кризи и одржување на мирот, и тоа преку употреба на ненасилни средства на делување, првенствено насочени кон дијалог и други алатки за мирно адресирање конфликти“ (ибид). Нивното функционирање гарантира дека со „својата работа ќе придонесат за хармонизирање на односите меѓу заедниците и за зачувување на кохезијата, водејќи сметка за балансирање меѓу потребите на заедниците во рамките на општините“ (ибид). Нивното успешно функционирање може во голема мера да придонесе кон меѓуетнички мир на локално ниво, а надвор од нивниот фокус не треба да биде ниту концептот на социјална вклученост по сите основи, а особено етничката.

Сепак, социјалната вклученост и меѓуетничкиот мир не се единствените точки на притисок врз локалната самоуправа и јавната администрација. Еден од најголемите предизвици е, секако, егзистенцијалниот, т.е. економскиот притисок што го трпат обете сфери.

## ЕКОНОМСКИ ПРИТИСОЦИ

Локалната самоуправа, т.е. нејзините единици, но и различните нивоа на јавната администрација делат уште еден голем предизвик којшто во иднина ќе се зголемува – одржливоста и финансискиот менаџмент. Прашањето на финансискиот менаџмент и економските притисоци што овие две сфери ги делат не се нови и датираат уште од средината на седумдесеттите години на минатиот век, кога и самиот научен фокус се поместува кон менаџментот како дисциплина (Greenwood et al. 1984). Оттука се појавуваат и два модела коишто укажуваат на две различни стратегии на реформирање на јавната администрација, а тоа се (Kettl, 2005):

- вестинистерскиот модел на реформи, заснован на менаџерски стил на реформирање на јавната администрација преку менаџерски договори, трансформација на постоечката структура со прецизно утврдени цели и силна улога на лидерите и легислативната моќ на државата или;

- американскиот модел на реформи, заснован на реформа на операциите и процесите во рамките на постоечката структура на администрацијата, со релативно низок ризик и умерена улога на државата и лидерството, а под максимата „чини помалку, работи подобро“.

Сепак, независно од моделот што ќе се следи (обата имаат свои предности и недостатоци), целта е една и на централно и на локално ниво – да се создадат поефикасни, а поевтини функционални единици, независно дали во локалната самоуправа или во јавната администрација. Во овој правец се движи и дискусијата на локално ниво во Република Македонија, каде што се отвора и темата на буџетирање врз основа на перформанси. Така, Треновски укажува дека „економските притисоци, особено во последната декада, и сè почестите барања од граѓаните за подобрување на перформансите во јавниот сектор беа едни од главните причини за појавување на оваа нова доктрина (буџетирање врз основа на перформанси), која се залага за конверзија од буџетски систем што се фокусира на инпутите, кон буџетски систем кој се фокусира на резултатите“ (Треновски, во овој број на „Политичка мисла“). Овој концепт оди во правец токму на мерливост на одржливоста на одредените сегменти на локалната или централната власт (јавната администрација поточно), но и во правец на логика на перформанси на ентитетите што се во прашање. Така, Треновски дополнува дека „една од главните причини за имплементација на концептот на буџет заснован на перформанси (наспроти традиционалниот концепт) преставува можноста тој да утврди дали навистина проектите и активностите што ги преземаат државните институции/јавната администрација даваат резултати и прават промени во животите на луѓето“ (ибид). Во оваа смисла, економскиот притисок и притисокот за перформанси не може да биде поочигледно дефиниран, независно дали ваков тип буџетско работење веќе постои или допрва треба да се воведе.

Во оваа смисла, единиците на локалната самоуправа (ова помалку се однесува на јавната администрација) во голема мера зависат и од централната власт, односно:

„Централната власт може да го зајакне фискалниот капацитет на единиците на локалната со, меѓу другото, проширување на оданочувањето и собирање на приходите во нивно име, или со дозволување тие да оданочуваат по различни основи, од локални извори, како и да употребуваат поголем број даночни инструменти. Во некои држави централната власт креира посебни фондови коишто можат да се користат, а се од приходите на централно ниво како што се царините, акцизите или увозните даноци или обичните буџетски позиции што се тргнати настрана од главното буџетирање на агенциите со цел да се искористат за капитални инвестиции“ (Rondinelli, 2007).

Во зависност од политичкиот аранжман во рамките на одреден политички систем, доколку централната власт пренесе дел од своите овластувања и ингеренции на единиците на локалната самоуправа или на различните нивоа на јавната администрација (министерства, сектори, одделенија итн.), тогаш

тие, а во правец на подобрување на ефикасноста и одржливоста, можат да прибегнат кон сè поактуелниот концепт на управување преку мрежа. Овој концепт подразбира „нов модел во кој главните одговорности на извршителите не се ориентирани кон управување со луѓе и програми, туку кон организирање ресурси коишто често им припаѓаат на други, со цел да се создаде јавна вредност“ (Goldsmith & Eggers, 2004). Во оваа смисла, „владините агенции, бироа, одделенија и канцеларии стануваат помалку важни во делот на директно обезбедување услуги, а повеќе важни во смисла на генерирање јавна вредност во рамките на мрежа на мултиорганизациски, мултивладини и мултисекторски односи, кои сè повеќе ја карактеризираат современата влада“ (ибид). Ова создава „густ мозаик на алатки за водење и спроведување политики, кои ги позиционираат јавните агенции во комплексен, меѓузависен однос со трети страни“ (ибид). Управувањето преку мрежа всушност значи дека единиците на локалната самоуправа или сегментите на јавната администрација служат повеќе како фокусни точки на граѓанските интереси, од една страна, а од друга страна ним им излегуваат во пресрет преку „outsourcing“ на услугите преку трета страна, што честопати е поисплатливо отколку тие самите да вршат определени услуги.

Независно дали единиците на локалната самоуправа и јавната администрација ќе го применат овој модел или не, се поставува и прашањето за потребата и содржината на реформите во обете сфери.

## РЕФОРМИ – КРАЈНА ЦЕЛ И СОДРЖИНА

Динамиката на единиците на локалната самоуправа, но и на различните нивоа на јавната администрација, бара константен процес на приспособување и трансформација на внатрешната структура и на процесите во рамките на овие ентитети. Овој процес, сублимативно наречен процес на реформи, има за цел да проектира определена посакувана структура и начин на работење на локално или на централно ниво. Со други зборови, „реформата на јавната администрација претставува процес на трансформација на законите, системите, структурите и постапките со цел да се обезбеди ефективна и ефикасна поддршка на државните органи при развивање и спроведување на програмите и политиките, како и да се обезбедат ефикасни услуги за граѓаните“ (Димитриевски, во овој број на „Политичка мисла“). Иако Пшеворски директно предупредува дека демократијата е, сепак, несовершен систем во кој, независно од степенот на реформи, невозможно е да се постигне економска еднаквост и потполна граѓанска партиципација (Przeworski, 2010), сепак останува потребата да се реформира во рамките на возможното и дозволеното.

Ова најмногу произлегува од фактот што квалитетот на јавната администрација е директно поврзан со развојот на општеството и демократските процеси (види кај Андоновски и Тасковска во овој број на „Политичка мисла“), што е предуслов за успешна евроатлантска интеграција (ибид). На оваа линија на аргументи, во



Република Македонија сè почесто се споменува и концептот на систем заснован на компетенци, кој се сведува на следното:

„Во системот на управување темелен на компетенции, работното искуство, резултатите од работата и компетенциите се основа за вработување и унапредување, за разлика од сегашниот систем, каде што описите на работните места ги содржат сите потребни елементи за работното место, со исклучок на работните компетенции. Постоечкиот систем се темели на академско знаење, без притоа да е поврзан со менаџмент и управување“ (Димитриевски, во овој број на „Политичка мисла“).

Така, во овој систем „работните компетенции особено се важни при изборот на нови вработени (...), а за да се направи избор на соодветен кандидат за определена работна позиција, потребно е да се стави фокус на сите елементи на работните компетенции или на оние коишто се потребни за конкретното работно место“ (ибид). Сепак, „за изборот да биде правилен, најнапред е потребно да се определат работните компетенции за секое работно место, што би овозможило потранспарентно вработување, но и пореално следење на работењето на вработените, што во практика би значело дека секој кандидат однапред ќе знае што треба да поседува“ (ибид). Ова видливо го менува начинот на регрутација и напредување во кариерата, а овој концепт е сосема применлив на ниво на единиците на локалната самоуправа.

Независно дали овој модел на кариера би се применил или не во одреден систем на управување на локално или на централно ниво, супстанцијата на реформите се огледа во нивната крајна цел. Типот, обемот, структурата и хиерархијата се дел од карактеристиките на системите за владеење што одредено општество ги проектира и кон кои цели. Во нашиот конкретен случај, улогата на јавната администрација е уште поголема со оглед на нејзината задача да ги „идентификува и да ги разбере потребите на општеството“ (Давитковски и други, во овој број на „Политичка мисла“). Во оваа смисла, крајната цел би била „мала јавна администрација ориентирана првенствено кон регулативни и мониторирачки функции, со едноставна структура на јавната администрација, во согласност со принципот на парламентарна демократија, демократска администрација што овозможува заштита од политичките и од другите интереси во извршувањето на своите компетенции и контрола преку транспарентен механизам на независни институции, респонзивна и ориентирана кон граѓаните и ефикасен сервис на граѓаните и на правните ентитети...“ (ибид). Иако вака поставениот праг изгледа високо и тешко постижен, а со оглед и на определено негативно институционално наследство, реформите се единствената гаранција во обидот за постигнување на ваквата цел, независно дали зборуваме за централното ниво на јавната администрација или за многуте супсидијарни администрации на локално ниво.

\* \* \*

Локалната самоуправа и јавната администрација се, несомнено, два засебни феномена кои ретко се среќаваат во заедничка анализа. Сепак, обидот тие да се спојат и да се анализираат преку заедничката призма на предизвиците со коишто се соочуваат обете сфери покажува дека тие делат голем број заеднички точки на спојување. Во оваа смисла, трите анализирани сфери, како што се социјалната кохезија и меѓуетничкиот мир, економските притисоци и реформските предизвици, покажуваат дека овие две сфери, иако навидум одвоени, делат одредена заедничка содржина од перспектива на барање решенија за овие проблеми. Како што овој труд се обиде да покаже, решавањето на проблемите во овие области подеднакво стои пред локалната и пред централната власт, а модалитетите честопати можат да бидат слични. Секако, оваа дебата може да се проширува и натаму, со можност да се изнајдат уште бројни елементи што заеднички се исправаат меѓу граѓаните, од една, и локалната самоуправа и јавната администрација од друга страна.

### Библиографија

Andonovski, Jovan & Taskovska, Nela. The efficiency of the federal departments and ministries: a structural comparison of the USA and Macedonia. Во „Политичка мисла“ бр.48, Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2014.

Brettschneider, Corey. *Democratic rights – the substance of self-government*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007.

Davitkovski, Borce et al. Reform fatigue. Во „Политичка мисла“ бр.48, Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2014.

Goldsmith, Stephen & Eggers, William D. *Governing by network – the new shape of the public sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

Greenwood, John et al. *New public administration in Britain*. London and New York: Routledge, 1984.

Kettl, Donald F. *The global public management revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005.

Przeworski, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2010.

Rondinelli, Denis A. Governments serving people: the changing roles of public administration in democratic governance. во Rondinelli, Denis A. (ed.) *Public administration and democratic government – governments serving citizens*. Vienna: United Nations, 2007.

Rustemi, Agron. Improving gender inclusion on decision making process through social inclusive approaches in local government - case study: Polog region. Во „Политичка мисла“ бр.48, Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2014.

Shah, Anwar & Shah, Sana. The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. во Shah, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington D.C.: World Bank, 2006.

Weller, Marc. Enforced autonomy and self-governance – the post Yugoslav experience. во Weller, Marc & Wolff, Stefan (eds.). *Autonomy, self-governance and conflict resolution – innovative approach to institutional design in divided societies*. New York: Routledge, 2005.

Галева, Јорданка. Импактот на реформите спроведени во локалната самоуправа врз социјалниот статус на немнозинските заедници во Македонија. Во „Политичка мисла“ бр.48, Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2014.

Димитриевиќ, Дејан и други. Системот на управување заснован на компетенции како предуслов за обезбедување поефикасна јавна администрација во Република Македонија. Во „Политичка мисла“ бр.48, Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2014.

Охридски Рамковен Договор. достапен на <http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf>.

Петковски, Александар. Чекори кон подобрување на соработката помеѓу општините и Комисиите за односи меѓу заедниците. Во „Политичка мисла“ бр.48, Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2014.

Треновски, Борче. Буџетирање базирано на перформанси – основа за поголема ефикасност и транспарентност на јавниот сектор во Р. Македонија. Во „Политичка мисла“ бр.48, Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2014.

## ABSTRACT

Public administration and local self-government are rarely analyzed jointly. However, if one takes the angle of contemporary challenges that both spheres face, one might come to the conclusion that these two spheres share common points of interest apropos the very challenges they face. Firstly, both spheres, especially in multiethnic societies such as the Republic of Macedonia, are facing the obligation to have an active role in keeping the interethnic peace, but also to contribute to social inclusion on all levels. Secondly, the public administration (central level underlined) and the units of local self-government also face economic challenges that must be addresses through finding alternatives for better management and increased sustainability. Finally, both spheres face the permanent need for reforms in order to improve their performances, meaning that they need to have a clear goal concerning the substance of the reforms as well its outcomes.

*Keywords:* public administration, local self-government, social inclusion, interethnic peace, economic pressure, sustainability, reforms





## ► REFORM FATIGUE

Изворна научна статија  
УДК: 341.76(477):327.36  
(4-192.2)

authors: **Borce Davitkovski / Ana Pavlovska-Daneva /  
Elena Davitkovska / Dragan Gocevski**

### INTRODUCTION

The further development of the democratic society and the support of the development of a market economy, that is, the stability and continuity of the country, are indicated as the main motives/reasons for implementing the reforms in the public administration of the Republic of Macedonia, which can be achieved only through the development of a democratic administration. Therefore, the role of the public administration system in Macedonia (a country in transition) is even more pronounced and responsible by the identification and comprehension of the society's development needs as well as in the process of finding adequate ways for implementing the solutions.

The main motives/reasons behind the implementation of the reforms in the public administration of the Republic of Macedonia bring about its main objective, that is, improvement of the structures and processes of the public administration, which would thus provide more support for the development of a democratic society and a successful market economy.

The institutional framework for managing and implementing the reform process in the public administration was established in 1998 when the Government formed a Commission for Public Administration Reforms with a Decision number 23-204/1 of 26 January 1998, which was in charge of the strategic management of the reform process, the management and conduct of that process and the determination of the objectives of the public administration reforms. The Commission was chaired by the Minister of Justice, and its members comprised of many relevant ministers, the Director of the Agency of Civil Servants and the Secretary of the Secretariat for Legislation. Based on the decision, the Minister of Justice formed the

Secretariat (the Public Administration Reform Unit within the Ministry of Justice) to support the Commission<sup>1</sup>.

The Government of the Republic of Macedonia initiated the public administration reforms in 1999 by adopting the Strategy for Reforms in the Public Administration of the Republic of Macedonia<sup>2</sup>. Its final objective is to ensure the development of a Macedonian public administration system, through reforms in the public administration of the Republic of Macedonia, as stated in the Strategy<sup>3</sup>, having the following basic characteristics: a small public administration oriented primarily towards the regulatory and monitoring functions, a simple structure of the public administration system in accordance with the principle of parliamentary democracy, democratic administration which ensures protection of the administration against political and other interests in the execution of its competences and its control through transparent mechanisms and by independent institutions, a responsive civil-oriented public administration as an efficient service for the citizens and the legal entities in the exercise of their rights, an abstracted model of public administration.

## **REVIEW OF THE REFORMS IN THE ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA**

The first step towards the reform process of the political system of the Socialist Republic of Macedonia was undoubtedly made with the Constitution of the Republic of Macedonia of 1991 by determining Macedonia as an independent, sovereign and democratic country. The socialist economy of public property 'everybody's and nobody's' was replaced by the market economy and its right to competition. This led the previously publicly owned companies to become state property in order to be privatized later. A multiparty system was introduced. The unity of the state authority was replaced by a separation of the powers into executive, legislative and judicial. The position of the state administration was also changed from "a body of authority" into "a professional service", that is, a service of the citizens. Namely, despite the change in its organization, the position of the state administration in the political system was supposed to change in terms of its functions as well. However, up to 2000, the reforms in the public administration were mainly based on constitutional rules, which were too general as such. Hence, a more detailed legal elaboration of these constitutional rules was required, which was not achieved by the Law on Government and the Law on the Bodies of the Administration of 1991. These laws were adopted in 1990, that is, prior to the independence of Macedonia, which did not completely conform to the new system despite their amendments.

The organizational structure of the state administration was adjusted to the parliamentary system by the Law on the Bodies of the Administration of 1991;

<sup>1</sup> Information on the reform process in the public administration of the Republic of Macedonia.

<sup>2</sup> The Strategy for Reforms in the Public Administration of the Republic of Macedonia was adopted by the Government of the Republic of Macedonia in May 1999.

<sup>3</sup> See, p.7 of the Strategy, *Ibid*.

therefore, the Government is no longer a part of this law (as it was a part of the Law on the Bodies of the Administration of the Socialist Republic of Macedonia of 1990) including the administration of the municipalities, since the local self-government is not a part of the central government according to the principle of decentralization.

The 1991 Law included the following under the notion of administration: the ministries and the other bodies of the administration and the administrative organizations (the organizational component) as well as the functions of the administration pertaining to the rights and obligations of the bodies (the functional component). Consequently, the bodies of the administration implement the established politics and enforce the laws, the other regulations and general acts of the Assembly as well as the regulations and the other general acts of the Government, they also implement the instructions of the Assembly, the principle attitudes and instructions of the Government. They follow and provide the initiative for resolving issues in these fields, decide administrative matters, execute administrative control and other administrative duties, prepare regulations and other general acts and perform other activities prescribed by the Constitution and law, as well as other professional competences for the Assembly and the Government.

It is difficult to conclude whether the course of reforms was driven knowingly and strategically, or whether it was motivated by *ad hoc* necessities emerging from the newly emerged circumstances. The analysis of the development of the Administrative System of the Republic of Macedonia covers two long periods: from 1990-2000, and from 2000-2011.

In the period from 1990 to 2000 the organization of the administration of the Republic of Macedonia was still based on the Law on the Bodies of Administration adopted in 1990 by the Assembly of the Socialist Republic of Macedonia and remained in force until 2000.

This Law was amended 2 times in the period of 10 years: in 1994 and in 1998. In 1994 the Law underwent 10 amendments, based on which 5 new ministries were established and 5 changes in the status of the other administration bodies were made. In 1998, 8 new ministries were established and the status of 11 other administration bodies was changed. By a total of 21 significant amendments, this was the biggest transformation in the organization of the administration in the Republic of Macedonia since its independence. Moreover, based on the amendments in 1998, the Republic of Macedonia had the largest number of ministries until then, that is, a total of 21.

The most significant change in the organization of the administration of the Republic of Macedonia was introduced with the adoption of the Law on the Organization and Operation of the Bodies of the State Administration in 2000. The new Law reduced the number of ministries to 14, whereas the competences of the 7 abolished/transformed ministries were allocated to the newly formed independent bodies

of the state administrations, administrative organizations and bodies within the ministries. This brought the Republic of Macedonia closer to the realization of its objectives stated in the Strategy for Reforms in the Public Administration of 1999, aimed at forming a small and simple administration. It also relieved the Budget of the Republic of Macedonia, taking into consideration that the independent bodies of the administration, such as the agencies and directorates were smaller and more flexible organizational forms than the ministries, which could be even self-financed bodies under certain conditions.

The period from 2000 to 2008 is "the most stable" period due to the smallest number of amendments. Based on the amendments to LOOBSA in 2002, the name of a body within the Ministry of Culture was changed for the purposes of increasing the democracy and strengthening the principle of nondiscrimination. In 2008 the amendments to LOOBSA brought about 8 changes in the organization of the administration by a newly established Ministry of Information Society and a changed status of 4 bodies within the Ministry as well as 3 newly formed bodies within the Ministry. In 2010 LOOBSA was subjected to several amendments, and the entire administrative system was significantly changed. The amendments to LOOBSA pertain to the enlargement of the competences of MIS and its renaming into a Ministry of Information Society and Administration. This led to a transfer of competences, referring to numerous issues related to the operation of the administration bodies, from the Ministry of Justice, the Secretariat for European Affairs, and the General Secretariat of the Government to MISA. The State Administrative Inspectorate was transferred from the Ministry of Justice to MISA. However, the most important change pertained to the change in the status of an independent state body, which up to 2010 was competent for the rights, status and employment procedure of the civil servants, that is, the Agency of Civil Servants, which was abolished based on certain amendments to the Law on Civil Servants in 2010, and the Agency for Administration was established as its successor with reduced competences on behalf of the enlarged competences of MISA. The total number of significant changes in the administrative system in 2010 was eight.

The amendments to LOOBSA in 2011 brought about a change pertaining to the transfer of competence for the matters related to the recovery of accounts receivable and settlement of accounts payable in the part of credit portfolio between several administrative bodies.

The administrative system of the Republic of Macedonia underwent 56 significant changes in a 21-year period with two exceptions. What does this tell us about the stability of the system? The exceptions must be explained. The first exception is the year 1990, which is considered a reference year, and the second exception is the year 2000, when the abolishment and transformation of the number of ministries as central bodies of the state administration were considered as changes. This is due to the fact that LOOBSA of 2000 is a completely new Law, not an amendment or alteration to the Law on the Bodies of the Administration of the SRM; hence, if the provisions that changed the competence, name or status of each body of the



administration are counted, the number of changes in relation to the reference year of 1990 would be a three-digit number. Therefore, the number of changes having the biggest impact on the administrative system as a whole is taken as relevant for this research, referring to the change in relation to the central bodies of the state administration, that is, the ministries.

After elaborating on the exceptions, one more characteristic of the administrative system must be indicated – the administrative system is a system, that is, an entity composed of numerous elements that function almost independently of one another. Hence, though having their own influence on the entity, the 56 changes in the administrative system do not pertain to the whole system, but to its individual elements. Namely, the transformations of individual bodies did not always have an impact on the operation of all bodies of the administration, whereby some bodies suffered changes more often and some remained almost unchanged in the 21-year period. In general, the administrative system in the Republic of Macedonia marks stability in its operation and the only “critical moments” in its existence were 1998 and 2000. In 1998, the system turned into one of the most complex and bulky administrative systems for a small country with 21 ministries and numerous independent bodies. 2000, on the other hand, is a big overturn with a radically changed concept of the administration.

## **REVIEW OF THE DEVELOPMENT OF THE CIVIL SERVICE SYSTEM**

The democratic social setup, the rule of law as well as the respect for the civil rights are the fundamental pillars of the Constitution of the Republic of Macedonia of 1991. However, as a former member of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia, having a communist regime, that is, a single party system, dominant public property and over-employed bureaucratic system, thorough changes in the political system were undoubtedly ahead of Macedonia.

In the system of the Socialist Republic of Macedonia there were different systems of categorization of the individuals serving the administrative bodies: national representatives, political public officials, career officials and occasional officials<sup>4</sup>.

The internal organization of the state administration was determined by the scope of work and duties of the body stipulated by law, grouping of the work and duties according to the type, volume, degree of complexity, accountability and other conditions necessary for their execution, as well as the physical proportion of the workers. In addition, the organizational units may be committed as either basic organizational units or internal organizational units within the basic organizational units. Hence, the following units were considered basic organizational units:

- Secretariat (headed by a secretary)
- Sector / Department (headed by a sub-secretary or assistant)
- Unit (headed by an assistant)

<sup>4</sup> „The stated administration individuals“, Крeбeк.

- Service (headed by Head)

The internal organizational units, on the other hand, were the following:

- Secretariat (headed by a secretary)
- Unit (headed by a Chief of Unit)
- Service (headed by Head of Service)
- Division (headed by a Chief of Division)
- Office (headed by a Head of Office)

However, the status of “civil servant” was not legally regulated in these laws including the bylaws, but on the contrary, it was defined as a “worker employed in the state administration”. Certain changes in the organizational structure of the bureaucratic apparatus were undertaken later on; however, in functional terms, the old terminology was used up to 2000 for defining the status of civil servants, that is, their identification with all other employed individuals.

In the Republic of Macedonia, the civil service system was introduced in 2000 by the Law on Civil Servants. The Law on Civil Servants served and is still serving as *Lex Specialis* regulation that regulates the status, rights and obligations of the officials employed in the bodies of the state and local authority and other state bodies. The status of the individuals employed in the public sector was for the first time completely regulated by a separate law: the Law on Civil Servants of 2010 that determines the scope of civil service, the common principles and grounds for employment, the protection and decision making related to the rights and obligations and the registry of civil servants. This law is part of the public law, unlike the regulations that regulate the status of the rest of the employees in the public administration – the Labor Relations Law<sup>5</sup>.

13 titles are established in the state administration, depending on the type of education, working experience, accountability and complexity of the working duties, systematized in three groups:

- I - managing: Secretary,<sup>6</sup> State Advisor, Head of Sector, Assistant Head of Sector, Head of Department
- II - professional: Advisor, Senior Associate, Associate, Junior Associate
- III - administrative professional titles: Independent Officer, Senior Officer, Officer, Junior Officer

In the Republic of Macedonia, the ‘merits system’ was introduced in 2000 by the Law on Civil Servants. Prior to the adoption of this Law, the official heading the body of the administration within the general act of systematization of the work and

<sup>5</sup> Grizo *et al*: Public Administration, (p. 173);

<sup>6</sup> Secretary-General, Secretary of the City of Skopje and Secretary of a Municipality.

duties decided on the needs of new workers, if the financial means are provided. Consequently, the employment in an administration body for executing the work and duties in accordance with the act of systematization of work and duties was performed on the basis of a public competition, whereas for the other work and duties it was based on a public call. However, the employment in the bodies of the administration could be founded without a public competition/call, with a worker from another body of the administration, if this is allowed by the officials heading those bodies of the administration and certainly if the worker accepts that. Additionally, the Government of the Republic of Macedonia had a discretionary right to prescribe employment in the body of the administration without a public competition/call. Under regular circumstances, the public competition was conducted by a Commission formed by the official heading the body. By rule, special or professional examinations were not carried out, that is, the examinations were an exception to the Law, should the official assess that examination of the candidates' professional background is required.

The decision for employment and worker's distribution to specific work and duties within the body of the administration was usually reached by the official heading the body. In addition, the official heading the body could, within their competences, reach decisions on the employees' rights, obligations and responsibilities.

According to the Law on Civil Servants of 2000, the employment process in the state administration is conducted transparently based on the criteria for professionalism and competency as well as the application of the principle of adequate and equal representation of the members of the communities. Based on the amendments to the Law on Civil Servants of 2000, a job vacancy in the state administration is fulfilled through the following procedures:

- announcing a public call for employment in the state administration
- announcing an internal call for employing a civil servant
- assuming a civil servant from one into another body on a job position bearing the same title and
- distribution of the civil servant to a different job position bearing the same title within the same body.

If we take into consideration the decision of the Constitutional Court as well, by which amendments to the Law are made, in a 11-year period the text of the law underwent 27 amendments, 21 of were are passed by the Law on Amendment and Alteration and 6 of them were passed by a Decision of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia. The table presents the amendments by years of amendments whereby the small amendments passed within the same year are grouped and presented as a unique category, whereas the bigger amendments to the Law are presented in separate years.

Another characteristic of the table is the separation of provisions of the Law on Civil Servants in five categories that regulate separate segments of the civil servant system: the status of the civil servants, the procedure for recruitment of new civil

servants and internal mobility, the rights and obligations of the civil servants, the accountability of the civil servants and the termination of the civil service status.

The most frequently amended category is the status of the civil servants which was the subject of as many as 7 large amendments. Six larger amendments were passed in relation to the employment procedure of the civil servants and their rights and obligations. The most rarely amended categories are the accountability, subject to three amendments, and the conditions for termination of the civil service status, subject to two amendments.

The introduction of a more frequent evaluation of the civil servants is considered a controversial amendment to the Law on Civil Servants of 2000. Namely, it foresees the evaluation of the civil servants' work twice a year, which is mainly a technically complex task to be executed and presents additional "stress" for the civil servants who now dedicate a larger proportion of their working hours to filling in evaluation forms (their marking and preparation of reports is an additional task for the heads of the bodies).

### **LAW ON PUBLIC SERVANTS AND REACTIONS AFTER ITS ADOPTION**

The idea for adopting one general regulation such as the Law on Public Servants has finally drawn a line, both theoretically and practically, between the so-called private sector and the so-called public sector and the officials executing administrative tasks therein, providing direct services to the citizens and directly participating in the implementation of governmental policies as well as enforcing the laws. As stated in the theoretical definitions, they are authorized to act authoritatively on behalf of the state in the broadest sense of the word. The goal has not been achieved for many reasons.

Firstly, the Law on Public Servants represents just a framework that only declaratively sets the basis for a single status of all civil servants. The most significant issue that should have been resolved by this Law was the unified system of salaries for the public servants, especially those working in classical state bodies or organizations: funds, agencies, directorates, bureaus, which are not subject to the regime of the Law on Civil Servants. Not only did the Law on Public Servants fail to fill in this legal gap, but it does not provide any direction for regulating this issue by another legal act (managing provision for the application of another law that could be adopted in a precisely set deadline), nor does it determine the grounds for the collective agreement.

Secondly, if there is a unique legal act such as the Law on Public Servants, then the conclusion for redundancy of its parallel existence with the Law on Civil Servants is imposed, due to the simple fact that a civil servant is only a type of public servant, that is, a narrower term that is undoubtedly encompassed in the term 'public servant'. Hence, the Law on Public Servants had to incorporate the Law on Civil Servants as a separate chapter of the same legal project.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Grizo et al: Public Administration 2010 (p. 407).

Identically to the solution envisaged by the Law on Civil Servants, the Law on Public Servants prescribes evaluation of the individuals having the status of public servants (in accordance with the Law on Public Servants) twice a year. This means that the whole palette of activities, which by law perform public authorizations and are under the regulation of the Law on Public Servants, are obliged to conduct evaluation of all employees twice in the same calendar year according to the principle – each superior evaluates their direct subordinates.

Last, in February 2014, two new laws were adopted which intend to substitute the Law on Civil Servants and the Law on Public Servants entirely: the Law on Administrative Servants and the Law on Employees in the Public Sector, and are to step into force in February 2015.<sup>8</sup>

### **LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

The Law on General Administrative Procedure was adopted on 26 May 2005 and the ministries, the other bodies of the state administration, the organizations established by law and the other state bodies, executing administrative duties, are obliged to act directly in accordance with its provisions, thus applying the regulations when deciding about the rights, obligations and legal interests of physical entities, legal entities and other parties. Legal and other entities, entrusted by law with public authorizations, are obliged to act in accordance with this Law when deciding about the rights, obligations and legal interests of the parties. The municipal bodies, the City of Skopje and the municipalities of the City of Skopje, which decide about the rights, obligations and legal interests of the parties, are obliged to act in accordance with this Law when executing their administrative duties.

Since its adoption in 2005, the Law on General Administrative Procedure has been amended 3 times – twice in 2008<sup>9</sup> and one amendment was passed in 2011. The amendments pertained to the concretization of the subject of the right to a complaint against individual acts of the administrative procedure; an electronic submission was envisaged; amendments were passed to the provisions referring to the delivery of written submissions; the deadline for conduct of procedure before the bodies of first-instance was shortened from 30 to 15 days and the deadline for conduct of procedure before the bodies of second-instance from two months to 30 days; and a “then and now” controversial decision for the institute of silence of the administration “silence means acceptance” was envisaged.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 27/2014.

<sup>9</sup> By the Law on Amendments and Alterations of the Law on General Administrative Procedure (Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 110/2008) and by the Decision of the Constitutional Court (Ad. no.102/2008 Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 118/2008).

<sup>10</sup> Currently, a draft of a completely new Law on General Administrative Procedure is in legislative procedure in the Assembly.

## LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES

The first Law on Administrative Disputes in the Republic of Macedonia after its independence was adopted in May 2006<sup>11</sup> with a postponed effect of one year.<sup>12</sup> The first Article of the Law on Administrative Disputes establishes the existence of an Administrative Court and its competence to decide administrative disputes on the legitimacy of the acts of state administration bodies, the Government, other state bodies, the municipalities and the City of Skopje, organizations established by law as well as legal and other entities with public authorizations, when deciding upon the rights and obligations in individual administrative matters as well as the acts adopted in a misdemeanor procedure. The most important novelty in the Law on Administrative Disputes of 2006 is the introduction of a specialized administrative judiciary, which implies future judges (from the ranks of the existing judges as well as the civil servants and the lawyers) with a long-term practice in deciding administrative matters.

The Law on Administrative Disputes has been amended 4 times since it entered into force, that is, in 2008, 2009 (by a Decision of the Constitutional Court) and twice in 2010. The decision of the Constitutional Court pertained to the right to a complaint as a rule in administrative judicial procedure. Such a decision in the legal transactions caused a legal vacuum with respect to the assigning of an authorized body to act upon the complaint and this lasted until December 2009 when the Supreme Court of the Republic of Macedonia adopted a fundamental attitude by which it pronounced itself as authorized for deciding upon complaints against the verdicts of the Administrative Court. However, this decision didn't last long either.

In December 2010, the latest amendments to the Law on Administrative Disputes were passed in a parliamentary procedure. The first novelty refers to the competence for deciding administrative disputes. Hence, according to Article 4 being currently amended, the administrative disputes in the Republic of Macedonia are now resolved by the Administrative Court as a first-instance court, the High Administrative Court as a second-instance court and the Supreme Court of the Republic of Macedonia, which decides upon extraordinary legal remedies in cases when this is stipulated by law.<sup>13</sup> Additionally, the law is amended with five additional articles that regulate the right to an appeal - from Article 42-a to Article 42-e. Based on these Articles, the parties can file an appeal against the decisions of the Administrative Court within 15 days from the delivery of the decision through the Administrative Court to the High Administrative Court, whereas the defendant may file an appeal through the Public Attorney of the Republic of Macedonia.

<sup>11</sup>Official Gazette of the Republic of Macedonia 62/06.

<sup>12</sup>Law on Administrative Disputes from 19 May 2006 shall be applied one year after becoming effective (Article 60 of the Law).

<sup>13</sup>Article 4 of the Law on Amendments and Alterations to the Law on Administrative Disputes, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 150/2010.

## LAW ON INSTITUTIONS

The Ministry of Justice prepared the Proposal for the Adoption of the Law on Institutions as part of the obligations assumed with the Strategy for Reforms of 1999, and in the beginning of 2001, the Government of the Republic of Macedonia approved it and delivered it as such to the Assembly of the Republic of Macedonia. The Assembly of the Republic of Macedonia adopted the Law on Institutions in May 2005.

The Law regulates the conditions and manner of performing public services of public interests, the institutions and other types of forms and activities through which these public services are performed, the conditions and procedure for their foundation and the status characteristics, the process of granting and revoking working license, management, supervision, changes in and termination of status, development, means of work (financing), investing funds, the property, statute and other acts, organizational units and the forms of cooperation and association as well as other issues significant for performing public services and ownership transformation.

It should be emphasized that the provisions of the Law on Institutions have a subsidiary application and are applied if the issue is not otherwise stipulated by another law.

Regarding the number of amendments to this Law since its adoption, the Law on Institutions is considered one of the most stable legal acts amended only once the same year it was adopted. The amendments altogether pertain to 10 provisions out of the total of 112 provisions of the original text of the law and they were mostly "cosmetic", adjustments made by abolishing the Court Register and establishing the Central Register.

## PERSPECTIVES OF THE REFORMS

The new Strategy for Reforms in the Public Administration is concluded in a time period from 2011 to 2015. This Strategy refers to a full reformation of the public administration by the end of 2015, in order to achieve the level of quality of the European administrative area by adhering to the common standards of all EU member-states and enforcement of the *acquis*.<sup>14</sup> For that purpose, its priorities are the following:

- improvement of the quality of all administrative services for the citizens and businesses with an emphasis on the improvement and rationalization of the administrative procedures by their simplification and interconnection with modern solutions in the field of the information technology (including all aspects of the so-called concepts of "e-government" and "e-management");

<sup>14</sup>The Strategy for Reforms in the Public Administration of the Republic of Macedonia was adopted by the Government of the Republic of Macedonia in a session held on 21 December 2010.

- quality improvement of the public service through strengthening the functions of the human resources management (HRM) and its development throughout the entire administration (including the establishment of a training institution);
- improvement of the functions of the General Secretariat with the Government/the central government for strategic planning and coordination of policies;
- increase of efficiency and effectiveness of the public finances system through the improvement of the budgetary process, internal and external financial controls, further development of a program-oriented budgeting and a more transparent public procurement system;
- improvement of the openness and transparency of the public administration through an improved access to information of public character.

## CONCLUSION

The administrative system of the Republic of Macedonia, in terms of its structure, is characterized by a stable system, taking into consideration the fact that the country went through a process of transition and is still in an economic crisis, went through a period of an internal conflict and strives towards EU membership. The right question to be raised is whether some of the changes in the administrative system are reasonable. Regarding the development of the administrative system in the Republic of Macedonia, there are indications that the system's complexity has increased. Namely, regardless of the increasing or decreasing number of ministries, the total number of administrative bodies is increasing, and the transfer of competences from one to another body is very common, which leads to the following question: when the work is already performed by one body of the administration, how would the transfer of competences lead to its improved execution?

When the competence is transferred from one body within the ministries to an independent body of the administration, an improved execution of tasks can be expected due to the fact that the independent body disposes of more appropriate human and material resources for their execution, even though the practice has shown that even the bodies within the ministries may perform very important and complicated tasks (Public Revenue Office). However, the following question is hard to answer: how a competence transferred from an independent body of the administration to the Ministry would be better executed? One characteristic that gives an advantage to the ministries is their ability to propose new policies and draft laws whereby the heads of the ministry departments are at the same time members of the Government, and the Government is the most important proposer of laws. Another advantage of the ministries is the following: they are by rule organizations which are omnipresent throughout the whole territory of the country. At the same time, the disadvantage of the ministries is that they are inflexible organizations with a strict internal organization and they are huge budget consumers.



There are three key factors for the constant modification of the civil service system in the Republic of Macedonia:

- The first one is making constant amendments to the provisions that regulate the same segment of the administrative system, the most critical in this case being the employment procedure. Nowadays, 11 years after the adoption of the original text of the Law on Civil Servants, there are 5 «generations» of civil servants employed following a different procedure;
- The second one is the fact that an amendment to the provisions usually leads to the complication of the employment procedure. Consequently, the question is whether the greater complexity and inclusion of more «instances» in the employment procedure of civil servants really provides objectivity or it is just a formal justification for another «innovation» of the text of the law;
- The third factor is the fact that each change in the administrative system leads to its complexity, that is, new bodies of the administration are established and the number of employees is directly proportionally increased, while noticing an inversely proportional trend of the institutions' efficiency. This means that even though there are more bodies and more employed servants, each amendment leads to less efficient administration. It is worth mentioning that, since 2005 up to date, each Progress Report of the Republic of Macedonia issued by the European Commission contains remarks on the political character of the administration and the undemocratic manner of operation.

The answer to the question whether the dynamics of the reforms in the Republic of Macedonia is a success factor for the reform undertakings is negative.

The speed of adoption of the text of the new laws may certainly influence the success of their implementation, but we must accept the fact that the process for the adoption of the law is a procedure by itself and before drafting certain texts of the law, the institutions that create them are already preparing themselves for their implementation. The second factor that reduces the dynamics of the adoption of new law amendments, specific for the administrative system, is the fact that a system is in question! An entirety composed of numerous elements that function together for the wellbeing of the whole. Therefore, even though amended, the Law on the Organization and Operation of the State Administration bodies has been only twice amended for more than 50% of the whole (1998 and 2000). Only such "tectonic" changes influence the stability of the entire administrative system. The rest of the amendments refer to the group of institutions (not more than 10 to 15 even for the larger amendments), whereby only the institutions concerned are subjected to reforms, the next amendment to the law refers to another group and so on, not questioning the administrative system as a whole. A good strategy and a sufficient political will can make the reforms in the administration move faster.

A key factor for the reforms in the administration of the Republic of Macedonia is the rationality of individual reform attempts. Why is the employment procedure for civil servants amended so often? Why insist on the popularization of a legal,

otherwise impractical institute – “silence of the administration means acceptance” – although it is empirically unsupported in the region and in a wider comparative analysis. Finally, a crucial factor for the success of each reform is the political will (as much as we want to avoid it). The Law on Institutions in the Republic of Macedonia remains one of the most stable legal acts (in the field of administrative law), but at the same time, it is not applied in those areas where it is required the most – privatization of public institutions.

*Key words: administration, reform, law, civil servants, administrative procedure, administrative dispute, public institution, agency.*

### References:

Гризо Н., Давитковски Б., Павловска- Данева А. “Јавна администрација”, Правен факултет “Јустинијан Први” Скопје, 2011.

Закон за државни службеници (Сл. весник на РМ бр. 59/2000, 112/2000, 30/2001, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 100/2002, 17/2003, 40/2003, 84/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 118/2008, 128/2008, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 1/2010, 35/2010, 167/2010, 36/2011).

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

Закон за органите на управата (Сл. весник на СРМ бр. 40/90, 63/94 и 63/98).

Закон за општата управна постапка (Сл. весник на РМ бр. 110/2008).

Закон за управните спорови (Сл. весник на РМ бр. 62/2006, 27/2008, 117/2009, 150/2010, 171/2010).

Закон за установите (Сл. весник на РМ бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011);

ИНФОРМАЦИЈЕ О РЕФОРМИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ.

Krbek, Ivo. „Lica državne službe“, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1948.

Одлука на Уставен суд на РМ (У. бр 102/2008 Сл. весник на РМ бр. 118/2008).

Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Влада на Република Македонија, мај 1999.

Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Влада на Република Македонија, 21 декември 2010.

### РЕЗИМЕ

Во трудот се обработуваат само неколку неспорни варијабли коишто не може да се импровизираат кога станува збор за динамиката на реформите на државната и јавната администрација (се разбира, доколку реформите треба да целат кон соодветни и успешни решенија). Оттука го поставуваме прашањето која е оптималната динамика за спроведување на реформите во јавната

администрација (во Република Македонија) за да се обезбеди што поголема нивна успешност.

Во овој труд авторите спроведуваат феноменолошка и правна анализа на административниот систем во Република Македонија во три периоди: од осамостојувањето 1991 до 1999, од 2000 до 2010 и периодот од 2011 до 2015 со коментари за перспективите на реформите. Репрезентативен примерок на анализа се четири сегменти на административниот систем: организацијата на администрацијата во Република Македонија, службеничкиот систем, административната постапка и управен спор. Анализата е направена преку релевантната правна рамка за секој од наведените периоди, како и на соодветните измени и дополнувања на позитивното право.





Изворна научна статија  
УДК: 35.07.04:[316.662.2-  
054.57(497.7)]

## ► ВЛИЈАНИЕТО НА РЕФОРМИТЕ СПРОВЕДЕНИ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВРЗ СОЦИЈАЛНИОТ СТАТУС НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО МАКЕДОНИЈА

—  
автор: Јорданка Галева

### ВОВЕД

Социјалниот статус претставува состојба преку која се идентификува позицијата на поединецот во однос на другите субјекти во рамките на една организирана заедница или, пак, на една група или категорија луѓе во едно општество. Социјалниот статус произлегува од вродениот статус, кој се наследува од раѓањето (возраст, пол, етничка припадност, семејно потекло) и од стекнатиот статус, кој се постигнува благодарение на личната способност, напор, талент и волја. Социјалните норми коишто придонесуваат кон социјалниот статус се однесуваат на материјални добра (пари, автомобили, облека), работно место, култура, владејачка позиција итн. Нееднаквостите коишто произлегуваат од овие социјални норми го генерираат она што се нарекува социјална стратификација. Во римското право, статусот се користел за да посочи на правната состојба на една индивидуа, како на пример, способноста за уживање одредени граѓански, политички и други права. Во традиционалните општества постои ригидна хиерархија, во која позициите на статусот се водат од вродениот статус, додека во модерните општества, иако постојат социјални стратификации кои произлегуваат од дистрибуцијата на моќ, престиж и материјални добра, сепак владее еднаквоста пред правото, односно уживање еднакви граѓански и политички права од страна на сите граѓани. Во мултикултурните општества, пак, на овие права им се

придружуваат дополнителни права, наменети за групата поединци кои според одредени карактеристики се разликуваат од припадниците на мнозинското население. Разликата на овие карактеристики може да произлегува од карактеристиките на вродениот статус, како на пример, етничката припадност, и таа да биде во корелација со стекнатиот статус. Тоа значи дека етничката припадност во одредени случаи може да претставува предност или пречка за постигнување одреден статус.

Во продолжението, како пример ќе биде земено македонското општество и статусот на немнозинските заедници во единиците на локалната самоуправа, тргнувајќи од нивната етничка припадност, како компонента на вродениот статус и нејзината корелација со остварување на статусот што се стекнува. Целта е да се увиди кој е односот во оваа корелација и дали одредени измени на локално ниво коишто беа направени, тргнувајќи од етничкиот елемент, имаа влијание врз стекнатиот статус на немнозинските заедници во Македонија.

## **ДИСТРИБУЦИЈА НА РЕСУРСИТЕ И СОЦИЈАЛНИОТ СТАТУС ВО МАКЕДОНСКОТО ОПШТЕСТВО**

Според американските истражувачи Дејвид Лејк и Доналд Ротшилд (David Lake, Donald Rothchild)<sup>1</sup>, во едно мултикултурно општество, групата што има моќ на контрола врз дистрибуцијата на ресурсите, како што се, на пример, работното место, стипендиите, пристапот кон образовниот процес, право на сопственост, јазични права или владини договори, е мнозинската етничка група, причина поради која малцинските групи се чувствуваат помалку повластени и исклучени од овие привилегии. Ваквите ресурси, според овие истражувачи, нудат посебни бенефиции, како на индивидуално, така и на колективно ниво, и поради нивната оскудност, стануваат предмет на конкуренција и причина за конфликт. Во едно мултикултурно општество, групата што има моќ на контрола врз дистрибуцијата на овие ресурси е мнозинската етничка група, причина поради која малцинските групи се чувствуваат помалку повластени и исклучени од овие привилегии<sup>2</sup>. Ако се земе предвид оваа теза и ако се стави во контекст на македонската реалност, се очекува дека етничките Македонци, кои претставуваат мнозинско население во Македонија, ја имаат моќта на контролирање и дистрибуција на ваквите ресурси, причина поради која немнозинските групи се чувствуваат помалку повластени и со понизок социјален статус. Според интензитетот во барањата – кои, во текот на првата деценија од осамостојувањето на Република Македонија, беа поставени од страна на албанската етничка заедница, а се однесуваа на работните места во јавната сфера, пристапот кон образовниот процес и јазичните права – се чини дека кај припадниците на оваа заедница постоеше незадоволство и чувство

<sup>1</sup> Дејвид Лејк и Доналд Ротшилд се професори по политички науки на Универзитетот од Калифорнија, во Сан Диего, САД

<sup>2</sup> David A. Lake, Donald Rothchild, Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict. *International Security*, 21 (2), 1996. [http://dss.ucsd.edu/~dlake/Reprints/Containing%20Fear,%2015%2021,%202%20\(1996\).pdf](http://dss.ucsd.edu/~dlake/Reprints/Containing%20Fear,%2015%2021,%202%20(1996).pdf)

на дискриминираност во однос на распределбата на овие ресурси. Имено, тоа го говорат и податоците. Од регистрираната состојба во 1991 година, во однос на вработените по национална припадност во општествениот, мешовитиот и здружениот сектор (ОМЗС), како и во приватниот сектор (ПС), се увидува дека од вкупно 542.237 вработени, 80,6% се Македонци, 10,4% се Албанци, 2,3% се Турци, 1,6% се Роми, 0,6% се Власи, 2,3% се Срби и 2,3% се регистрирани како припадници на други националности<sup>3</sup>. За урамнотежување на ваквата состојба, беше спроведена неформална политика за поеднаква застапеност на националностите во јавната сфера и во владејачките органи. Првите резултати покажаа зголемување на бројот на припадниците на националностите во Министерството за внатрешни работи, во Министерството за одбрана, во Воената академија, во редовите на кадетите, воените офицери и судиите, како и во Уставниот и Врховниот суд. Во однос на пристапот кон образованието и јазичните прашања, според Уставот од 1991 година и законските регулативи, јазиците на националностите можеа слободно да се употребуваат во приватната сфера, но и во одредени сектори во јавната сфера, како на пример, во локалната самоуправа и во наставата во основните и средните училишта<sup>4</sup>.

Од горенаведените податоци, се заклучува дека, сепак, мнозинската заедница во Македонија, која воедно е и мнозинска во институциите каде што се донесуваат политички одлуки, правеше напори за задоволување на барањата и еднаква распределба на горенаведените ресурси. Меѓутоа, и покрај ваквите напори, незадоволството кај албанската заедница продолжи во текот на целото прво десетлетие, за на крајот да кулминира во вооружен конфликт. За завршување на конфликтот и за стабилизирање на состојбата, како и за изнаоѓање идно одржливо решение за овие прашања, беа донесени и применети серија реформи, кои воглавно произлегоа од Охридскиот рамковен договор (ОРД). Меѓу одредбите и принципите коишто се основа на овој договор, развојот на локалната самоуправа беше одреден како еден од петте основни принципи на ОРД и се сметаше од суштинско значење за почитување на идентитетот на заедниците.

<sup>3</sup> Од овие вработени, Македонците се застапени со 85% во ОМЗС, а 49,3% во ПС. Албанците се застапени со 7% во ОМЗС, а 34,9% во ПС, Турците со 1,7% во ОМЗС и 6,2% во ПС, Ромите со 1,4% во ОМЗС и 2,5% во ПС, Власите со 0,4% во ОМЗС, а 1,7% во ПС. Србите со 2,4% во ОМЗС и 1,4% во ПС, додека 2,1% се припадници на останати националности кои се вработени во ОМЗС и 4% во ПС. Славко Милосавлевски, Мирче Томовски, „Албанците во Република Македонија 1945-1995“, НИП Студентски збор, Скопје, 1997, стр. 318

<sup>4</sup> Во согласност со ова уставно начело, припадниците од албанската и турската националност се образуваа на сопствениот јазик во основните и во средните училишта, додека учениците од српска националност, ова право го остваруваа во основното образование, но не и во средното, поради не постоење на доволен број ученици за формирање паралелка. Припадниците на влашката и на ромската националност поради нивната територијална расфрланост, своето основно и средно образование го следеа на македонски јазик, а факултативно имаа можност да го изучуваат сопствениот јазик. Во учебната 1996/1997 година, во четири основни училишта беа воведени факултативни часови на ромски јазик. Во однос на универзитетското образование, чија настава се одвиваше на македонски јазик, во 1993 година беше усвоена владина политика на *позитивна дискриминација*, според која 10% од државната квота за запишување на факултетите беше резервирана за студенти – припадници на националностите, а во 1997 година, оваа квота беше поделена на пропорционален начин, според застапеноста на националностите во населението. Службен Весник на Република Македонија, бр.5/97 од 6.2.1997 година

## РЕФОРМИТЕ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И КРЕИРАЊЕ МУЛТИКУЛТУРНИ ОПШТИНИ

Процесот на децентрализација, кој прогресивно почна да се спроведува по потпишувањето на ОРД, предвидуваше реформи во повеќе сфери и сектори. Најнапред беше предвидено усвојување на ревидиран Закон за локалната самоуправа, Закон за финансирање, спроведување попис на населението и домаќинствата и ревизија на општинските граници. Врз основа на Законот за локалната самоуправа и на податоците добиени од новоспроведениот попис, се донесе новиот Закон за општински територијални граници, според кој територијата на Македонија се подели на 84 општини и градот Скопје. Во 32 од овие општини, постои голем процент на население кое припаѓа на повеќе етнички заедници. Всушност, во 19 од нив, мнозинското население е составено од припадници на заедниците коишто на национално ниво претставуваат немнозински заедници. Овие 19 општини зафаќаат една третина од вкупната територија на Македонија, на која живее 28,56% од населението. Во 16 од нив, мнозинското население е составено од припадници на албанската заедница, во 2 општини мнозинското население е составено од припадници на турската заедница, додека во една општина мнозинското население припаѓа на ромската заедница. Во овие општини, според одредбите на ОРД и Законот за употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија<sup>5</sup>, во единиците на локалната самоуправа во која живеат граѓани – припадници на заедницата коишто се повеќе од 50% од населението во таа единица, пред и во објектите од јавен и приватен карактер на органите на единицата на локалната самоуправа, постојано се истакнати знамето на Република Македонија и знамето на заедницата што претставува најмалку 20% од населението. Оттука, во 16 општини, заедно со македонското знаме се истакнува и албанското знаме, во две општини македонското и турското знаме, и во една општина покрај македонското знаме, се истакнува и ромското знаме<sup>6</sup>. Општинската измена доведе и до креирање двојазични и мултијазични општини, што беше регулирано врз основа на Законот за употреба на јазикот кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија<sup>7</sup>. Со новата територијална

<sup>5</sup> Законот за употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија е донесен во 2005 година. Во 2011 година е донесен закон за негова измена и дополнување. Според овој Закон, во деновите на државни празници и други празници на РМ утврдени со закон, во деновите на празници на заедниците, во деновите на општински и други празници утврдени со одлука на Советот на Единицата на локалната самоуправа, во деновите на одржување манифестации од локален и меѓународен карактер, пред објектите на државните органи, јавните служби и правните лица основани од единицата на локалната самоуправа, на улиците, плоштадите и пред други инфраструктурни објекти, покрај знамето на РМ се истакнува и знамето на таа заедница. Членот 8а од Законот за измена на законот за употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија, уредува дека знамето на Република Македонија се истакнува со други знамиња во согласност со закон и е со поголема димензија од една третина од другите знамиња. Службен весник на Република Македонија, бр.58/2005; Службен весник на Република Македонија, бр.100/2011

<sup>6</sup> Natasa Gaber - Damjanovska, Aneta Jovevska, *Political Parties Development in the Republic of Macedonia*. Barometar n.12, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, June 2005, p. 13

<sup>7</sup> Службен Весник на Република Македонија, бр.101/2008. Низ цела држава и во меѓународните односи, службен јазик е македонскиот јазик, а кој било друг јазик што го зборува најмалку 20% од населението е службен јазик и може да се употребува во органите на Република Македонија. Во однос на локалната самоуправа, во општините каде што една заедница претставува најмалку 20% од населението, јазикот на таа заедница ќе се употребува како службен јазик, дополнително на македонскиот јазик. Во однос на јазиците што ги употребува помалку од 20% од населението во единицата на локалната самоуправа, за начинот на негова употреба ќе одлучуваат локалните власти.



поделба, во 32 општини и во градот Скопје, покрај македонскиот јазик, се користат еден или повеќе службени јазици од редовите на јазиците на мнозинските заедници. Имено, покрај македонскиот јазик, како службен јазик, во 24 општини и во 4 општини на градот Скопје се користи албанскиот јазик. Потоа, заедно со македонскиот јазик, во 4 општини се употребува и турскиот јазик, во една општина ромскиот јазик и во една општина српскиот јазик. Четири општини се тријазични, од кои во 2, покрај македонскиот јазик, се употребуваат и албанскиот и турскиот јазик, во 1 општина албанскиот и српскиот јазик, а во една албанскиот и влашкиот јазик. Само во една општина постои четиријазична употреба, односно покрај македонскиот јазик, се употребуваат и албанскиот, српскиот и ромскиот јазик. Јазиците на мнозинските заедници се употребуваат и во наставата во основното и во средното образование, во кои се применуваат унифицирани стандарди за академските програми, додека на универзитетско ниво, покрај македонскиот јазик, јазикот на којшто зборува најмалку 20% од населението во Македонија, односно албанскиот јазик, се употребува на еден од државните универзитети.

Сите овие измени коишто доведоа до формирање мултикултурни општини, овозможуваат и поголемо учество на припадниците на мнозинските заедници во политичкиот процес, што се покажа уште на првите локални избори. Воведувањето изборен модел којшто предвидуваше претворање на гласовите во места беше осмислено за да фаворизира поадекватна застапеност на интересите на сите заедници. Според изборниот модел, општинските советници се бираат на пропорционален начин, врз основа на листата на кандидати предложена од политичките партии. Од добиените резултати на локалните избори одржани во 2005 и 2009 година, се забележува застапеност на сите мнозински заедници во општинските совети и добиени градоначалнички места од кандидатите од сите заедници, освен од влашката заедница, која на изборите не предложи свој кандидат. Друг новитет што беше воведен во рамките на локалната самоуправа, а се однесува на ефективна политичка партиципација, е двојното мнозинство на гласање, познато како Бадинтерово правило на гласање, воведено како механизам за заштита од мајоризација на локално ниво. Имено, според член 41 од Законот за локалната самоуправа, се пропишува дека двојното мнозинство се однесува на прашањата поврзани со културата, употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат најмалку 20% од граѓаните на општината, како и утврдување и употреба на грбот и знамето на општината, додека членот 55 предвидува формирање комисији за односи меѓу заедниците за разгледување одредени прашања и за давање предлози и мислења за нивно решавање. Имено, основната улога на овие комисији беше насочена да го зголеми учеството на сите заедници во донесување на одлуките на локално ниво, да се направи баланс во задоволување на интересите на сите заедници и вклучување на помалите етнички заедници коишто немаат свои претставници во општинските совети, во предлагање решенија за прашања коишто се однесуваат на културата, јазикот, симболите, имињата на улиците и другите услуги од општината. Според законската регулатива и етничкиот

состав на населението, 21 општина беа обврзани да основаат вакви комисии, а покрај овие, на доброволна основа се основани и дополнителни 19 комисии во општини во коишто има помала процентуална застапеност на мешано население. Покрај овие механизми, за поголема застапеност во политичкиот живот и во донесувањето на одлуките на локално ниво, членот 59 од истиот Закон предвидуваше дека при вработувањето во општинската администрација и во јавните служби што ги основала општината, ќе се води сметка за соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници, застапени во општината, на сите нивоа, како и почитување на критериумите на стручност и компетентност. Врз основа на одредбата за правична и соодветна застапеност, во јули 2005 година беше донесен и Закон за работните односи<sup>8</sup>, во којшто членот 22 одредува дека во јавна установа, јавно претпријатие и друго правно лице што врши дејност на јавна служба, орган на државната власт и орган на единицата на локалната самоуправа, при вработувањето ќе се применува начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните што припаѓаат на сите заедници во Република Македонија, односно во единиците на локалната самоуправа, без да се нарушат критериумите на стручност и компетентност. Во 2007 година беше изготвена и Програмата за имплементација на процесот на децентрализација за периодот 2008 – 2010, во чии рамки, за развивање на капацитетот на општините, како стратешка цел беше одредено континуирано обезбедување на сите локални вработени вклучени во процесот на децентрализација и помагање на општинската администрација, јавните претпријатија и другите јавни служби во општината, за целосна примена на принципот за соодветна и правична застапеност.

Од горенаведените податоци коишто се однесуваат на измените направени врз основа на ОРД, се заклучува дека дистрибуцијата на ресурсите беше насочена кон балансирање и задоволување на сите заедници во Македонија, но прашањето што се поставува е: дали и како ваквата дистрибуција влијаеше врз подобрување на социјалниот статус на мнозинските заедници во Македонија?

## **РЕФОРМИТЕ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И СОЦИЈАЛНИОТ СТАТУС НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО МАКЕДОНИЈА**

Реформите спроведени во локалната самоуправа доведоа до креирање мултикултурни општини со цел, во повеќето од нив, мнозинското население да припаѓа на една од заедниците којашто на национално ниво претставува мнозинска заедница. Оваа цел се стремеше кон одразување на мултикултурноста во јавниот живот и почитување на идентитетите на заедниците, што најдобро можеше да се спроведе токму преку реформите во локалната самоуправа. Од нормативна гледна точка, со сигурност може да се потврди дека мнозинските заедници достигнаа повисок социјален статус во општеството. Територијалната општинска поделба и новиот модел на локални

<sup>8</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 62/05 од 28 јули 2005 година

избори придонесоа за поголема застапеност на припадниците на немнозинските заедници во политичкиот живот, односно владејачки места. Примената на принципот за соодветна и правична застапеност, покрај тоа што ја зголеми довербата меѓу луѓето од истата заедница и вербата во институциите, овозможи поголема застапеност на немнозинските заедници во институциите на јавната администрација (вклучувајќи ги и раководните места). Оваа застапеност е повеќе изразена меѓу редовите на албанската заедница, додека последните податоци покажуваат дека ова начело нецелосно е спроведено во делот на зголемување на застапеноста на петте помалубројни заедници<sup>9</sup>. Имено, во однос на остварување на начелото во единиците на локалната самоуправа, податоците покажуваат дека застапеноста не е секогаш реално отсликана и во корелација со демографските податоци и учеството на помалите заедници во вкупниот број на населението во општините<sup>10</sup>. Покрај ова, праксата покажува дека, иако во овој процес е постигнат одреден напредок, голем дел од вработените, според ова начело, немаат јасно дефинирани задачи, ниту пак работни простории, односно не се повикани на работното место.

Креирањето мултијазични општини и правото на употреба на јазикот во комуникацијата со општинските органи, како и употребата на јазикот за време на Советот на општината, од страна на немнозинските заедници, се перципира како инструмент што ја олеснува работата и го зацврстува чувството на рамноправност и придонесува кон мир и стабилност<sup>11</sup>. Имено, податоците од практиката покажуваат дека двојазичноста или мултијазичноста речиси секаде се применува, а таму каде што не се применува, не предизвикува поголеми тешкотии во комуникацијата и работата на органите. Враќајќи се на чувството на рамноправност и сигурност кај немнозинските заедници, можност за истакнување на нивните знамиња во општините каде што претставуваат мнозинско население и механизмот што се спроведува преку комисиите за

<sup>9</sup> Донче Бошковски, Спроведување на правата на заедниците, практики, механизми и заштита, ОБСЕ, 2012

<sup>10</sup> Во општина Гостивар, на пример, учеството на Турците е 9,8% во населението, а 4,2% во општинската администрација, додека Ромите, кои претставуваат 3,8% од населението, застапени се со 1,7% во општината. Слична состојба е регистрирана и во Вранештица, каде што Турците се над 20% од населението, а нивната застапеност во општинските органи е 11,8%. Во општините Радовиш, каде што Турците претставуваат 14% од населението, во Карбинци каде што се 18%, во Василево и Валандово, каде што постои значителен број на турско население, во општинската администрација нема ниту еден вработен. Обратно од овие податоци, добар пример за застапеност на турската заедница на општинско ниво е Охрид (каде што Турците се 4% од населението, а се застапени со 3,4% во општинската администрација) и градот Скопје, каде што застапеноста на Турците во населението е во корелација со застапеноста во општинските органи. Слична состојба има и во општината Долнени, каде што застапеноста во општинските органи на Турците и Бошњаци е во корелација со застапеноста во населението. Загрижувачка е состојбата на Ромите, кои со исклучок на општината Шуто Оризари, каде што нивниот број на вработени изнесува 45%, во општините Битола, каде што се 2,75% од населението, Илинден каде што се 2,70%, Кавадари каде што се 1,75%, Куманово каде што се 4%, Пекчево каде што се 7,07% и Прилеп, каде што се 5,77% – нема вработено ниту еден Ром во општинската заедница. Во однос на Србите, податоците покажуваат дека нивната застапеност во општинските органи кореспондира со застапеноста во населението во општините каде што се во значителен број, како во Куманово, Старо Нагоричане, Чучер Сандево и Росоман. Влашката заедница има добра застапеност во Крушево, Битола и во Струга, додека бошњачката заедница е соодветно застапена во Долнени и во Сарај. За разлика од овие примери, нема ниту еден вработен од овие заедници во општинските органи на градот Скопје.

<sup>11</sup> Како позитивни примери за примена на јазикот на немнозинските заедници се општината Гостивар, каде што постои рамноправна употреба на турскиот јазик како службен, иако законски не е предвидено; општината Куманово, каде што употребата на јазиките се проширува и на српскиот и на ромскиот јазик, додека негативен пример се општината Долнени, Дебар и Студеничани, каде што постои значителна застапеност на турската заедница, а во случајот на Долнени и на бошњачката заедница, каде што општината не одлучила за нивна службена употреба.

односи меѓу заедниците, претставуваат дополнителен инструмент што води кон рамноправност и целосна интеграција и на национално ниво. Имено, креирањето на комисиите за односи меѓу заедниците, (чиј состав е сочинет од еднаков број членови од сите заедници присутни во локалната единица), покрај тоа што овозможува партиципација во политичките одлуки, го изедначува статусот на сите заедници, без разлика на нивната бројност во заедницата, и заедно со механизмот за употреба на Бадинтеровото правило, претставуваат инструменти коишто овозможуваат почитување на мислењето и интересот на помалите заедници, давајќи им можност за изедначување во донесувањето на одлуките. Во однос на горенаведеното, да не се занемари фактот дека во неколку наврати, Законот за истакнување на знамињата на заедниците во одредени општини беше прекршен од страна на албанската заедница, акт којшто предизвика загрозување на чувството на рамноправност кај останатите жители – припадници на други заедници, и влијаеше врз толеранцијата и интеграцијата на сите граѓани на општината. Во овој контекст, се покажа на виделина и нефункционалноста на употребата на Бадинтеровото правило и работата на комисиите за односи меѓу заедниците.

## ЗАКЛУЧОК

Земајќи го предвид сето досега изнесено, може да се заклучи дека во македонскиот случај се прават континуирани напори за еднаква распределба на ресурсите (кои според гледиштата на Дејвид Лејк и Доналд Ротшилд најчесто се во рацете на мнозинската заедница), кои со сигурност придонесоа и за подобрување на социјалниот статус на немнозинските заедници. Примерите и политиките спроведени во Македонија, со посебен осврт на оние што влегуваат во рамките на единиците на локалната самоуправа и се однесуваат на мултикултурните општини, покажаа дека она што се наследува од вродениот статус може да влијае врз стекнување на подобар социјален статус во општеството. Македонскиот пример на спроведување на политиката на мултикултурализам, која најдобро се отсликува во единиците на локалната самоуправа, докажува дека етничкиот елемент, кој е вроден, може да биде предуслов за стекнување статус во општеството, и тоа во македонскиот случај најдобро се спроведе преку реформите што беа направени во локалната самоуправа.

## Литература:

Донче Бошковски, Спроведување на правата на заедниците, практики, механизми и заштита, ОБСЕ, 2012

Natasa Gaber - Damjanovska, Aneta Jovevska, *Political Parties Development in the Republic of Macedonia*, Barometar n.12, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, June 2005

David A. Lake, Donald Rothchild, Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict. *International Security*, 21 (2), 1996

Славко Милосавлевски, Мирче Томовски, Албанците во Република Македонија 1945 – 1995, НИП Студентски збор, Скопје, 1997

Службен Весник на Република Македонија, бр.5/97

Службен весник на Република Македонија, бр.58/05

Службен весник на Република Македонија бр. 62/05

Службен весник на Република Македонија, бр.100/2011

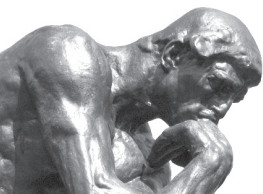
[http://dss.ucsd.edu/~dlake/Reprints/Containing%20Fear,%20IS%2021,%202%20\(1996\).pdf](http://dss.ucsd.edu/~dlake/Reprints/Containing%20Fear,%20IS%2021,%202%20(1996).pdf)

## ABSTRACT

Social status is the relative rank that an individual holds in a social hierarchy. Status may be ascribed (assigned to individuals at birth and typically based on sex, age, ethnic or family origins) or achieved (requiring special qualities and gained through competition and individual effort, based on education, occupation, material status or other factors). In a multicultural society, there is some degree of interdependence between these two types of status. The Macedonian example of multiculturalism, implemented through the reforms in local government units demonstrates that the ethnic element as an innate characteristic can be a condition for the acquisition of better status in society.

*Key words: social status, local self government, minority rights, multicultural society*





Изворна научна статија  
УДК: 364.662-055:35.07(497.7)

# ► IMPROVING GENDER INCLUSION IN THE DECISION-MAKING PROCESSES THROUGH SOCIALLY INCLUSIVE APPROACHES IN LOCAL GOVERNMENT

## CASE STUDY: THE POLOG REGION

—  
author: Agron Rustemi

One of the preconditions for building a strong democratic society is to design public policies that are socially inclusive for all the segments of the society. The ultimate goal of economic growth and development of any socially responsible government is increasing gains in human development, which entails the increase in the living standard of the population, equitable and pro-poor growth and sustainable reduction of the social exclusion of individuals, groups and communities in the society. Social inclusion in the Republic of Macedonia is a constitutional category. Constitution asserts the obligation of the state to ensure care for individuals and groups at risk, which makes it – at least from a systemic and normative perspective – a declared social state.<sup>1</sup>

### **DEFINING SOCIAL INCLUSION AND SOCIAL EXCLUSION**

Social exclusion is a process whereby certain individuals are pushed to the edge of the society and prevented from participating

---

<sup>1</sup> Constitution of the Republic of Macedonia, Article 35, Official Gazette of the Republic of Macedonia No.52/91.

fully because of their poverty, lack of basic competencies and life-long learning opportunities, or as a result of discrimination. This distances them from job, income and education opportunities from well as social and community networks and activities. They have little access to power and decision-making bodies and thus often feel powerless and unable to exercise any influence on the decisions that affect their daily lives.

In general terms, being 'excluded' is understood as being left outside the mainstream and denied access to the social, economic and political rights afforded to others. Social exclusion originates within the European tradition of thought and can be traced to a commitment to social solidarity reflected in various European social models. Although these models vary, they nevertheless underscore the importance of solidarity, community and equity. Social exclusion draws not only on economic and social rights, but is related to all entitlements relevant for enlarging the choices of individuals to live a decent and meaningful life. A social exclusion perspective shares with a Rights-Based Approach (RBA) a common concern with equity, non-discrimination and the importance of participation that should be inclusive. In this respect, a social exclusion perspective is concerned with governance and citizenship rights, with the institutional dimension of exclusion and with the organizations, institutions and processes that exclude.<sup>2</sup>

Social inclusion: the mainstreaming of human rights in development programming is a way of tackling certain forms of social exclusion and strengthening inclusion policies.

A social inclusion approach implies addressing need or alienation wherever it exists. Social inclusion reaches beyond the enforcement of rights in legal terms by tackling material deprivation, stigmatization and social separation; hence, the approach seeks to understand this complex social phenomenon in terms of causes as well as outcomes. It also has an operational bias, devising workable policy responses, effectively recognizing that the State has a 'duty of care' to include and involve all members of society in political, economic and social processes.<sup>3</sup>

Social inclusion therefore defines the values of a society by recognizing the "duty to care" of the government to provide all necessary means for every person to be a part of mainstream society with equal social, economic and/or political opportunities and to address all forms of within-country inequalities. Social inclusion is a response to institutional inefficiencies, which is a long-term process that requires changes in social attitudes and power relations. Furthermore, social inclusion has to respond to various discriminations such as gender, age, ethnicity, disability, etc.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> UNDP Report (2007) *Human Development Report Bosnia and Herzegovina*, p.10.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.10.

<sup>4</sup> UNDP (2008). *People Centered Analysis*, p.7.



## CATEGORIES OF EXCLUSION

The official definition of excluded population is provided by the Ministry of Labor and Social Policy, which in 2004 defined four target groups as lacking more effective access to social protection services: drug users and members of their families; street children and their parents; victims of family violence and homeless people. The definition evolved and in the Strategic Plan (2007-2009); this category broadened and included disabled children and the elderly, immigrants and asylum seekers as well as elderly people.<sup>5</sup> Oddly, this definition does not mention the main source of exclusion - ethnic exclusion. Ignoring this important aspect of exclusion may run the risk of having a skewed picture of exclusion in the Republic of Macedonia. According to the People Centered Analysis Report (2009), vulnerability affects members of the ethnic groups in the Republic of Macedonia; for instance, three quarters of the Albanian population experience some vulnerability, and one quarter of Roma people are highly vulnerable. The same report states that even though factors of vulnerability are highly diverse, the most pronounced differentiating factor of vulnerability is ethnicity.<sup>6</sup>

*Ethnic division.* The notion of ethnic division and its specific connections with social exclusion has been a topic of interest of a variety of actors. It is perceived as one of the strongest root causes and manifestations of social exclusion in the Republic of Macedonia.<sup>7</sup> This has a three-fold dimension.

Firstly, the ethnic division directly works to exclude minorities within majority areas. Secondly, countries such as the Republic of Macedonia where political power is grounded on political parties on ethnic lines can face a process of erosion of the institutional framework's ability to tackle the issue of exclusion. In a system where political elites are building their reputation and legitimacy on the platform which is ethnically exclusive, it is difficult to cultivate policies of multi-ethnic diversity. Thirdly, this process of division has a malevolent and pervasive effect on social processes. It therefore retards progressive change and continues to alienate the people from one another.

It is evident that ethnic division has negative effects on the Macedonian society. As it leads to poor integration in the society, this division is an impediment for political participation and access to service provision in a variety of sectors.

The Roma population is particularly affected with this division. It has traditionally faced social exclusion. On the one hand, this has been caused by preventing their inclusion on the grounds of ethnic discrimination and, on the other, by objective consequences of the previous, self-imposed confinement of the Roma within their own Roma community.

<sup>5</sup> Ibid., p.40.

<sup>6</sup> UNDP (2009). *People Centered Analysis*, p.40.

<sup>7</sup> According to FOSIM research project "How inclusive is Macedonian society" only 35% of the citizens feel that the Republic of Macedonia is a tolerant society.

Other groups like the disabled, the elderly, and the youth are not only at the highest risk of income poverty and unemployment, but also have far more difficulties accessing public services and participating in political life.

*Rural-urban division.* Many analysts emphasize the dichotomy between rural and urban communities as a unit of exclusion in the Republic of Macedonia. This is reflected in the division of policies along spatial and horizontal lines, where line ministries usually focus on urban areas and underspend in the infrastructure of the rural areas in sectors such as health and education (lack of investments in the Primary Health Care Units, and Primary Schools in rural areas).

*Gender-based division.* Differentiation is present, but there is no comprehensive statistical analysis of gender aggregated data which would provide a picture about the situation in this area. It would be interesting to analyze governance policies in the health care and education sector and their effect on gender discrimination. Even though there are policies of affirmative action in order to increase the number of women in politics (quota), in other professional strata of the society there is a perception that women from non-majority community groups are not sufficiently integrated into the Macedonian society.

## **THE DECISION-MAKING PROCESS AND GENDER EQUALITY**

The participation of women in politics cannot be discussed without analyzing the participation of women in the economic, social and cultural life.

The empowerment and autonomy of women and improving their social, economic and political status is essential for the achievement of transparent government, accountability, administrative and sustainable development in all areas of life.

Achieving the goal of equal participation of women and men in decision-making will provide a balance that more accurately reflects the composition of society and is needed to strengthen democracy and promote their operation. Equality political decision-making levels performs a function without which it is very unlikely that a real integration of the equality dimension in government policy making can be realized. Women's equal participation in decision-making is not only a fair request; it can also be seen as a necessary condition for women's interests to be taken into account. Without the active participation of women and the inclusion of women's perspective at all levels of decision-making, the goals of equality and development cannot be achieved.

## **MACEDONIA AND ITS LAWS ON THE INVOLVEMENT OF WOMEN IN THE DECISION-MAKING PROCESSES AT NATIONAL AND LOCAL LEVELS**

In the past, Macedonia adopted and changed a considerable number of laws dealing with human rights, freedom and equal opportunities, as well as the institutions and mechanisms for their protection. The implementation of this legislature in practice had an impact on the citizens' awareness and the perception

of government institutions, leading to respect of democratic principles and gender equality, and this set a solid foundation for ensuring an independent and sustainable system for protection and implementation.

The Constitution of the Republic of Macedonia (1991) contains more norms in relation to human rights and freedoms. The part of human rights states that "Citizens of the Republic of Macedonia are equal in rights and freedoms regardless of gender, race, skin color, national and social origin, political and religious beliefs, property and social position" .

In order to promote the involvement of women in the decision-making processes at national and local level some affirmative actions (quotas) were introduced in the legislation. The Law on Election of Representatives (2002) and the Law on Local Self-Government (2004) included a quota of 30% participation of both sexes on candidate lists for the election of MPs and councillors. However, it was not sufficient to increase and enhance the participation of women. The inserting of quotas in the legislation did not give the expected results. Therefore, a new legal solution was sought that would contribute to a greater representation of women in the Parliament and in the councils of the local government.

In this regard, with the adoption of the Election Code in 2006, the legislator made a provision (Article 64, line 5) that the lists for the election of MPs and councillors in the municipalities and in the City of Skopje offer one seat for a person belonging to the less represented sex out of every three seats. If this provision is not respected by the submitters of the lists, the State Election Commission (Municipal Election Commission) will reject the submitted candidate lists. By entering this provision in the Election Code, a step forward was made in promoting the participation of women in the decision- making processes. If this legal provision is respected, the participation of women in councils and in the decision-making processes will be over 30%.

The first local elections after the adoption of the Electoral Code were held in 2009. A total of 1,390 councillors were elected, out of whom 300 women or 27%. Compared with the local elections in 2005, the participation of women in the councils on the local level was increased by 4.3%, which does not represent a major change and the expected number of councillors in the local self-government units was not achieved.<sup>8</sup>

## **GENDER INCLUSION IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN LOCAL GOVERNMENT**

### **Case study: Polog region**

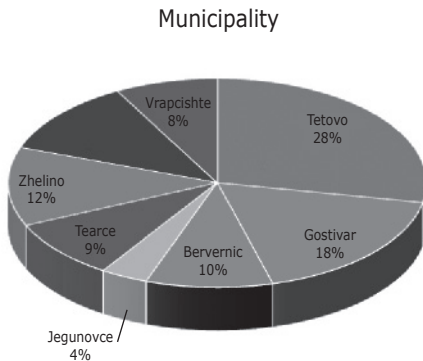
The Polog region is one of eight statistical regions of the Republic of Macedonia located in the northwestern part of the country. It is divided into 9 municipalities (Tetovo, Gostivar, Bogovinje, Bervenica, Jegunooce, Mavrovo and Rostusha, Tearce,

<sup>8</sup> Policy on Gender Equality - Perception of Efficiency and Transparency (2002) p.34.

Vrapciste, Zelino), with a total population of 304,125 citizens according to the last population census in 2002.

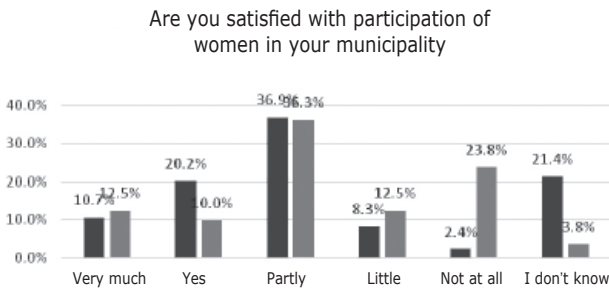
A survey was conducted for the purpose of analyzing gender balance in local government and the perception about women in the decision-making process. The survey was conducted with 164 employers in the local government institutions in all 9 municipalities in the Polog region.

**Figure 1. Division by municipalities**



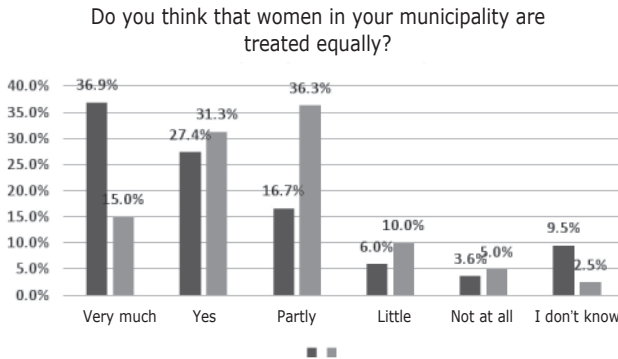
Regarding the question “Are you satisfied with the participation of women in your municipality,” the majority of the respondents answered “partly” (36% of men and women). It is interesting that 23.8% of female respondents answered that they are not satisfied at all with the participation of women in their municipality.

**Figure 2. Satisfaction with the participation of women in the municipality**



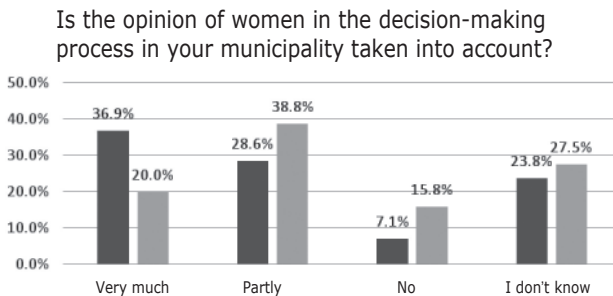
Regarding the question “Do you think that women in your municipality are treated equally?” the majority of the male respondents are satisfied (36.9%). Most of women respondents are partly satisfied (36.3%).

**Figure 3. Equal involvement of women in the municipality**



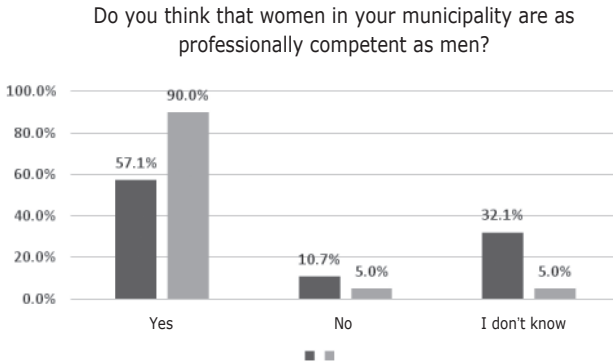
The chart below shows the perception of the respondents regarding the issue of participation of women in the decision-making process in the municipalities, where, again, the opinions of men and women differ: 37% of men think that the opinion of their female colleagues is taken into consideration in the decision-making process, while 16% of women think that their opinion is not taken at all into consideration in the decision-making process.

**Figure 4. Opinion on the decision-making process in the municipality**



The opinion of men and women also differs regarding women's professional competence, 57% of men believe that women are as professionally competent as they are ("Yes"), and 32% responded "I don't know". On the other hand, 90% of women responded that they are as capable of performing their jobs as competently as men. Thus, it is evident that in our society men's opinion of women still has not changed much and that they still think that women cannot perform the same job equally well as they do.

**Figure 5. Opinion on the professional competence of women in the municipality**



Although in order to promote the involvement of women in the decision-making processes at national and local levels certain affirmative actions (quotas) were introduced in the legislation, it is obvious that in our society, more specifically in the Polog region, there is a lack of implementation of the legislation. As the research demonstrates, in the Polog region, regarding gender balance in the decision-making process, there is a big gap in the opinions of men and women concerning the participation of women in the decision-making process in the local government, and there is also a lack of social inclusion of women in the municipalities.

## CONCLUSION

In general terms, being 'excluded' is understood as being left outside the mainstream and denied access to the social, economic and political rights afforded to others.

Social inclusion reaches beyond the enforcement of rights in legal terms by tackling material deprivation, stigmatization and social separation and hence the approach seeks to understand this complex social phenomenon in terms of causes as well as outcomes. It also has an operational bias, devising workable policy responses, effectively recognizing that the State has a 'duty of care' to include and involve all members of society in political, economic and social processes.

Achieving the goal of equal participation of women and men in decision-making will provide a balance that more accurately reflects the composition of society and is needed to strengthen democracy and promote their operation.

In the past, Macedonia adopted and changed a considerable number of laws dealing with human rights, freedom and equal opportunities, including institutions and mechanisms for their protection.

As for the legislation on the involvement of women in the decision-making processes at national and local levels, the Law on Election of Representatives (2002) and the Law on Local Self-Government (2004) included a quota of 30% participation of both sexes on candidate lists for the election of MPs and councillors. 23.8% of female respondents answered that they are not satisfied at all with the participation of women in their municipality.

Most of the male respondents are satisfied with the involvement of women in the municipality and 36.9% of female respondents are partly satisfied.

37% of men think that the opinion of female colleagues is taken in consideration in the decision making process, while 16% of women think that their opinion is not taken at all into consideration in the decision making process.

*Keywords: social inclusion, decision-making process, Polog region, women and politics*

### **Bibliography:**

Government of the Republic of Macedonia. (June, 2009). *Report on the progress towards the millennium development goals.*

Health Condition, Health Protection and Impacts on Health in Roma People in Macedonia, Association for Emancipation, Solidarity and Equality of Women in the Republic of Macedonia, ESE, 2008

<http://vulnerability.undp.sk/DOCUMENTS/macedonia.pdf>

Law on Equal Opportunities of Women and Men (Official Gazette of the Republic of Macedonia, No.6/2012)

Memet Memeti, "Methodology on governance assessment of social inclusion in the sector of health and education". SEEU, Tetovo, 1 / 2011. ISBN 978-608-4503-61-3.

Policy Brief: A comparative study of electoral systems in the South-East Europe, KIPRED, 2011

Policy on Gender Equality - Perception of Efficiency and Transparency (2002)

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination Report (2007). Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA

UNDP (2009). People Centered Analysis

UNDP Report (2007) Human Development Report Bosnia and Herzegovina

### **РЕЗИМЕ**

Еден од најзначајните предуслови за градење силно демократско општество е дизајнирањето на јавните политики коишто се социјално инклузивни за сите сегменти на општеството. Крајната цел на економскиот раст и развој на секоја општествено одговорна влада е зголемување на придобивките од човечкиот развој, што во себе повлекува зголемување на животниот стандард

на населението, правичен развој и одржливо намалување на социјалната исклученост на поединци, групи и заедници во општеството.

Оваа анализа ќе се фокусира на процесот за креирање на политиката во однос на родовата вклученост. Главната цел на трудот е да се анализира родовото вклучување во процесот на донесување одлуки во Западна Македонија, полошкиот регион. Учеството на жените во политиката и одлучувањето во полошкиот регион е тема што порано не била проучена во длабочина. Целта е да се даде јасна и објективна слика за учеството на жената во политиката и во процесот на донесување одлуки во полошкиот регион.

Со оглед на специфичната теоретска и емпириска природа на истражувањето, методите и техниките што ќе се користат се: дискурзивна анализа на содржина и анкета што ќе се спроведе со припадниците на јавните органи во полошкиот регион.

Клучни зборови: *социјална инклузија, донесување одлуки, полошкиот регион, жената и политиката.*





Изворна научна статија  
УДК: 352.071(497.7)

## ► ВЛИЈАНИЕТО НА КОРПОРАЦИСКИТЕ ПРИНЦИПИ ВО РАБОТЕЊЕТО И РАЗВОЈОТ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

—  
автор: Александар Климовски / Тимчо Муцунски

### ВОВЕД

Начините преку кои капитализмот се има наметнато како движечка сила во создавањето пазарни механизми, улогата на корпорациите и, во оваа смисла, дури и дострелот на нивната теоретска дефиниција во современите пазарни економии почнува да доживува одредени промени, а можеби и раздвижувања. Една од најприфатените, општи дефиниции околу тоа што е корпорација, односно кои се нејзините карактеристики, ја дава *Рајнер Кракман (Reinier Kraakman)* (Kraakman 2009). Според него, секоја деловна корпорација треба да ги има следните карактеристики: статус на правно лице, органичена одговорност, преносливост на акции, делегирано менаџирање преку структура на одбор(и) и акционерска сопственост. Но, исто така, постои потреба од додавање нови перспективи во дискусиите за улогата на корпорациите во економскиот развој и треба да се земе предвид дека корпорациите, особено по глобалната финансиска и економска криза, веќе не се инструмент единствено на приватните деловни инвеститори. Токму напротив, особено во контекст на локалниот и регионалниот развој, јавните институции сè повеќе почнуваат да се позиционираат и да се наметнуваат како корисници на пазарни механизми во интерес на развојот на нивните единици на локална самоуправа, односно региони.

Во содржината на овој труд, ќе укажеме на постојните механизми што се користат во споредбените системи, особено обрнувајќи внимание на Соединетите Американски Држави, каде што постои сериозна практика на користење корпорации за локален развој од страна на единиците на локалната самоуправа. Истовремено, ќе ги разгледаме механизмите коишто постојат и се користат во нашата земја од страна на единиците на локалната самоуправа во оваа област. Секако, вниманието ќе биде ставено на корпорацииските методи и практики што се користат за подобрување на општата благосостојба на граѓаните, од гледна точка на решавање на нивните локални проблеми. Од статусно-правна страна, јавните корпорации најчесто не се подложни на приватното (компаниско) право, но нивните карактеристики поврзани со активноста што ја вршат, ги прават *sui generis* корпорации.

### **ЈАВНИ КОРПОРАЦИИ И КОРПОРАЦИИ ЗА ЛОКАЛЕН РАЗВОЈ**

За целта на овој труд, вниманието го тргаме од класичните, деловни корпорации, кои се плод на целосна инвестиција на приватен капитал, и го ставаме на корпорациите каде што капиталот за нивното функционирање претставува целосна или, во некои ситуации, делумна инвестиција на јавниот сектор. Пред сè, треба да разграничиме две теоретски дилеми, односно да ги разграничиме термините „јавна корпорација“ и „корпорација за локален развој“.

*Јавните корпорации*, особено во македонското право, се практични појави коишто не се дефинираат како такви преку законски норми (не постои формално-правна дефиниција на терминот јавна корпорација во нашето домашно законодавство), но сепак, постојат во секојдневниот статусно-правен живот на државниот апарат. Имено, тие се државни претпријатија, агенции, управи и други јавно-правни организации, кои вршат некоја форма на јавна услуга или јавна дејност користејќи пазарни механизми и функции што им стојат на располагање. Во оваа смисла, мислиме на сите даватели на јавни услуги кои наплаќаат и имаат приход за сработеното во согласност со пазарните цени. Практичен пример за една таква јавна корпорација во Република Македонија е Јавното претпријатие за водовод и канализација, коешто е давател на услуги на граѓаните на градот Скопје, но истовремено функционира согласно пазарните, а не социјалните принципи. Јавната корпорација секогаш има својство на посебно правно лице, има соодветна менаџерска структура, ја врши својата тековна активност согласно пазарните принципи и има приходи во својот буџет. Разликата меѓу јавната корпорација и класичната приватна корпорација е токму во распределбата на сопствениот буџет. Имено, приватната корпорација под услови *ceteris paribus* ја распределува сопствената добивка на своите приватни инвеститори, додека јавната корпорација ја распределува својата добивка на нејзиниот основач, кој секогаш е државен орган.

*Корпорациите за локален развој* се правни лица коишто ги создаваат (регистраат) единиците за локална самоуправа и имаат за цел да го

подржат локалниот економски развој преку иновативни стимуланси за малите и за средните претпријатија. Тие се корпорации што служат во полза на другите помали корпорации. Во практиката, во споредбените системи, ваквите корпорации имаат неколку цели:

1. Помагање на малите и средните претпријатија (консултативна функција) во обезбедување кредити и грантови;
2. Поддршка во процесот за развој на јавно-приватни партнерства;
3. Поддршка во изготвување планови и договорни аранжани за купување недвижности или развој на проекти за недвижности.

Ваквиот модалитет на корпорации, како што напомниме, особено е застапен во Соединетите Американски Држави, а нивната примарна цел е насочена кон промоција на економскиот развој во една специфична општина или на географски одредена територија (округ, регион, итн...). Причините поради кои се основаат овие корпорации лежи во тоа што најчесто локалните органи немаат корпоративска природа и оттука немаат капацитет да се приспособат кон потребите на деловниот сектор. Овие корпорации, слично како и јавните корпорации, не се стремат кон создавање профит, туку целосно ги користат своите средства, кои во голема мера се делегирани од нивните основачи (локалната самоуправа) и го промовираат развојот на деловната клима во општината. Секако, уште еднаш треба да се истакне дека овие корпорации целосно потпаѓаат под режимот на приватното право, а единствениот јавно-правен елемент со кој тие се поврзани е фактот што нивниот основач е единица на локалната самоуправа, која има својство на акционер.

## КОРПОРАЦИИ ЗА РАЗВОЈ ВО САД

Корпорациите за локален развој се модел за поттикнување на локалното претприемништво којшто е применуван во практиката на единиците на локалната самоуправа во САД. Таквите корпорации најчесто немаат за цел да создадат добивка, туку се основани од општините „за да поддржат посебни јавни цели“ (New York State n.d.). Карактеристично за нивното работење, како што напомниме, е тоа што тие потпаѓаат под режимот на приватното право и иако се создадени од страна на јавни тела, сепак немаат никаква обврска за почитување на нормите коишто се задолжителни за јавните тела, како што се законските акти од областа на јавните набавки.

Една од најпознатите корпорации за локален развој е Корпорацијата за економски развој на градот Њујорк<sup>1</sup> (New York City Economic Development Corporation) – корпорација основана од градот Њујорк уште во 1966 година. NYCEDC се смета за „примарниот мотор на економски развој, која има за обврска да го стимулира развојот, да отвора нови работни места и да го подобрува квалитетот на животот“ (NYCEDC n.d.). Тековната работа на корпорацијата, меѓу другото вклучува обезбедување експертски ангажман со

<sup>1</sup> Во понатамошниот дел од овој текст NYCEDC.

цел развој, поддршка и менаџирање на локалните бизниси. Корпорацијата се стреми кон создавање партнерства меѓу јавниот и приватниот сектор, поддршка на развојот на секторот градежништво и недвижности, ја советува единицата на локалната самоуправа (градот Њујорк) за тоа како да ја врши својата работа во согласност со општите принципи за поволна деловна клима, и директно инвестира во деловни проекти коишто се примарно насочени кон поддржување мали и средни претпријатија, а кои пред сè, имаат за цел да отвораат нови работни места.

Меѓу тековно завршените проекти на NYCEDC, може да се издвојат<sup>2</sup>:

1. Финансирање на зградата Taustee, којашто претставува нов културен и комерцијален објект во неразвиениот дел од Менхетен;
2. Обезбедување средства за финансирање нов пазар во источен Харлем;
3. Финансирање нова бродска транспортна служба, која подобро го вмрежува градот Њујорк и го подига квалитетот на јавниот транспорт;
4. Финансирање нови велосипедски патеки во делот Квинс.

NYCEDC е корпорација којашто е инкорпорирана во согласност со корпоративното право на Сојузната држава Њујорк и има едностепен систем на управување (што е карактеристично за корпорациите од англо-саксонското подрачје), односно одбор на директори. Тековното управување на корпорацијата го врши главен извршен директор. Во рамките на NYCEDC, постојат повеќе комисији, што исто така е уште една карактеристика на доброто корпоративно управување.

## **ЗАКЛУЧОК: МОЖНОСТИТЕ ЗА СОЗДАВАЊЕ КОРПОРАЦИИ ЗА ЛОКАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Во последно време, Владата на Република Македонија, односно Агенцијата за вработување (како органи коишто имаат конкретни надлежности во оваа област) преземаат сè поголем број конкретни мерки за стимулирање на претприемништвото и давање на поддршката во процесот на отворање нови мали и средни компании. Секако, потребно е единиците за локална самоуправа да разберат дека и тие имаат механизми што им стојат на располагање, а со цел да ги решаваат проблемите што произлегуваат од системското неинвестирање во локалниот и во регионалниот развој, појава којашто постоеше сè до 2006 година.

Во практиката, единиците за локална самоуправа и вработените во нивните администрации најчесто се ограничени и од фактот што нормите врз основа на кои ја вршат тековната работа не се и не можат да бидат пазарно ориентирани, како што се нормите на приватното право. Оттука, бидејќи не постои никакво ограничување во Законот за локалната самоуправа, постои можноста единиците за локалната самоуправа во Република Македонија да отпочнат со создавање

<sup>2</sup> Види повеќе на следниот линк: <http://www.nycedc.com/projects>

свои корпорации за локален развој, кои би биле финансирани како од нивните буџети, така и преку приватниот сектор и од донации на меѓународни владини и невладини организации.

Ваквите корпорации би биле корисни и би придонеле за намалување на невработеноста, обезбедување дополнителни обуки за невработени лица, активно привлекување нови инвестиции и индустрии, како и за целокупната поддршка на политиките за развој на општините. Корпорациите за локален развој ги намалуваат трошоците за администрирање проекти, пред сè бидејќи нивните вработени многу полесно се приспособуваат кон пазарните услови. Ваквите корпорации го олеснуваат задолжувањето од страна на единиците за локална самоуправа, затоа што кога тие би постоеле, би можеле да се задолжат со финансирање на нови проекти, наместо да се пристапи кон директно задолжување на единицата. Истовремено, ваквите корпорации никогаш не се поврзани со политичките одлуки и имаат независност во работењето, што некогаш може да биде особено корисно во процесот на спроведување одредена политика, која можеби не е популарна, но сепак претставува заеднички интерес.

За развојот на голем број деловни активности, постои потреба од привлекување средства од инвестиции, кои се од особено значење за да можат активностите да се одвиваат на соодветен начин. Сепак, пред кој било инвеститор да донесе одлука за вложување на своите средства, тој би сакал да се увери дека бизнисот во кој има намера да инвестира има добра основа за деловно работење, и оттука „инвеститорот мора да се убедени дека бизнисот е добро менаџиран и ќе биде профитабилен“ (Mallin 2011). Со оглед на потребата за преземање понатамошни мерки за развој на малиот и средниот бизнис во општините низ Македонија, очигледно е дека и понатаму треба да се создаваат соодветни услови за пазарна ориентација на единиците на локалната самоуправа, со што ќе им се овозможи на посебни корпорации, под нивна закрила, да ги искористат механизмите на корпоратизмот и да обезбедат подобар живот на нивните граѓани.

#### **Користена литература:**

Kraakman, R. *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach*. New York: Oxford University Press, 2009.

Mallin, Christine. *Corporate Governance*. New York: Oxford University Press, 2011.

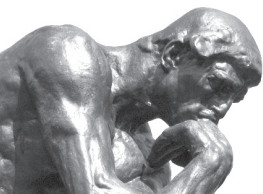
New York State. *New York State Local Government*. [http://www.nyslocalgov.org/pdf/Local\\_Economic\\_Development.pdf](http://www.nyslocalgov.org/pdf/Local_Economic_Development.pdf) (пристапено на October 10, 2014).

NYCEDC. *New York City Economic Development Corporation*. <http://www.nycedc.com/about-nycedc> (пристапено на October 12, 2014).

**ABSTRACT**

The paper aims to distinguish between the theoretical terms “corporation”, “public corporation” and “local development corporation”. Further on, the it focuses on a comparative analysis of the work of local development corporations, and how their corporate-minded principles aid in the progress of local communities. The authors primarily focus their research on experiences from the United States, and endeavor to provide specific recommendations as to how such practices can be applied in the current political, legal and economic context in the Republic of Macedonia.

Key words: *corporation, local development, local self-government*



Изворна научна статија  
УДК: 352.072.3(497.7)

## ► **COMMISSIONS FOR INTER-COMMUNITY RELATIONS: INSTRUMENTS FOR EMPOWERMENT OF NON-MAJORITY COMMUNITIES OR TOOLS OF MUNICIPALITY POLITICAL ELITES?**

author: Memet Memeti / Veton Latifi

### **INTRODUCTION**

Inter-ethnicity and inter-ethnic community dialogue is central to the successful and rapid development of the multi-ethnic societies. Some of the countries in the Eastern and Central Europe have progressed a long way in addressing these issues and are delivering inter-ethnic community dialogue. But when it comes to South East Europe and some of the vibrant multi-ethnic societies, one has to take into consideration the factors which are limiting the speed and efficacy of this process: key amongst these are issues of institutional capacity and effective communications. The goal of the study is to map the situation regarding the inter-ethnic dialogue, emphasizing the formal mechanisms as powerful drivers of inter-ethnic dialogue in the Republic of Macedonia and map the comparative situation with the other countries that emerged from the dissolution of the former Socialist Federative Republic of Yugoslavia.

The crucial driver of inter-ethnic dialogue is established on the local level. In order to achieve this dialogue it is indispensable to involve all relevant actors on the community level.

Many of the local community actors (and to some extent national) interact and engage outside of the political scene through family networks, civic associations, workshops, media, lobby groups and other social entities. Their input in the dialogue process, or lack of it, can affect and alter the dynamics and perceptions between and among different ethnic communities. The interaction between local authorities, the civil society, media, community leaders and other actors in solving community problems is at the core of this study.

The politicization of ethnicity, the institutional weakness of municipalities and the lack of sufficient trust and collaboration between ethnic groups means that disputes are often managed ad-hoc, if at all. The particular and unique contribution of the analysis is its concerted and systemic focus on facilitating links between enhanced inter-ethnic dialogue and expertise at national and local levels – an insight otherwise neglected – and in enhancing skills to facilitate inclusive dialogue, confidence building and the problem-solving processes.

Agents of change, individuals, CSO and informal groups have the expertise, knowledge, skills and attitudes to carry out this process, but there is a need for political will from decision makers to have them on board to resolve community problems.

The *Concise Oxford Dictionary* defines dialogue as a “conversation; piece of written work in conversational form.” For strong state actors the dialogue is usually seen as a sign of weakness; thus the state may prefer to avoid recognizing its struggling opponent as legitimate.

The goal of dialogue should be the transformation of members of the communities into epistemic or “learning” communities in which both sides develop a shared understanding of each other’s realities and are willing to invest a good chunk of their lives in changing it.

## **PURPOSE OF THE ANALYSIS**

The main objective of the paper is to critically assess the role of the Commissions for Inter-Community Relations (hereinafter CICR) on the local level. The subsidiary objectives are follows:

- Providing comparative analysis of models of CICR;
- Clarifying information about the role, functions of the CICR on the municipality level;
- Assessing the impact of the CICR in promotion of diversity, tolerance and inter-ethnic cohesion;
- Identifying possible bottlenecks in terms of legislative framework, political will and institutional and human capacity at CICR;
- Presenting set of recommendations for the CICR.



## METHODOLOGY

The study was conducted through an inclusive and consultative-based research process, targeting all relevant stakeholders on national and local level associated with the Committee and the Commissions of Inter-Community Relations (CICR). It is essential to emphasize the utilization of both qualitative and quantitative information from the stakeholders.

In the research, besides the use of available data, e.g. documents, reports, books, files, statistics, etc., additional qualitative and quantitative information was gathered through interviews and a comparative analysis.

Having in mind the nature of the problem, personal observations and intensive informal discussions with respondents and key informants is strongly emphasized in order to provide a well-documented description of the situation.

This description is going to rely heavily on secondary data gathered from the local government, nongovernmental and international donors and will involve summarizing empirical results that discuss ethnicity policies.

The following instruments are applied:

*Interviews / Debates.* The primary research method for this analysis was a series of interviews with policy makers, and informal actors on the national and local level.

*Data analysis.* Legislative framework (national and international level), documents, reports, books, files, statistics, additional qualitative and quantitative information obtained through case studies.

## COMPARATIVE EXPERIENCES: COMMISSION FOR INTER-COMMUNITY RELATIONS (CICR)

### *Definition of the CICR*

The theory suggests that it is a committee formed on the level of a district, municipality, town or village with the aim to encourage and facilitate joint, inclusive peacemaking and peace-building processes. It is characterized by its emphasis on dialogue, promotion of mutual understanding, trust-building, constructive and inclusive conflict solutions and joint action that is inclusive of all sides of the conflict and is aimed at reconciliation.<sup>1</sup> Comparatively, in the global context, a variety of other terms are used to define the Commission of Inter-Community Relations. Most common are the following: District Peace Advisory Councils; District Multi-Party Liaison Committees; Village Peace and Development Committees, Committees for Inter-Ethnic Relations, etc.

A comparative analysis demonstrates that similar commissions that work on inter-ethnic dialogue, peace, and prevention are established around the globe. Comparative research shows that commissions can be defined according to two

<sup>1</sup> Andries Odendaal and Retief Olivier, *Local Peace Committees: Some Reflections and Lessons Learned*. The Academy for Educational Development (AED) and USAID, p.3,8.

criteria: *objectives* of the commissions (what are the objectives) and *mandate* of the commission (who gives the mandate).

Related to first criteria, we can distinguish between the following objectives:

- Violence prevention or reduction commissions: these commissions are established to reduce levels of violence. They serve as early warning, allowing them to meet timely and take collective preventive steps.
- Dialogue promoting commissions: these commissions are facilitating negotiations and building consensus. They promote dialogue and create the basis for mutual understanding. For these commissions dialogue is an objective in itself.
- Problem-solving and community-building commissions: These commissions are established to facilitate the processes of joint problem-solving. Their aim is to restore a sense of community under the most difficult circumstances. Each dispute or problem that is resolved contributes to building mutual trust and confidence in their joint ability to manage their own lives.
- Reconciliation commissions: their aim is to contribute to reducing violence and joint problem-solving.

The second set of criteria of distinction relates to the mandate of the commissions. Analysis shows that we can distinguish two models according to the mandate:

1. Commissions extract their powers and mandate from the formal actors on national level.

Additionally, we can distinguish committees that are result of peace agreement/ accord. Besides in our country, this model was applied in South Africa and Northern Ireland.

In countries such as Serbia the mandate is derived from the law (Law on Local Self-Government), a similar model has been introduced in Croatia where the mandate of the Commission/Assembly is derived from the Constitutional Law for the Protection of National Minorities, in Kosovo the mandate of the Consultative Council and the committees derives from the Constitution and the Law on Parliament and Internal Rules.

Other countries foresee the mandate from a national statutory body (such as the Malawi Electoral Committee or the Sierra Leone Political Parties Registration Commission). It can also be mandated by a decision of Government (as in Ghana and Nepal).

It should be emphasized that nationally mandated commissions are characterized by their ability to incite collaboration by the local representatives of those parties and bodies that have endorsed the decision. They benefit from having a formal mandate and from being part of a recognized national process.

It is interesting to note that the competences of commissions can differ from context to context and can be fairly general (“to prevent violence” or “promote reconciliation” – the case in South Africa) or specific, such as the focus on policing

in Northern Ireland. In Serbia, the mandate encompasses submitting proposals to the municipality councils, exercising the right to submit an objection to the Constitutional Court about the legality of Council decisions regarding national minorities. In Croatia, the Assembly of the Minorities proposes measures for the improvement the situation of the minorities, proposing candidates for state administration bodies and local self-government units, opinions about the public media in national and local level, etc.

In Kosovo, the Council has the right to comment at an early stage on legislative or policy initiatives that may be prepared by the Government, to suggest such initiatives, and to seek to have their views incorporated in the relevant projects and programs. In Sierra Leone and Malawi the mandate encompasses prevention of violence during elections.

2. The second category are the commissions established by the civil society initiatives. These categories of commissions are a product of locally facilitated process and thus are known as the “bottom-up” approach. In their composition they normally reflect a stronger civil society presence.

These commissions are composed of individuals who have a personal passion and capacity for peace-building, rather than formally mandated representatives. Civil society commissions may focus on the more general objective of preventing violence and promoting peace (as in Burundi, Sri Lanka and Liberia), but they may also be established to focus on a particular issue.<sup>2</sup> Civil society commissions are dependent on NGOs that provide the initial facilitation and ongoing logistical and financial support.

## **LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE ESTABLISHMENT OF THE COMMISSIONS FOR INTER-COMMUNITY RELATIONS (CICR) IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA**

### *Mandate and Powers*

One of the main pillars of the Ohrid Framework Agreement (OFA) is the process of decentralization as one of the cornerstones of inter-ethnic stability because it is crucial for empowering non-majority communities. In order to hinder any attempts for majorization on the local level, the Law on Local Self-Government stipulates the right and obligation of municipalities to establish commissions for inter-community relations, and application of the Badinter Principle for the adoption of certain decisions made by the local self-government unit (LSGU) council.

CICRs at the local level are a crucial actor (*de iure*) in promoting dialogue between the different ethnic communities, and for introducing instruments of direct democracy because it is one of the few mechanisms for the participation of citizens in the policy making process. However, *de facto*, the CICRs are struggling for their place in the policy making process on the local level.

<sup>2</sup> Andries Odendaal and Retief Olivier, “Local Peace Committees: Some Reflections and Lessons Learned”. The Academy for Educational Development (AED) and USAID, p. 9.

Responsibilities of the CICR are stipulated in Articles 41 and 55 of the Law on Local Self-Government. Article 55 of the Law on Local Self-Government makes a provision for establishing Commissions for Inter-community Relations in municipalities where at least 20% of the population belongs to a certain ethnic community. CICRs are composed of an equal number of representatives from each community in the municipality. By law, CICRs review issues that refer to the relationships among the communities represented in the municipality. They provide opinions, and propose ways to resolve problems that arise between communities. The municipal council is obliged to review CICR opinions and proposals and make decisions.

The competences of the CICR are stipulated in Article 41 of the Law on Local Self-Government which elaborates the areas of special interest for communities in which the Badinter Principle ought to be implemented. The Badinter Principle implies a double majority voting procedure that 1) requires a majority vote, and 2) requires a majority vote from non-majority communities.

According to Article 41 of the Law on Local Self-Government, the regulations referring to culture, use of the alphabet and the language spoken by less than 20% of the citizens in the municipality, determining and using the coat of arms and flag of the municipality shall be adopted by the majority of votes of the present council members, within which there must be a majority of votes of the present council members belonging to the communities which are not the majority of population in the municipality (Badinter Principle).

### *Membership in the Committees for Inter-Community Relations*

The Law foresees the discretionary right of the LSGU to design the manner of selection of the members of the Commissions for Inter-community Relations.<sup>3</sup> The Statute of the LSGU stipulates the procedures for the selection of the members of the CICR, how the communities will be represented and the number of members, specific number for each community that will be represented in the LSGU. Usually, statutes of the municipalities determine the term of membership in the CICR, and in the majority of cases it corresponds with the terms of the members of the Council, which is a four-year term. Some experts see this as a problem due to the fact it can be a source of political influence on the members of the Commissions.

Most of the statutes of the municipalities replicate the provision from the Law on Local Self-Government in that the CICR must consist of an equal number of representatives of all communities in the municipality. The Council should decide which communities should be represented on the CICR on the basis of the results from the most recent census. The number of the members of the CICRs depends on the number of the communities that should be represented. In most cases the Council is expected to determine the number of CICR members that is optimal for

<sup>3</sup> Article 55, paragraph 3 of the Law on Local Self-Government (Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 05/2002).

an open and effective debate and representation of different views within each community.

The analysis shows that there are different approaches for the selection of the members. In some municipalities associations of citizen, citizen forums and opinion surveys from the communities are utilized for the selection of members of the CICR, and in some municipalities the Mandate Commission proposes the members of the CICR (municipality of Kumanovo), there are municipalities that appoint members from the Council members (municipality of Tetovo) and municipalities which use public announcements for the selection of the members of the CICR (municipality of Krusevo); others have mixed membership consisting of council members and external members (municipality of Kicevo). Conclusively, it can be noted that we can make a distinction between municipalities that prohibit membership of the Council members in the Commission and municipalities that allow their membership. The model utilized by the municipalities which allow external members (outside the Council) surmounts certain deficiencies of the electoral model. Not always does the election process result in situations where the representatives of each community are represented in the Council, and the model of external members in the CICR is a safeguarding approach for integrating all the communities in the CICR.

## **FINDINGS**

This section of the paper focuses on issues related to specific components that influence the work of the CICR. We divide this section into the following categories: powers and the mandate of the CICR, political will, coordination, institutional and human capacities and collaboration with civil society institutions.

General note: All the municipalities obliged by law established their CICR. The following municipalities are obliged to establish a CICR: Brvenica, Vranestica, Debar, Dolneni, Zelenikovo, Jegunovce, Kicevo, Krusevo, Kumanovo, Mavrovo Rostuse, Petrovec, Sopiste, Struga, Tetovo, Caska, Cucer Sandevo, Skopje (city), Butel, Cair and Suto Orizari.

In addition, there is a certain number of municipalities that established CICR even though they are not obliged to do so by the law. These municipalities are: Gostivar, Vrapciste, Bogovinje, Drugovo, Karbinci, Konce, Saraj, Staro Nagoricane, Studenicani, Delcevo, Gevgelija, Lozovo, Dojran, Kratovo, Valandovo, Oslomej, Saraj, Lipkovo.<sup>4</sup>

### **A. POWERS AND THE MANDATE OF THE CICR**

The analysis shows that there is a variety of issues related to the powers and mandate of the CICR at the local level.

<sup>4</sup> Information retrieved from <http://www.komz.mk/index.php/en/> on 23.05.2014

It seems that CICRs were not able to situate themselves as a formal actor due to the legislative framework that assigns them a solely consultative role without any potent enforcement mechanisms.

In parallel, there is a need for amendments to the legislative framework in order to force the Council for an obligatory request for an opinion of the CICR on issues that are related to the powers and the mandate of the CICR.

The CICR lacks rules of proceedings to clarify the role of the commissions in the policy making process on the local level.

In addition, debates bring to light the need for a unification of rules that would provide specific and clear criteria for a nomination to the CICR.

Another bottleneck is the lack of finances to cover programming activities of the CICR. It seems that municipalities ought to take more responsibility for sustainable support through earmarking a certain percentage of the yearly municipality budget for the functioning of the local CICR.

In addition, an amendment to the Law is needed that would foresee the mandate to monitor and react in cases where the constitutional principle of equitable representation in the municipalities is not respected by the local government authorities.

A novelty should be introduced in the legislative framework, where the CICR chairperson will be appointed from the non-majority community in the municipality. The introduction of formal mechanisms that would ensure coherent and sustainable communication with the Parliamentary CICR is also needed.<sup>5</sup> The coordination between the Parliamentary Commission for Equal Opportunities of Women and Men and the local commissions would mean good practice.

The analysis shows that the lack of a unified approach and the lack of formal regulation of membership hinders the process of attracting the most competent individuals to these commissions.

In parallel, there are no guiding principles or criteria/conditions that a candidate ought to fulfill in order to be appointed/selected for a member of the CICR. The lack of formal criteria leaves room for objecting to the legitimacy of membership in the CICR. The analysis shows that in certain cases the members of the CICR are exclusively proposed by the political parties<sup>6</sup> or are individuals who have a tight professional agenda. They often do not take part in the meetings of the CICR, thus hindering the views and opinions of the ethnic community they represent from being conveyed to the CICR, and consequently passed on to the Municipal Council.

<sup>5</sup> <http://www.komz.mk/uploads/publikacii-eng/3-policy-paper-committees-for-inter-community-relations.pdf>

<sup>6</sup> „Coordinators of the political parties in the Council propose members for the CICR” Representatives of the CICR of the Municipality of Kumanovo. Debate held on 30.05.2014 at SEEU in Skopje.

## B. POLITICAL WILL

Research shows that CICRs are the subject of polarization and political influence in the process of nomination and selection of the members of the CICR.

The lack of support from the municipal administration (settings, venues, assigning administrators) exemplifies the lack of the political will to support the CICR.

Municipal councils do not allot resources for the establishment of functioning committees. Having in mind the financial difficulties that municipalities face, it is not realistic to have the CICR high on the agenda of the Mayor and the Council

It is evident that the commissions at the local level lack capacity building and financial support to implement their vision. Debates and round tables brought to light the issue of the capacities and the lack of budgetary means for programming of the activities of the CICR.

In conclusion, political elites on the local level need to place inter-ethnic dialogue high on their agenda and thus support actions from formal and informal actors that focus on the promotion of inter-ethnic dialogue.

## C. COORDINATION

It is evident that the legislative framework in this area is highly fragmented and thus does not provide avenues for formal coordination and communication. The function and the mandate of the Parliamentary Committee on the central level is regulated by the Law on the Committee for Inter-Community Relations and the functions of CICR at the local level are regulated with the Law on Local Self-Government. This approach is hindering communication and coordination between these institutions.

It is especially crucial to establish formal mechanisms within the Parliamentary Committee for Inter-Community Relations for a more holistic and programming (strategy, action plan) approach in the area of inter-community relations.

This will provide a model of vertical integration, connecting national and local actors in the area and connecting local and national level functions related to inter-ethnic relations. One approach would be the model of the coordination between commissions at central and local levels for equal opportunities between women and men, where there are components that make possible coordinating efforts between these bodies.<sup>7</sup> At this stage it is indispensable to introduce programming documents (strategies, action plans) that will equip the Committee and commissions with the values, guiding principles and a basis for a more proactive approach.

This model does not provide any formal mechanisms for coordination with other institutions that have complementary mandate and can be crucial for the work of the CICR. The mosaic of the institutions that are responsible for inter-community relations encompass the following bodies: Secretariat for the Implementation of

<sup>7</sup> Law on Equal Opportunities of Women and Men (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no.6/2012)

the Ohrid Framework Agreement (SIOFA), Agency for Exercising the Rights of the Minorities, the Ombudsman, Commission for Prevention against Discrimination.

It is indispensable to initiate amendments to the legislation that would introduce formal coordination mechanism with the executive bodies such as the Secretariat for the Implementation of the Ohrid Framework Agreement and the Agency for Exercising the Rights of the Minorities, the Commission for Prevention against Discrimination, the Ombudsman, etc.

The Association of Local Self-Government Units (ZELS) can be a platform for horizontal coordination, where the municipal CICR can share experiences and good practices via the establishment of a joint formal body. One avenue would be the establishment of the Committee of CICRS at ZELS, where the chairpersons of the municipality CICRs would serve ex-officio. The Committee would represent an inter-CICR institution.

This Committee would be a foundation for horizontal coordination, a holistic approach and dissemination of knowledge and experience. In addition, this Committee can be utilized as the basis for joint projects that would be implemented in parallel in more than one municipality.

#### D. INSTITUTIONAL AND HUMAN CAPACITIES OF COMMISSIONS FOR INTER-COMMUNITY RELATIONS (CICR)

Research shows that despite the time frame, the majority of municipality CICRs are not able to carry out their function according to their mandate. According to the European Commission 2009 Progress Report, "Election of the members of the CICR were often not transparent and the effectiveness of these committees is limited by poor operational capacity, unclear competences and weak status. The public is largely unaware of their role and their recommendations are often disregarded by the municipal councils. In several municipalities, the composition of the committees does not reflect the ethnic structure of the local population<sup>8</sup>. "Successive reports have not noted improvement in the area. Interviews and debates confirm that the commissions lack support from the municipality administration, do not understand their specific role in the community, and do not utilize the power of the media to improve the visibility and transparency of the work of the Commission.

Similarly, the UNDP report states the following: "Research conducted across the country has identified that CICRs are generally found to be 'dysfunctional with very little credibility or capacity to deal with inter-ethnic problems at the local level.' CICRs that operate, display a divergent set of characteristics - from composition to procedures and frequency of meetings. Many CICRs share the characteristic of convening for the sake of demonstrating that they have done so, as opposed to meeting to discuss advisory, preventive or reactive issues of concern, or

<sup>8</sup> Commission of the European Communities, « The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report », Commission staff working document COM (2009) 533, Brussels, 14 October 2009. p. 20.



areas outside of their usual mandate such as conflict transformation or diversity management and mainstreaming.<sup>9</sup>

One prevalent issue is the discontinuity and lack of institutional memory with the constitution of the new CICR.<sup>10</sup> This is due to the fact that municipalities do not provide necessary logistical and administrative support. Moreover, in some cases CICRs lack a system of performing of the activities which has a devastating effect on the institutional memory of the CICR.

Last but not least, a crucial variable to the human capacity is the selection process for membership in CICRs. Membership criteria would have to encompass some conditions/criteria for attracting „doves,” and not the „hawks” of the community. Experience from the Parliamentary CICR shows that the membership of „hawks,” has a devastating effect on the Committee due to the fact that the Committee is seen as pursuing the interest of their own ethnic community.<sup>11</sup> Thus, attracting people with ideals of multiculturalism, dialogue and reconciliation is a *conditio sine qua non* for the success of the CICR.

#### E. COLLABORATION WITH CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS (CSO)<sup>12</sup>

One of the main pillars of the democratization of societies in general and communities in particular are civil society organizations (CSO). A general feature of the civil society is its dependence on public funds and susceptibility to influence by political actors, leading to a relatively reduced autonomy of operation. For these reasons, civil society is the subject of continuing debates concerning its role and importance in triggering change in the society. Nevertheless, there is a certain number of CSOs that have specific competences and capacities in the area of inter-community relations. It is evident that these CSOs can be a pool of resource for CICRs at the local level. Debates and interviews show that there are tensions in the relations between CSO-CICR. In this context, some of the representatives of CSOs argue that CICRs want to take the role of CSOs, that there is a tendency of overlapping of the efforts and that CSOs are not provided with the avenues to be represented in the CICRs. It is indispensable to consider avenues for the nomination and membership of CSOs in order to increase the outreach and maximize the effect of the CICRs.

<sup>9</sup> National and Local Capacities for Strengthening Inter-Ethnic Dialogue and Collaboration. United Nations Development Program (UNDP), UN Programme to Enhance Inter-Ethnic Dialogue and Collaboration (Skopje, 2010), p.18.

<sup>10</sup> From the policy analyses on the work of the committees conducted by the Community Development Institute.

<sup>11</sup> As stated by Members of the Parliament at the round table organized by the Max van der Stoep Institute at the South East European University Skopje, 16.05.2014.

<sup>12</sup> CSOs: civil society organizations which encompass NGOs, research institutes, religious organizations, etc.

## CONCLUSIONS AND RECOMENDATIONS

### A. LEGISLATIVE FRAMEWORK

#### *Conclusion*

The legislative framework is fragmentized and incoherent and lacks coordination and enforcement mechanism for a stronger position of the CICR in the policy making process at the LSGU.

#### *Recommendations:*

- New provisions in the legislative framework that would introduce formal mechanisms of vertical and horizontal coordination
- Amendments that would improve links between line ministries, secretariats, agencies, ZELS and international organizations in order to share information on a timely basis
- Improved co-ordination between relevant central government agencies and between central and local governments
- Establishment of mechanisms to foster improved co-operation, decision-making and funding between inter-governmental institutions related to inter-ethnic relations
- Obligatory provisions that would entail certain experience, competence and reputation as a condition for election in the municipal CICR
- Possible amendment to the Law on Local Self- Government to ensure equal representation of all communities by enabling members of ethnic communities to nominate representatives through a local electoral processes/neighborhood nominations, forum of the community, public announcement, etc.
- Longer mandate for members of CICRs to avert the tendency of political pressure and political elites at local level
- It is evident that neither the Parliamentary Committee nor the local CICRs have the necessary information on and guidance for their responsibilities. At this stage, it is indispensable to have specific documents concerning their responsibilities and competencies. Such documents ought to be adapted to the local context by the local CICR (Code of Conduct, Guide-Book, etc)
- Provisions in the Law on Local Self-Government that would specify the criteria for membership in the CICR
- Introduction of avenues for membership of the representative of CSOs at the local level.
- Strengthening the mandate of the CICR via obligatory submitting of opinions to the Council for adoption of decisions for which the Badinter Principle is required
- A time frame that the Council must respect for reviewing opinions and proposals of the CICR

## B.POLITICAL WILL

### *Conclusion*

Debates, interviews and previous research demonstrate that one of the main barriers for strengthening the role of the CICR is the lack of support from decision makers at the local level. This is the prevalent perception of the media, members of the CICR and the citizens.

### *Recommendations:*

*The following measures should be taken:*

Increase the focus on the transparency and visibility of examples of good practices in the area of promotion of inter-community relations.

Earmark a certain percentage of the municipality budget for supporting the annual programs of the CICR that can encompass programs and projects in the following areas:

- Support civil society actors that work on inter-ethnic and inter-religious projects
- Support local electronic and printed media which promote multiculturalism, information on and knowledge of the others.
- Support business start-up projects that involve individuals who belong to different ethnic communities.
- Local awards for the private sector organizations that support and encompass values of multiculturalism.
- Promotion of extracurricular activities (sport, culture) that nurture the multicultural approach among the future generations of the community and society as early as in primary and secondary education by the municipalities as founders of primary and secondary education.
- CICRs can serve as a focal point responsible for programming these types of projects.

## C.ORGANIZATIONAL AND HUMAN CAPACITY OF THE CICR

### *Conclusion*

The analysis shows that a significant number of the local CICRs are dysfunctional, with very little credibility and legitimacy or capacity to deal with inter-community issues at the local level. The citizens have no idea about the role of CICRs: 66% do not know personally any member of their local CICR and 72% have no idea if their CICR convened last year.<sup>13</sup> It can be concluded that for the majority of CICRs communication with the public, public relations and public awareness as cornerstones of inter-community dialogue are non-existent.

<sup>13</sup>Policy Analysis: Committees for Inter-Community Relations. Community Development Institute (Tetovo, 2011), p.30.

*Recommendations*

Building interethnic relations implies unique endeavor due to the specific context of each society and community. Thus, members of the commissions at the local level must show initiative and creativity for out of the box solutions to build inter-ethnic relations.

- It is evident that the commissions members at the local level and the Committee at the central level lack specific knowledge, skills and attitudes to tackle issues and to be the driving force of the community that will initiate a transformation of the local communities in particular and the society in general. Thus, it can be concluded that successful management of inter-ethnic relations is a utopian proposition without special knowledge, skills, attitudes and without cooperation in finding solutions for inter-ethnic problems and the adherence to ethical principles standards and values.
- It can be concluded that there is a twofold problem among the members of the commissions/Committee, both in terms of understanding the concepts important for their work and an equally important lack of understanding of project cycle management and programming, which is crucial for the translation of the ideas into concrete actions.<sup>14</sup> It is indispensable at this stage that the local commissions members and the Committee at the central level should undergo obligatory orientation training<sup>15</sup> which would consist of several modules that introduce core concepts vital to inter-ethnic relations. It seems that the training should encompass the following modules:
  - Competency building in the management of inter-ethnic relations. The objective of this module is to build up the sensitivity of the members of the commissions/Committee to the issue of inter-ethnic relations; familiarizing them with different documents, normative acts, and the main theoretical and practical approaches to issues of ethnic and civic identity used in modern studies and politics; developing sensitivity towards stereotyped and discriminative thinking and forming skills to fight negative thinking.
  - Diversity management. The objective of this module is to provide introduction to diversity management as a discipline, providing an overview of the subject, offering a definition of the subject and describing the benefits deriving from implementing diversity management.
  - Project cycle management. The objective of the module would be to introduce the overall framework for project planning, management and evaluation. The module will include the description and discussion of the basic concepts of each of the elements of the cycle, how these elements fit together, and how the cycle can be applied at different levels (project, program and policy) in local government development planning and execution.

<sup>14</sup>Capacities in project cycle and programming can be utilized to pressure units of local governments and other INGO, to support projects that incite a proactive and preventive approach.

<sup>15</sup>Participation in the training should be an obligatory precondition for membership in the local commissions/Central Committee

- Lobbying, advocacy and communication. The objective of the module would be to equip the members of the CICR with the competence, skills and attitudes related to lobbying and advocacy as tools to promote their agenda vis-à-vis decision makers at the local level and the international organizations working in the area of inter-community relations. In parallel, the module would increase the communication skills and awareness-raising capacities of the members of the CICR in the media and among the general public.
- Knowledge of legal aspects regarding the mandate and the powers if the commission is not sufficient. In case of the commissions at the local level and the Committee at the central level, there is a need for basic ethical standards in the realm of inter-ethnic relations which will lay out the ethical boundaries for the members of these bodies at the local level. It seems that a similar proposition is required for the Committee at the central level as well.
- A proactive and positive approach. The research shows that there is lack of willingness to launch positive actions that will promote initiatives in the area of inter-ethnic relations.
- Horizontal coordination for capacity building. The Association of Local Self-Government Units (ZELS) can be a platform for horizontal coordination where the municipal CICR can share experiences and good practices via establishment of a joint formal body. One avenue would be the establishment of the Committee of CICRs at ZELS, were chairpersons of the municipality CIC's would serve ex-officio. This Committee would be a foundation for horizontal coordination and a holistic approach and dissemination of knowledge and experiences. In addition, this approach can be utilized as the basis for joint projects that would be implemented in parallel in more than one municipality.
- Genuine support from the LSGU administration in order to provide logistic and administrative support.
- Strengthening the institutional memory through consistent archiving process of CICR activities (hard copy and electronic format).

*Keywords: Commission for Inter-Community Relations, non-majority committees, local self-government units, the Badinter Principle, municipality political elites*

#### **List of sources and references:**

Legal framework

Constitution of the Republic of Macedonia

Constitution of the Republic of Kosovo

Ohrid Framework Agreement

Law on Local Self-Government (Official Gazette of the Republic of Macedonia No.5/02)

Law on Financing the Units of Local Self-Government (Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 61/04)

- Law on the Promotion and Protection of the Rights of the Members of the Communities Which Are Less than 20% of the Population in the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia No.92/2008)
- Law on Equal Opportunities of Women and Men (Official Gazette of the Republic of Macedonia No.6/2012);
- Constitutional Law on the Rights of National Minorities (Republic of Croatia)*
- Law on Local Self-Government (Republic of Serbia)
- Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Kosovo
- Reports/Papers/Articles
- Commissions for Inter-Community Relations: Creation, Mandate and Experiences. Institute for Community Development, Tetovo, 2007 (in Macedonian);
- Council for Inter-Ethnic Relations. Models and Decisions on Establishing Rules of Proceeding. OSBE Mission in Serbia. Beograd, 2009 (in Serbian);
- Practical Guidebook for the work of the Commission for Inter-Community Relations. Association of Local Self-Government Units of the Republic of Macedonia. ZELS, 2009. (in Macedonian);
- Commission of the European Communities, « The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report », Commission staff working document COM (2009) 533, Brussels, 14 October 2009;
- National and Local Capacities for Strengthening Inter-Ethnic Dialogue and Collaboration. United Nations Development Program (UNDP), UN Program to Enhance Inter-Ethnic Dialogue and Collaboration (Skopje, 2010);
- Policy Brief. Commission for Inter-Community Relations, BONA MENTE: Support to Committees for Inter-Community Relations, Community Development Institute (CDI) [www.irz.org](http://www.irz.org), (Tetovo, 2011);
- Policy Analysis: Committees for Inter-Community Relations. Community Development Institute (Tetovo, 2011);
- "Improving Inter-ethnic Relations on the Local Level through Strengthening of the Commissions for Inter-Community Relations within Municipalities". Common Values Policy Paper, June 2008;
- Deskovska, R. "Constitutional Mechanism for Inter-Ethnic Dialogue in the Republic of Macedonia." Skopje: Iustinianus Primus faculty of Law, 2009;
- Clem McCartney, International Review of Public Policies. "Towards Improving Inter-Community Relations";
- Andries Odendaal and Retief Olivier, "Local Peace Committees: Some Reflections and Lessons Learned". The Academy for Educational Development (AED) and USAID.

## РЕЗИМЕ

Главната цел на трудов е да ја оцени улогата на комисиите за односи меѓу заедниците (КОМЗ) на локално ниво преку споредбена анализа на модели на КОМЗИ, како и расветлување на нивните улоги и функции на општинско ниво во случајот со Македонија. Расправа за влијанието на КОМЗ во поттикнувањето разноликост, трпеливост и меѓуетничка кохезија на локално ниво. Трудот ќе ги изложи резултатите од истражувањето спроведено со помош на инклузивна и консултативна постапка, која ги опфаќа сите битни чинители на национално и на локално ниво поврзани со комисиите за односи меѓу заедниците (КОМЗ).

Преку примената на специфичен методолошки пристап, ги посочува можните тесни грла во однос на законодавната рамка, политичката волја, како и институционалните и човечките капацитети за комисиите од ваков вид, кои како да се клучни фактори при одредувањето на дихотомните практики во работата на месните комисии за односи меѓу заедниците, или како инструменти за оснажување на немнозинските заедници, или како алатки за општинските политички елити.

Клучни зборови: *Комисија за односи меѓу заедниците, немнозински заедници, единици на локалната самоуправа, Бадинтерово правило, општински политички елити.*







Прегледна научна статија  
УДК: 35.027.236(73:497.7)

## ► THE EFFICIENCY OF THE FEDERAL DEPARTMENTS AND MINISTRIES: A STRUCTURAL COMPARISON OF THE USA AND MACEDONIA

author: Jovan Andonovski / Nela Taškovska

“We are living in a highly dynamic, human-dominated Earth System in which non-linear, abrupt and irreversible changes are not only possible but also probable. These changes require institutional structures capable of steering human society away from critical tipping points and irreversible change and ensuring sustainable livelihoods for all” (Kanie et al, p. 292). These exact institutions that can plausibly and irreversibly steer human society from disintegration and “tipping” are the very administrative pillars of political governments. The public administration alongside its core federal departments or ministries represents the most powerful political conceptualization, the very essence or established framework of any given government. This valuable systemic base defines the purpose, function, traditions, political goals and platforms of the political leaders in place while protecting the needs of the people as well as the nation. The concept of public administration is in epistemic connotation synonymous to policy or national interest, for the simple reason that it allows the facilitation of core democratic processes in the key political areas that concern world nations. The federal departments and subsequent ministries are the political vessels that determine the future progress and development of a nation’s political path in attaining secure borders, stable economies, foreign affairs, agriculture, ecology and so forth. Their ultimate goal is ensuring that all citizens have attained their valuable freedoms and democratic rights.

For these exact reasons it becomes extremely relevant that we devote the necessary attention to creating a more functional and efficient public administration that will in effect yield positive outcomes for the political aspirations of nations worldwide. This study in particular will examine the administrative configuration of two distinct nations, different in size and population, but similar in democratic values. By disseminating the core differences between the United States and its federal departments and the Republic of Macedonia and its ministries, we will be able to conduct a diverse analysis and create a parallel on the efficacy such governmental systems can produce. But most importantly, by focusing on the public administration as a civil task force that presides and drives the political action in governments, we will be able to determine whether these systems in countries such as the US and Macedonia are open to reformation and what are some of the needed measures that can be implemented to ensure stability and efficacy. Before we begin our analysis, it is necessary to distinguish that the Republic of Macedonia relies on a parliamentary system that is structured towards attaining predominantly political efficiency and stable political progress, and that the United States is based on a presidential system that is oriented towards attaining political stability and economic preeminence. Having these two political systems in place, it is safe to conclude that the public administrations of both nations will be heavily tied on these political platforms- in structure, organization and agenda.

Under the Constitution of the Republic of Macedonia, the power in the nation is based on three pillars: legislative, executive and judicial. The provisions referred to in Article 95 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Macedonia, lay down that state administration as part of the executive branch consists of ministries and other state administrative bodies and organizations stipulated by law. Paragraph 2 of the same Article establishes that the organization and work of the state administrative bodies shall be regulated by law to be adopted by a two-third majority vote of the total number of Members of the Parliament. The adaptation of the constitutional provisions for the state administrative bodies was implemented with the adoption of the Law on the Organization and Work of the State Administrative Bodies, and which as a Systemic Law was adopted in 2000 and was published in the "Official Gazette of the Republic of Macedonia", No.58/2000. Since it was adopted, the law was amended in 2002 and 2008.

As a political democracy, although containing three branches of government, Macedonia originates all constitutional powers in the National Parliament; hence, all laws and regulations voted become implemented by the subsequent ministries. In essence, the ministries represent the extensions of the Parliament that simply reinforce and put into operation the procedural agendas by which the nation is governed. Under the Law on the Organization and Work of the State Administrative Bodies, in the Republic of Macedonia there are 15 ministries and 50 bodies within the ministries, that may be organized as directorates, bureaus, inspectorates and services, 10 autonomous state administrative bodies that may be organized as agencies, directorates, commissions, and archive and 3 administrative organizations,

institutes and departments. For the Macedonian nation, a well-functioning public administration is a prerequisite for transparent and effective democratic governance. As such, it also plays a fundamental role in the European integration process of Macedonia by enabling the implementation of crucial reforms and organizing efficient accession dialogue with the European Union (EU). Hence, the EU enlargement criteria recognize and emphasize the need for a country to build a national public administration with the capacity to pursue principles of functionality and effectively transpose and implement the “acquis communautaire.”

The “Ministry” as a political entity is a conceptually structured unit that entails multiple supporting departments, one which is managerial, the human resources department - as a signature of every institution - and the rest, thematic departments that apply the certain political area of focus to their daily agenda. Considering the Macedonian Ministry of Foreign Affairs as one example of evaluation, it is necessary that we establish three modifiers or criteria by which we will conduct this analysis. Striving to design an efficient model of a highly functional ministry, it is then necessary that we discuss the level of flexibility, relevancy and the effect of insularity when it comes to the Macedonian public administration. As opposed to the American federal system, the Macedonian parliamentary structure, although traditional in practice, allows greater flexibility for ministries to perform self-evaluation and implement certain internal structural adjustments. The level of flexibility is a highly relevant political coefficient that truly measures whether ministries have the potential or even openness for improvement, growth and self-censorship. What is unique for the Macedonian ministry, and especially significant for the Ministry of Foreign Affairs when it comes to matters of reformation, is the act of systematization (performed at least on a two-year basis). This act is designed to evaluate the position and tasks of each personnel occupying relevant jobs within the administrative ladder. The process in essence represents a structural reform in itself, because it shifts positions, duties and areas of responsibility contributing for the increase of efficacy and functionality among administrative staff.

Nevertheless, one significant question that arises once we have determined that there indeed exists a high level of flexibility in the Macedonian ministry for re-assessment and readjustment of certain criteria, is the dilemma of how to truly implement relevant reforms that will create positive outcomes rather than a placebo effect. Scholars Rachel Gisselquist and Danielle Resnick discuss this concept of determining the true factors or pending problems that can resolve certain discrepancies within the ministry and eliminate them as a result. But oftentimes such a task is a challenge by itself, because when reforming unnecessary aspects or performing adjustments on the wrong cause can be detrimental to the efficient functionality of the ministry. “Contextual factors that mediate the effects of interventions also pose problems in assessing causality...More attention is needed to the development of rigorous project and program evaluations, addressing the key methodological and data limitations of existing work and learning from failures as much as successes” (Gisselquist and Resnick, pp.146-47). However,

can this rigorous focus on performing detailed internal analysis within each ministry separately create an effect of insularity and limit the cooperation between different institutions within the public administration? Is the Macedonian ministry as an entity isolated from its partnering units to the extent that it operates in a highly individual manner? This probability is certainly low. Every ministry of the Macedonian government is by structure a part of an interconnected web through activities, experiences or similar focus matters, so that it becomes truly impossible for an effect of insularity to develop. Every ministry exercises a form of political independence when it comes to the certain area of expertise it delegates, but the intricate link that the ministries share as part of the Macedonian public administration does not allow them to become estranged and divided from the integral political system.

The reform and modernization of the public administration system in the Republic of Macedonia is a continuous process both in countries with a developed democracy and market economy. An optimal PAR (Public Administration Reform) Strategy for this country and the present level of development represents a selection of specific precisely determined actions and changes, which will be designed by taking into account the existing level of development of the country and also the actual needs. The PAR process will therefore rather imply improvement and further regulation instead of a radical reconstruction of the existing Public Administration system. The vital role of this PAR Strategy is to determine the direction and pace to this process. The quality of the public administration is the key to rendering appropriate level of services to the citizens and companies, which contributes to development of the society and democratic processes, as well as to the EU integration of the country. Bearing in mind that the services of the public administration are of essential significance for the citizens of our society, the PAR should create a modern, professional and efficient public administration which will improve the relations with the constituents by placing itself at their complete service. The PAR shall be focused on conducting reforms for increasing the efficiency, effectiveness and accountability, boosting the transparency and openness of the system, improving the quality of the services and raising the level of satisfaction of the citizens and private legal entities that are users of public services. After implementation of this PAR Strategy and its main projects which is highly relevant for Macedonia, the public administration will be effective, efficient, and accountable, with citizen-oriented services that operate in a transparent and open way, while meeting all values and standards of the so-called "Good Governance" within the "European Administrative Space."

Although the United States of America has faced multiple challenges in diverse political areas such as domestic affairs, economic crisis, terrorist attacks, and delicate foreign policies, it has managed to sustain its undeniable political power on the world stage. Having the world's oldest written Constitution as a heritage from James Madison, the US has proven that only a strong political system and federal configuration can position a certain nation as a stable democracy. The three main features of the American presidential system contribute to the uniqueness,

prosperity and functioning effectiveness of this nation today. The first feature that is a traditional characteristic from the very inception of the American state is its federalism. This concept signifies divided power between the national and state's governments with each being equally supreme in its own domain. The nature of this American federalism is deeply rooted and well conformed in the system of checks and balances that contribute to the overall stability of the nation and the proper execution of political tasks by each branch.

The second crucial characteristic of the system is the separation of powers between three branches of government (legislative, judicial and executive), giving emphasis to the executive and the basis of this system, the presidential functions. As opposed to the governmental structure of Macedonia that represents a parliamentary democracy, in the US the President represents the head of state and government. In essence, the president is the person elected through the Electoral College by means of direct popular vote and represents the basic authority for the establishment of the system. Hence, he is the one who approves the appointees for the federal departments. Although the president of the USA does not hold absolute powers, he is ultimately responsible for crucial aspects of American politics always being aided by supplemental institutions.

The third feature of a presidential democracy such as the United States is the existence of a Supreme Court and the judicial review. A fairly high proportion of American politics is exactly settled in the federal courts of the country. The Supreme Court has the authority and power to declare any act of the President or Congress void on the ground that it violates the written Constitution. Through the judicial review the power of federal courts is established to interpret the Constitution according to their knowledge and judgment and declare unconstitutionality when they see it necessary to any act of the legislature or the executive (Holsti, pp.18-20). Considering these ground features that make the American presidential system unique in its own way and contribute to the ideal of American exceptionalism, we will be able to comprehend better the actual structure of the public administration that is heavily dependent and rooted in these concepts.

The American political system is divided in two primary cabinets, the overt one which entails the 15 departments of the executive branch (including the departments of homeland security, education, treasury, justice, defense, interior and so forth); and the covert cabinet that consists of the President's internal councilors and most trusted advisers (Almond et al, pp.38-40). To keep consistent and to provide a more parallel comparison with the Macedonian Ministry of Foreign Affairs, we will take as a model of examination the American Federal Department of State, which was originally named Department of Foreign Affairs. Taking into consideration the fact that the size of the American government is fairly larger than the Macedonian one, it is only natural that we expect a higher number of bureaus, offices for relevant political areas, multiple secretaries and deputies alongside under-secretaries for various functions such as political affairs, security, democracy, human rights, public diplomacy, and so forth. The organizational structure of this

federal department is highly effective because each bureau or sector has its own policy planning domain. This approach of equivalent administrative distribution of tasks allows for each bureau or office to focus individually and more precisely on the relevant political task at hand while at the same time functioning in unison under one departmental agenda.

When it comes to the federal department as a political entity, it is once again necessary that we evaluate its bureaucratic functionality from three main aspects, its flexibility, relevancy and the effect of insularity. One of the main prerequisites for attaining a structurally relevant and productive administration is its openness and procedural adaptation to change. American federal departments have been deeply rooted in a constitutional system that has not been revised or altered much since its inception phase in 1776. Although some amendments and changes have been made to the American presidential system, the very pillar that upholds American politics still remains federalist in core and with that, very inflexible for structural adjustments or modifications. As a result, the public administration and the federal departments remain traditional, static and highly pragmatic in reality. However, despite the invariable structure of the American administration, the relevance, function and efficacy of its institutions cannot be easily undermined. In probability, one highly positive outcome for the fixed administrative bureaucracy of the federal sector is its undeniable stability and seamless simplicity when it comes to organization of policy. Whether this static nature suggests that there can be little progress made when it comes to infiltrating the traditionalism of American governments and evolving or transforming some measures is a question that requires a broader analysis. What we can conclude with certainty is that particular adjustments and revisions can always be made to this bureaucratic system, but only within a closed circle of limitation. As opposed to the Macedonian higher level of flexibility in implementing reforms to the public administration, the American federal department is rather stationary; however, such administrative constancy does not have an effect on the level of insularity between federal departments because the system links them inextricably by default.

Therefore, the pending question that requires urgency when it comes to creating a more sustainable, efficient and structured public administration or civil service is how to adequately reform needed areas in the system. Scholar Sarah Repucci addresses this question by stating the following: "Civil service reform generally includes reforms in areas such as remuneration, human resources, downsizing and operational efficiencies. It is the aspect of public administration (or public sector) reform – which also includes public financial management, leadership and policy making, and service delivery – that receives the least analytical attention" (p.207). In both cases, with the United States and Macedonia, such reforms have already taken place (especially in the areas of human resources and financial management), but others are difficult to execute due to their complexity and nature of affairs. As Repucci underlines, the process of public reformation "requires a systematic approach that takes account of many different factors. Practitioners

must understand the reform context in which they are working and design reforms accordingly. Regardless of the specific reforms required (e.g. human resources management policies, legal and ethical framework or institutional framework), practitioners have the ability to craft their approach to maximize their effectiveness" (p.208). The civil servants of the public administration are the impetus or main forces that can drive changes and apply multiple reforms in needed sectors of their ministries or departments. Therefore, the key factor that can ultimately create highly effective administrative institutions in both Macedonia and the US is exactly the civil task force with all of its potential, capability, credentials and professionalism.

Hence, once we have established the key actors that can lead the reformation process, it is necessary that we determine the political speed at which such measures can be implemented. Repucci distinguishes the incremental versus the comprehensive reform: "It is a current point of debate among civil service reform experts whether it is preferable to concentrate on a manageable portion of the larger problem of the civil service (so-called 'islands of reform') or to tackle the entire system comprehensively. The OECD literature review found arguments that both can improve performance" (p.215). It is critical to ask, what could be the possible negative effect from an abrupt transformational procedure within the public administration of both Macedonia and the United States. In order for certain qualitative measures to have the full effect in both the American federal departments and the Macedonian ministries an incremental approach is the key to sustaining a more efficient and constantly progressive governmental structure. As in the case with many political systems, comprehensive and rapid changes over gradual but consistent strategies can possibly cause negative side effects and transgressive chaos. The functionality of the Macedonian ministry depends on slow, augmentative measures that will yield positive outcomes in the long run rather than temporary and compulsory results. The same case scenario applies to the American federal department. Because of the complexity and size of the governmental structure of the US, an aggressive approach when it comes to reformation in the civil service can yield disorganization and confusion. Hence an incremental, strategic and poised tactics can prove to be successful in attaining stability and effectiveness for the future.

As with every system of government, there are specific effects that come through the politics of the nation exercising the system. The main subject worthy of examination when it comes to the American presidential democracy with its subsequent federal departments and the Macedonian parliamentary system with its ministries, is the effect these structures have on the overall political life and culture of the nation in question. Does the concept of public administration have the power to alter the political culture in a given nation? The main manifestation of the presidential democracy, its institutions and courts always inspecting the work of the legislative, executive and judicial branch allows a much needed transparency level in front of the American people and ensures a more visible political culture. This, in

turn, allows for all citizens to indirectly participate in the building of their nation's political agenda and be proactive and even critical if certain political goals are not met. This case applies for the Macedonian model as well. The American presidential system is a proof that there can be perfectly established guidelines, regulations and federal departments for upholding a democratically stable nation. A well organized public administration does indeed have a significant role in enhancing the political culture of a nation, encouraging the voice and participation of citizens through raising awareness and questions about the legislative configuration and work of certain institutions.

*Keywords:* public administration reform, the Macedonian ministry, US federal departments, effect of insularity, bureaucratic structure

### References:

- Almond, Gabriel, Russell Dalton, G. Bingham Powell and Kaare Strom. *Comparative Politics Today*. New York: Pearson Longman, 2006.
- Branch, Jordan Nathaniel. "Mapping the Sovereign State: Technology, Authority, and Systemic Change." *International Organization* 65.1 (2011): 1-36.
- Gisselquist, Rachel, and Danielle Resnick. "Aiding Government Effectiveness in Developing Countries." *Journal of Public Administration and Development* 34.3 (2014): 141-148.
- Holsti, Ole. "The United States." In *Public Opinion and International Intervention: Lessons from the Iraq War*, edited by Richard Sobel, Peter Furia and Bethany Barratt, 11-35. Washington, D.C: Potomac Books, 2012.
- Kanie, Norichika, Michele Betsill, Ruben Zondervan, Frank Biermann, and Oran Young. "A Charter Moment: Restructuring Governance for Sustainability." *Journal of Public Administration and Development* 32.3 (2012): 292-304.
- Kirkpatrick, Colin. "Assessing the Impact of Regulatory Reform in Developing Countries." *Journal of Public Administration and Development* 34.3 (2014): 162-168.
- Repucci, Sarah. "Designing Effective Civil Service Reform Lessons from Past Experience." *Journal of Public Administration and Development* 34.3 (2014): 207-218.
- <http://www.state.gov/documents/organization/187423.pdf>
- <http://www.mfa.gov.mk/index.php/mk/ministerstvo/vnatresna-organizacija/direktorati>
- <http://vlada.mk/node/69>

### РЕЗИМЕ

Овој проект ја анализира структурата и организацијата на федералните оддели во владата на САД, во споредба со македонските министерства и нивната функција како дел од државната администрација. Студијата го разгледува нивото на ефикасност и потенцијалните недостатоци на овие два



организациски модела. Преку анализирање на различните административни конфигурации во американската и македонската Влада (со детален фокус на функционалноста на министерството наспроти одделот како политички субјект), оваа студија овозможува изнаоѓање на еден практичен модел на единица во сферата на јавната администрација. Главната цел на овој проект не е само да спроведе детална анализа на оперативната структура на овие две влади, туку и да ги идентификува најефикасните елементи од американската јавна администрација коишто можат да бидат имплементирани во Македонија, и обратно. Во проектот се даваат одговори на следниве прашања: колку е важно да се има високофункционална јавна администрација за целокупниот напредок на демократските процеси во една држава и кои релевантни мерки и реформи треба да бидат спроведени со цел да се трансформира оваа област во ефикасен модел?





Изворна научна статија  
УДК: 35.073.52(497.7)

## ► БУЏЕТИРАЊЕ ЗАСНОВАНО НА ПЕРФОРМАНСИ – ОСНОВА ЗА ПОГОЛЕМА ЕФИКАСНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО Р. МАКЕДОНИЈА

—  
автор: Борче Треновски

### ШТО ПРЕТСТАВУВА БУЏЕТИРАЊЕТО ЗАСНОВАНО НА ПЕРФОРМАНСИ?

Буџетирањето засновано на перформанси е концепт којшто ни овозможува да обезбедиме информации/податоци кога и дали програмите во буџетот, агенциите и другите институции што обезбедуваат јавни услуги ги извршуваат ефикасно и ефективно обврските и работата којашто се бара од нив. Буџетот заснован на перформанси има за цел да ги подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи преку поврзување на финансирањето на организациите/институциите во јавниот сектор со резултатите што тие ги испорачуваат. Економските притисоци, особено во последната декада, и сè почестите барања од граѓаните за подобрување на перформансите во јавниот сектор беа едни од главните причини за појавување на оваа нова доктрина (буџетирање врз основа на перформанси) која се залага за конверзија од буџетски систем којшто се фокусира на инпутите, кон буџетски систем што се фокусира на резултатите. Додека инпут-ориентираното (традиционално) буџетирање се фокусира на инкременталните нивоа на финансирање, буџетот заснован на перформанси примарно се фокусира на резултатите. Најголем недостаток на традиционалниот (line-item budget) буџет е дека тој не обезбедува информации што треба да бидат водич за креирање политики или за донесување одлуки. Дополнително на ова, традиционалниот систем може да доведе

до нерационална алокација и неефикасност бидејќи не му дава на менаџментот доволно флексибилност да се соочи со променливото окружување и честопати вклучува "use it or lose it" ситуација на крајот од годината (види Aristovnik and Sleljak, 2009). Една од главните причини за примена на концептот на буџет заснован на перформанси (наспроти традиционалниот концепт) е можноста тој да утврди дали навистина проектите и активностите што ги преземаат државните институции/јавната администрација даваат резултати и прават промени во животите на луѓето (види пошироко Navin, 2003). Овој концепт, во оваа насока исто така:

Не постои единствена стандардна дефиниција за буџетирањето засновано на перформанси, ниту за типот на информацијата којашто треба да биде дел од него, ниту за фазата во буџетскиот процес кога овој концепт треба да се воведува. Постојат, исто така, и други, бројни отворени прашања, особено оние поврзани со тоа кога информацијата за перформансите треба да биде искористена во донесувањето одлуки и како (види OECD, 2008).

Не постои единствен модел на буџет заснован на перформанси. Дури и кога земјите усвојуваат слични модели од овој концепт, тие користат различни пристапи за негово спроведување, имајќи ги предвид нивните национални капацитети, култура и приоритети<sup>1</sup>. Постојат три главни типови на буџетирање засновано на перформанси: презентациско, перформанси-информација и директно буџетирање засновано на перформанси (види пошироко OECD, 2008).

## **НЕДОСТАТОЦИ И ПРЕДИЗВИЦИ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС КАКО ОСНОВА ЗА ЕФИКАСЕН ЈАВЕН СЕКТОР (ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА) ВО Р. МАКЕДОНИЈА – ЗОШТО БУЏЕТ ЗАСНОВАН НА ПЕРФОРМАНСИ?**

Последните две децении, буџетскиот процес и реформата на јавниот сектор во Македонија е процес во којшто се менува само "заштитната обвивка", додека неговата суштина, "тврдото јадро", останува непроменета. Загрозени се двата основни предуслова за негово преминување на повисоко ниво – прво, транспарентноста, отвореноста и вклучувањето на јавноста е во независна ситуација (практично не постои јавноста како монитор/коректив); второ, не постојат формални индикатори за ефикасноста и резултатите од бројните буџетски активности и проекти коишто се презентираат и се реализираат. Покрај претходното, се надоврзува уште една специфика/предизвик – студиите и истражувањата што сериозно ја анализираат буџетската проблематика од аспект на ефикасноста во менаџирањето со јавните средства и транспарентното презентирање активности во рамките на реализирањето на проектите во јавниот сектор, речиси и не постојат<sup>2</sup>. Почнувајќи од овие

<sup>1</sup> Пошироко за придобивките од различните типови и критиките на сметка на буџетирањето засновано на перформанси види во анализата на Треновски и Ташевска (2014), каде што се анализирани потребите од воведувањето на овој концепт.

<sup>2</sup> За едни од ретките истражувања на темата перформанси во јавните финансии, види во Николов 2006: "Measuring the performance of kindergartens in Macedonia with Data Envelopment Analysis": [http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA\\_Journal%20final%202nd%20issue.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA_Journal%20final%202nd%20issue.pdf).

општи причини, се роди нашата идеја во овој труд да ги поврземе двете лица на “паричката” – од едната страна алоцирањето на јавните средства во буџетот од страна на јавниот сектор, додека од друга страна, потребата да се мерат ефикасноста и перформансите на јавниот сектор преку буџетот на државата. При поврзувањето на јавниот сектор со буџетирањето засновано на перформанси, секогаш треба да имаме предвид дека буџетот и неговото реализирање преставуваат огледало на политиките што се спроведуваат, тие исто така се неприкосновен показател за ефикасното работење на целиот јавен сектор. Ова нè води до едноставните прашања коишто во јавниот сектор во Р. Македонија сè уште немаат одговор: дали јавниот сектор ефикасно и ефективно ги исполнува приоритетите и целите на креаторите на политиките; дали јавниот сектор може со постоечките инпути да произведе поголем аутпут, или пак со намалени инпути да го произведе истиот аутпут итн. За таа цел, во продолжението кратко ќе упатиме на состојбата и недостатоците коишто се поврзани со мерењето на перформансите/аутпутот од буџетскиот процес (активностите на јавниот сектор):

- I. Дека постои неизбежна потреба од мерење на перформансите во буџетскиот процес и во јавниот сектор на Р. Македонија, потврдуваме преку резултатите и заклучоците од првиот мониторинг од овој аспект којшто го спроведоа ЦЕА и ИДСЦС во рамките на проектот Enhancing transparency and accountability through performance budgeting. Ова големо истражување опфати 60 буџетски корисници од вкупно 91 во буџетот на Р. Македонија, или 66% од сите буџетски институции во државата (види пошироко Треновски, Дамјанов, 2014).

Сумирано, деловите што директно ги засегаат областите поврзани со перформансите и ефикасноста на јавниот сектор покажаа изненадувачки резултати:

- Само 26,7% од мониторираните институции одговориле дека ги делат сите трошоци во буџетот по програмска класификација.
- Ниту една мониторирана институција не објавува буџет што содржи аутпут-показатели, ниту пак тие се користени заедно со показателите на резултати.
- Во однос на транспарентното објавување информации/податоци за стратешките планови, програмите за работа на институциите, програмите во буџетот, јавните приходи и расходи, ситуацијата во Македонија, согласно мониторингот којшто го спроведовме, можеме да ја сумираме во следново: *Дури 96,7% од институциите<sup>3</sup> не ги објавуваат своите временски рамки за донесување на стратешкиот план и програмата за работа; дури 38,3% од институциите не даваат објаснување за разликите меѓу предвидените и остварените износи на трошоци/приходи во завршната сметка; во завршните сметки ниту една институција не ги објаснува разликите меѓу оригиналните процени на аутпут-индикаторите и конкретниот исход за таа година; само*

<sup>3</sup> Овде и понатаму, се мисли само на институциите коишто беа предмет на мониторинг од страна на ЦЕА и ИДСЦС.

*5% од институциите ги објавуваат резултатите од ревизијата на сопствените буџетски трошоци; 76,7% не објавуваат полугодишен и годишен извештај за реализацијата на програмите од буџетите за последната фискална година; само 30% од институциите го имаат објавено својот стратешки план за тековниот период на официјалната веб-страница; само 21,7% од мониторираните институции ја објавуваат својата програма за работа и ја споделуваат со јавноста.*

- Од интервјуираните службеници, 93,8% одговориле дека знаат кои се стратешките приоритети на Владата на Р. Македонија. Само 65,6% одговориле дека стратешкиот план и стратешките цели на нивната институција се донесуваат врз основа на стратешките приоритети на Владата, дури 9,4% одговориле негативно.
  - За евалвација на буџетските предлози, само 25% од институциите во државата користат пропишана методологија. Од останатите, 56,3% делумно ја користат пропишаната методологија, а дури 18,8% воопшто не ја користат. Додека само 21,9% од институциите користат пропишана методологија за евалвација на постигнатите аутпути од програмите, 37,5% делумно, и најголем процент, од 40,6% не користат пропишана методологија за евалвација.
  - Во Р. Македонија, само 18,8% од институциите одговориле дека вршат анализа на промената на потребите од корисниците на кои се однесува програмата за работа на институцијата, доминантен дел од 56,3% прават делумна анализа.
  - Само 28,1% од институциите одговориле дека не се соочуваат со тешкотии при поврзувањето на планот на буџетот со целите на стратешките планови, 3,1% истакнаа дека целите во стратешкиот план не се доволно јасни.
  - Во Р. Македонија само 34,4% од институциите ги имаат поврзано своите завршни сметки на буџетот со показателите на аутпути и на резултати од соодветните програми, 18,8% од нив ова го имаат направено делумно, а останатите 46,9% не ги имаат поврзано;
  - Во Р. Македонија 31,3% не слушнале што е буџет заснован на перформанси. Педесет отсто слушнале, но не знаат точно што претставува тој, а само 18,8% знаат точно што е буџет заснован на перформанси. Тоа значи дека само на 1/5 од институциите во Р. Македонија вклучени во анализата им е јасно што претставува буџет заснован на перформанси. Оние лица кои беа интервјуирани и кои одговориле дека знаат што е буџет заснован на перформанси, под буџет заснован на перформанси сумирано подразбираа: подготовка, програмирање и спроведување на буџетот врз основа на критериуми, активности и програми темелени врз основа на резултати коишто се поврзани со стратешките цели на организацијата.
- II. Нашата анализа за потребата од утврдување таргети, цели и индикатори коишто ќе бидат водилка за активностите на јавниот сектор/јавната

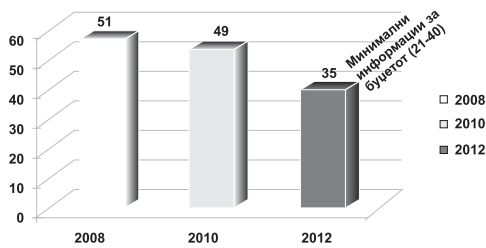
администрација, ја дополнуваме/потврдуваме и преку анализата на постоечката состојба на сите буџетски корисници и нивните аутпут-индикатори (наведени во Буџетот за 2015 год.), кои се најважниот дел и основа на која треба да се надградува и имплементира буџетот заснован на перформанси (види Буџет на Р. Македонија за 2015 год):

- Дури 50 од вкупно 92 буџетски корисници (плус Фондот за здравствено осигурување, Фондот за ПИОМ и Агенцијата за вработување), што претставува 54% од вкупниот број буџетски корисници, немаат наведено аутпут-индикатори во Буџетот за 2015 год. (а иста, и полоша е состојбата и во буџетите од претходните години);
- Голем број од буџетските корисници со најголемо влијание, коишто го претставуваат столбот на буџетскиот систем, вработуваат доминантен дел од вработените во јавната администрација (во Буџетот за 2015 год.) и апсорбираат значаен дел од буџетските средства, воопшто немаат поставено аутпут-индикатори: Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Министерството за правда, Министерството за образование и наука, Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот, Министерството за животна средина итн.
- Аутпут-индикаторите што треба да ги мерат перформансите на буџетските корисници (кај остатокот од 42 буџетски корисници) се оскудни и недоволни (најчесто е наведен само еден аутпут-индикатор) и не можат да ги утврдат перформансите, успешноста и исполнувањето на нивните предвидени цели. Најчесто се сретнуваат индикатори колку постапки, извештаи, проекти или дозволи да се издадат/почнат, меѓутоа во аутпут-индикаторите нема дел што се однесува на тоа колку од нив успешно се завршени.

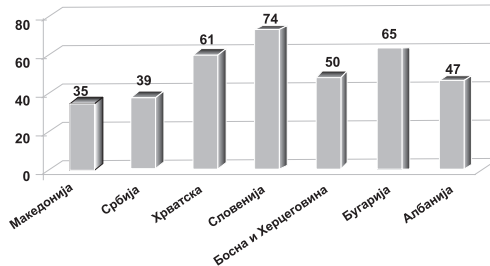
III. Анализата на отвореност и транспарентност на трошењето и алокацијата на ресурсите од страна на јавниот сектор претставува друг сегмент којшто има силни допирни точки со буџетирањето засновано на перформанси. Доколку го погледнеме местото на Македонија, според индексот за буџетска отвореност во однос на претходните две анкети/анализи што беа спроведени во 2008 и 2010 год., ќе утврдиме дека Македонија во тој период била во средната група земји (ОВИ од 41 до 60), односно во групата на земји што обезбедувале податоци за буџетските документи и за буџетскиот процес. Почнувајќи од 2008 год., до последната пресметка на ОВИ во 2012, Македонија покажува континуиран пад (види ОВИ)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ова е потврдено и со класификацијата на земјите, направена во Анализата на ОВИ, според тоа кои земји во текот на досега спроведените истражувања на буџетската отвореност постигнале најголем подем и пад. Македонија, заедно со уште четири земји (Египет, Романија, Нигерија и Шри-Ланка) од вкупно 77 земји коишто биле дел од истражувањето во 2008 год., спаѓа во групата земји со најголем пад на индексот во периодот 2008-2012 год., од вкупно 19 поени.

Индекс на буџетска отвореност (ОБИ)



ОБИ во соседите земји - 2012 год.



Извор: Open Budget Initiative, Open budget Index 2008-2012

## ЗОШТО БУЏЕТИРАЊЕТО ЗАСНОВАНО НА ПЕРФОРМАНСИ Е ЗНАЧАЕН ФАКТОР ЗА ЕФИКАСЕН И ТРАНСПАРЕНТЕН ЈАВЕН СЕКТОР ВО Р. МАКЕДОНИЈА

Претходната анализа укажа на “сиромашната” инфраструктура за утврдување на перформансите и резултатите од работењето на јавниот сектор (од буџетската активност) која понатаму има силно влијание на ефикасноста, ефективноста и транспарентноста на јавниот сектор. Имајќи го предвид ова, во продолжението ќе се фокусираме на промените коишто може да се направат со примена на концептот на буџет заснован на перформанси. Буџетот заснован на перформанси претставува концепт што во процесот на примена поврзува голем број делови во буџетскиот процес (планирање и цели, резултати/аутпути, индикатори, буџетски програми итн.), што непосредно влијае на отстранување или намалување на голем дел од недоследностите или пропустите во планирањето, спроведувањето и мониторингот на буџетот (работата на јавниот сектор) во државата. Во кои области буџетот заснован на перформанси ќе има најголемо влијание, всушност кои се секторите/областите каде што ќе треба да се направат најголеми промени во државата (Треновски, 2014):



- Буџетирањето засновано на перформанси најпрвин ќе има значајно влијание на зајакнувањето и на континуирираниот развој на стратешките сектори при министерствата, коишто ќе преставуваат клучни места каде што се поставуваат стратешките цели/индикатори, кои понатаму ќе се користат во буџетскиот процес и во континуираната работа на јавниот сектор. Ова ќе води кон интегрирање и поврзување на сите стратешки документи и целите/индикаторите во секој од нив, од министерството до агенциите, и до најмалите буџетски корисници, што ќе овозможи вистинско вклучување на стратешкото планирање во фискалниот менаџмент, во јавниот сектор и во буџетскиот процес.
- Буџетот заснован на перформанси ќе овозможи промена на фокусот на фискалниот менаџмент од контрола на лимитите на средствата од буџетските корисници, кон контрола на перформансите и резултатите/перформанси што се постигнуваат со тие средства. Ова најдиректно значи поврзување на буџетските средства со резултатите/перформанси кои со нив се постигнуваат, притоа овозможувајќи оценување на перформансите и работата на менаџерите со буџетските средства.
- Податоците и информациите во форма на индикатори што ќе произлезат од процесот на буџетирањето засновано на перформанси ќе овозможат континуирано спроведување на целосни анализи за оценки на влијанија, анализа на ризици, анализа на животен циклус на јавни расходи, подготовка на сценарија поврзани со економско-фискалните варијабли итн. Во таа насока, и фискалната стратегија ќе стане, во вистинска смисла на зборот, водич кој ќе треба да се следи од буџетските корисници во следите години (на среден рок) со цел постигнување на планираните фискални цели.
- Буџетот заснован на перформанси ќе биде особено важна потпора и механизам за спроведување на развојниот дел од буџетот, каде што резултатите што се очекуваат се големи и многубројни, и тие ќе можат да се споредат со потрошените буџетски средства. Ова ќе овозможи реално да се видат резултатите од крупните активности на државата и ефикасноста на политиките што ги води во остварувањето на развојните цели. Со тоа ќе се обезбеди повратна спrega и поврзување на политиките/плановите на Владата, работата на јавниот менаџмент и администрацијата, распределбата на буџетските средства и резултатите од нив.

Во насока, пак, на фискална транспарентност, којашто е од исклучителна важност (една од главните цели и на овој комплексен проект), би можеле да посочиме дека неговата примена во Р. Македонија, во однос на буџетската транспарентност и забелешките од ОБИ:

- ќе овозможи јавно презентирање и достапност на значајни информации (податоци, образложенија на програми итн.) за спроведување на активностите од јавниот сектор, кои досега не биле достапни (барем не јавно);

- ќе овозможи пристап до информации за резултатите од буџетските активности и јавните политики (преку бројни индикатори за мерење на перформансите) што досега не беа достапни;
- ќе се поттикне јавна (или научна) дебата за резултатите и ефикасноста на јавниот сектор и јавната администрација (програми, активности, корисници), што најдиректно ќе влијае јавноста да биде правилно информирана и да може да креира мислење за определен буџет врз основа на релевантни податоци;
- ќе биде рамка во којашто ќе се креираат бројни индикатори, следејќи дефинирани стандарди, практики што ќе го зголемат сетот на релевантни информации што се објавуваат за буџетската активност како огледало на јавниот сектор;
- ќе овозможи јавноста многу полесно да ги мониторира ефектите од буџетот и да креира слика и мислење за фискалната позиција на креаторите на политиката;
- ќе овозможи ревизијата на буџетите коишто се резултат од работата на јавниот сектор да добие нова димензија (особено интересна за јавноста) којашто ќе ги опфаќа успешноста и постигнатите резултати на определени сегменти во буџетот;
- самиот фокус на резултатите во буџетот заснован на перформанси, од една страна го зголемува интересот за отчетност на фискалните власти и транспарентно презентирање на широк опсег на информации, додека од друга, влијае на зголемување на интересот на јавноста за вклучување во буџетскиот процес и интервенирање во случаи кога определени програми се покажуваат како неефикасни.

## **НАМЕСТО ЗАКЛУЧОК: КОЈ ПАТ ДА ГО ОДБЕРЕМЕ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА БУЏЕТИРАЊЕ ЗАСНОВАНО НА ПЕРФОРМАНСИ?**

Кои се основните чекори што ја покажуваат генералната рамка за планирање, организирање и спроведување на концептот буџетирање засновано на перформанси со цел за зголемување на ефикасноста и транспарентноста на буџетскиот процес, а преку тоа и јавниот сектор во Р. Македонија<sup>5</sup>:

Наоѓање пристап за спроведување којшто ќе соодветствува со институционалната структура во државата. Во оваа насока, треба да се одлучи за некои дилеми дали ќе се примени: одгоре-надолу (top-down), оддолу-нагоре (bottom-up) пристап; целосна наспроти парцијална примена; градуалистички промени наспроти "big bang" пристап.

<sup>5</sup> На основа на OECD истражувањата и искуствата на земјите, ќе селектираме клучни точки што можат значајно да помогнат во спроведувањето буџет заснован на перформанси . Пошироко за OECD истражувањата и искуствата на земјите, види во "Programme Budgeting in OECD Countries", obtainable at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting\\_OECD.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf). Исто така, види пошироко Robinson and Last, 2009; Schwarz and Dorotinsky, 2005.

Имајќи ја предвид тековната ситуација во државата, особено ниското ниво на знаење и свесност за придобивките од буџетирањето засновано на перформанси, како и начините за спроведување на чекорите и фазите за негова имплементација, потребен е еден централизиран организатор кој би го водел целиот процес. Ова би значело дека најсоодветно би било примена на пристапот одгоре-надолу (top-down), кој ќе овозможи централната влада да го контролира и да го насочува спроведувањето на новиот концепт на буџетирање; посоодветна би била парцијална примена, која ќе овозможи во неколку пилот буџетски корисници да се спроведе пристапот, а потоа врз основа на искуството тој да се примени на сите буџетски корисници; градуалистичкиот пристап исто така би бил посоодветен.

Флексибилноста во спроведувањето на буџетирањето засновано на перформанси е многу важна препорака, имајќи предвид дека ова е сложен процес кој ќе биде подложен на бројни промени во неговата примена. За таа цел, би било пожелно да се формира орган/одбор којшто ќе се состанува на редовна основа, ќе дискутира и ќе дава предлози за промените што треба да се направат во процесот на примена.

Обезбедувањето поддршка од политичките лидери и од администрацијата е од клучно значење за спроведување на оваа реформа. За реформата да се реализира, политичката елита треба да се убеди и таа да верува дека спроведувањето на овој концепт е во нејзина полза и во полза на граѓаните, што ќе преставува тешка задача. Особено важно би било околу прашањата за примена на овој концепт да постои консензус меѓу политичките елити, со цел тој да не се злоупотребува во разни дневнополитички судири и да може да ја врши својата функција.

Континуиран развој на капацитетите на Министерството за финансии и на другите министерства за поефикасна примена и понатамошно унапредување на буџетирањето засновано на перформанси.

Поставување прецизни и конкретни цели (ова подразбира добро познавање на програмите во буџетот) и постојано мерење и мониторирање на напредувањето кон нивно остварување.

Воспоставување информациски систем и систем за комуникација и соработка (консултации) меѓу организациите/институциите вклучени во процесот за спроведување на буџетирањето засновано на информации. Ова е особено важно во процесот на примена на концептот, меѓутоа не е помалку важно и за негово функционирање (споделување искуства, проблеми, дилеми, заедничко делување, промени, известување, соработка).

Постојано менување на пристапите што се користат во спроведување на реформите, со цел реформата што подобро да се приспособи на условите и на окружувањето што се менува. Доколку определен пристап во спроведувањето на некоја реформа/промена не ги дава очекуваните резултати, треба сериозно да се размисли за промена на пристапот, а не по секоја цена да се примени

планираното. Во оваа насока, креаторите на политиките треба да имаат предвид дека „патот“ е исто толку важен колку и дестинацијата каде што сакаме да стигнеме, така што треба да се обидуваме што повеќе да се движиме по асфалтен пат и автопат, иако понекогаш ќе треба да се пробиваат и нови патишта (особено во нашата држава).

Треба да се има систем којшто ќе ги мотивира државните службеници и политичарите да го менуваат своето однесување, што претставува особено сложен и долготраен процес, меѓутоа исклучително важен за лесно спроведување и нормално функционирање на новиот концепт.

Подобрување на презентирањето, известувањето и пренесувањето на информациите за перформансите, што претставува крвоток во концептот на буџетирање засновано на перформанси. Меѓутоа, треба да биде јасно и до каде се границите на информациите за перформансите, која е нивната улога и како тие да се искористат.

Треба да се има предвид и да се следи како промената во буџетските правила и промените што ги наметнува новиот буџетски концепт влијаат на однесувањето на сите засегнати страни. Дали определени промени имаат позитивно или негативно влијание, ефекти и причините за тоа.

Во насока на претходното е и менаџирањето со очекувањата од спроведувањето на реформите. Секогаш треба да се води сметка за очекувањата коишто може да имаат значајно влијание за успехот на реформите што се спроведуваат.

### **Извори (релевантна литература):**

Aristonovik and Seljak, (2009), "Performance Budgeting: Selected International Experiences And Some Lessons For Slovenia", MPRA Paper No. 15499, Online at: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15499/> MPRA Paper No. 15499, posted 4. June 2009 08:29 UTC

"Фискална стратегија на Република Македонија 2014-2016", Министерство за финансии на Р. Македонија, септември, 2013

IMF, (2014), "Update on The Fiscal Transparency Initiative", NEW FISCAL TRANSPARENCY CODE, IMF policy paper, достапно на: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>

Joyce, Philip G. (2003), "Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process", IBM Center for the Business of Government, Arlington, Virginia.

Kraan, D. (2008), "Programme Budgeting in OECD Countries", obtainable at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting\\_OECD.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf)

Luis Schwarz and William Dorotinsky (2005) "PERFORMANCE BUDGETING AND MANAGEMENT, Comparative Analysis of 16 Developing and Developed Countries", Public Expenditure Working Group Implementation - PRMPS World Bank

Malcolm Holmes (1998), "Public Expenditure Management Handbook", PRMPS. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.

Navin (2003), Guide to Performance-based Budgeting, CGG Collected Working Papers: 2003 — Volume 2.

Nikolov M. (2006), "Measuring the performance of kindergartens in Macedonia with Data Envelopment Analysis", CEA Journal of economics Vol.1/2: [http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA\\_Journal%20final%202nd%20issue.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA_Journal%20final%202nd%20issue.pdf)

Nikolov M. (2009), "Budget process in Macedonia: Recent development and challenges": [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1443394](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394).

Open Budget Indeks (методологија, извештаи, документи): <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

Organization for Economic Cooperation and Development's (OECD) "Best Practices for Budget Transparency" (2002).

OECD (1997), "In search of results: performance management practices", Paris, PUMA/OECD.

OECD (2008). Performance Budgeting in OECD countries , OECD Publishing: Paris.

Robinson, M (2007), "Performance Budgeting Models and Mechanisms" in M. Robinson (ed.) Performance Budgeting: Linking Funding and Results.

Robinson, M. and D. Last (2009), A Basic Model of Performance-Based Budgeting, IMF Technical Manual 1, obtainable at:

<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fad-technical-notes-and-manuals-on-public-financial-management.html>

Schick, A. (1992). The road to PPB: The stages of budget reform. In A. C. Hyde (Ed.), Government budgeting: Theory, process, politics (pp. 40-60). Belmont, CA: Wadsworth, Inc.

Стратешки план на Министерството за финансии 2014-2016, Министерство за финансии, септември 2013

Trenovski and Tashevska.(2014) "Performance Budgeting - for a Better Budget Process and Increasing Transparency and Accountability", policy paper CEA/IDSC and European Union, (in Macedonian and Albanian)

Trenovski (2014) "Report of the monitoring of transparency and accountability of the budget users" policy paper CEA/IDSC and European Union, (in English/Macedonian/Albanian)

Tandberg, Eivind. (2009), "Performance Budgeting Equals Soviet-style Central Planning?" Public Financial Management Blog.

**ЗАКОН ЗА БУЏЕТИТЕ ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ (Службен весник на Република**

Николов, Богоевска (2014) „Добро управување преку поголема фискална транспарентност“, Центар за економски анализи

**ЗАКОН ЗА БУЏЕТИТЕ, пречистен текст, (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12)**

**ЗАКОН ЗА ДРЖАВНА РЕВИЗИЈА – донесен од Собранието на Република Македонија, со Указ за прогласување на Законот за државна ревизија бр. 07-2001/1 од 6 мај 2010 година, и објавен во Службен весник на РМ, бр. 66 од 13.5.2010 година.**

Буџет на Р. Македонија: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>

Буџетски документи: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>

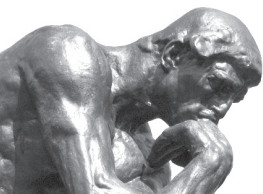
Буџетски закони: <http://www.finance.gov.mk/node/186>

Веб-портал за буџетот на Р. Македонија – “Колку нè чини Македонија”. Достапен: <http://www.mkbudget.org/>

**ABSTRACT**

How rationally are public funds spent and is there a way to determine the effectiveness of the public resources management by policy makers and public administration? These are questions that have been addressed in the Republic of Macedonia over a long period of time, but activities, information and steps for their answering have not been clearly established. In this respect, the general goals set for this paper / analysis include an overview of the main issues and challenges facing the budget process and the structure of public administration in the country, an elaboration of performance-based budgeting and its benefits for the allocation and management of public funds by policy makers and public administration, an analysis of the current situation in terms of measuring performance in the public sector and an analysis of the needs and benefits for the introduction of performance budgeting, which will increase the transparency, accountability and efficiency of the public sector in the country. In this context, the possible steps towards the implementation of this concept in Macedonia are briefly addressed as well.

Keywords: *performance budgeting, public sector, budgetary process*



Прегледна научна статија  
УДК: 35.07.04:316.723-  
021.463(497.7)

## ► КАКО ДО ПОЕФИКАСЕН ЈАВЕН СЕРВИС И РЕФОРМИ ВО СЛУЧАЈ НА ПОЛИТИЗИРАНА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

—  
автор: Јонуз Абдулаи / Африм Треси

### ВОВЕД

Јавната администрација, како јавен сервис на граѓаните, е клучен фактор во функционирањето на една држава. Особено во една мултиетничка, мултикултурна и мултирелигиозна држава, каква што е Македонија, улогата на јавната администрација е од особена важност во обезбедувањето рамноправни и квалитетни услуги, излегувајќи во пресрет на секојдневните барањата на сите граѓани, одржувајќи ја така хармонијата во земјата. Исто така, таа е многу значајна и за претпријатијата коишто придонесуваат во развојот на економијата преку вработувањата и плаќањето на даноците, затоа и оправдано бараат стручност и професионалност од јавната администрација.

На веб-страницата на Државната агенција за администрација се наведува дека мисијата на агенцијата е да овозможи развој на стручна, професионална и ефикасна државна и јавна служба, која е целосно деполитизирана, сервисно ориентирана и етична, преку законито, навремено и објективно давање согласности на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на органите на државната служба, спроведување на постапките за селекција и вработување на државен и јавен службеник и одлучување во втор степен по жалби и приговори на државните и јавните службеници.<sup>1</sup>

Во текот на ова истражување, ќе се обидеме да дадеме една јасна слика за соодносот на нормативното и реалното во

<sup>1</sup> Стратешки план на Агенцијата за администрација (2013-2015)

Република Македонија. Примената на современа методологија во текот на нашето истражување ни овозможи да ја постигнеме нашата цел, преку разјаснување и примена на каузалната анализа ќе се даде целосен преглед за досегашните партиски вработувања, стандардите за ваквото вработување и дали тие ги постигнуваат зацртаните цели за добро владеење. Во овој контекст на случувањата, ќе се обидеме да ги проучиме можностите за подобрувања и промени на настанатата состојба, сè со цел за подобро и поефикасно функционирање на една современа јавна администрација. Во тој контекст, компаративно ќе се анализираат реформите во јавната администрација во одредени земји во регионот.

### **ТЕОРЕТСКИТЕ ОСНОВИ НА СОВРЕМЕНАТА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА**

Во денешно време, постојат многу теории во врска со управувањето на државната администрација, но во овој случај, ред е да се спомне великанот на германската научна мисла, Макс Вебер, кој бил најмногу преокупиран со начинот и потребите на функционирањето на државната бирократија. Според него, критериумите на современата администрација се:

- Персонална структура на власт;
- Хиерархија на служби и систем на кариера за конкретни сфери на надлежност;
- Слободна селекција врз основа на постигнувањата, во согласност со утврдените правила;
- Наградување врз основа на јасни договори, и
- Дисциплина и контрола во однесувањето на службите.

Вудроу Вилсон додаде една важна димензија на Веберовиот модел на јавна администрација. Според него, администрацијата се наоѓа надвор од вистинската сфера на политиката. Административните прашања не се политички прашања. Иако политиката ги утврдува задачите на администрацијата, таа не треба да ги манипулира своите служби. Строгата поделба на политиката, од каде што потекнува применетата политика, и администрацијата, каде што се администрираат применетите политики, може да ги елиминира произволноста и корупцијата во администрацијата.<sup>2</sup>

Овие критериуми ни даваат една здрава основа врз која можеме да градиме јасни стратегии за креирање здрава, функционална и професионална јавна администрација, ослободена од политичките притисоци, каде што селекцијата и унапредувањата ќе бидат во согласност со утврдените правила и норми и во согласност со правилата и нормите на Европската Унија.

<sup>2</sup> Јавна политика во средна и во источна Европа: Теории, методи, практики. Мартин Потучек, Лансе Т. Лелуп, Горгу Јенеи, Ласло Варади, Фондација Отворено општество, Скопје 2005



## ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА КАКО ГЛАВЕН РАБОТОДАВАЧ ВО ДРЖАВАТА

Вработувањето во делот на јавната администрација е многу атрактивно меѓу граѓаните во Република Македонија од сите категории, особено меѓу младите кои со ова вработување се трудат да постигнат економска стабилност којашто сè потешко се наоѓа во овие простори.

Една од причините за превработеноста во администрацијата, според експертите, е лошата економска ситуација во земјава. Слабиот економски раст и немањето нови работни места во приватниот сектор придонесува единствените слободни места да бидат оние во јавниот сектор.<sup>3</sup>

За разлика од работата во јавните институции, во повеќето претпријатија вработените не земаат редовни плати, кои и така се пониски од оние во јавниот сектор, при што честопати работодавачите не им ги уплатуваат придонесите, а од друга страна, вработените се експлоатираат до максимум, и ретко кога им се дава можност да го искажат своето негодување за ваквите услови.

Оттука и големиот комодитет на вработените во јавната администрација во споредба со вработените во приватниот сектор, каде што приватните фирми се изложени на немилосрдниот дарвинистички процес на конкуренција и избор, додека ова не е случај со агенциите на јавниот сектор.<sup>4</sup> Исто така, и истражувањето на ЗИП Институтот за локална демократија укажува на овој голем интерес за работа во јавниот сектор. Младите луѓе сакаат да работат во јавниот сектор зашто мислат дека тој нуди атрактивни, стабилни и долготрајни работни места.<sup>5</sup>

## ПОЛИТИКАТА НА ВРАБОТУВАЊЕ

Поради гореспоменатата сложена ситуација во државата, политичките партии поголемиот дел од својата стратегија ја насочуваат кон контролирање на овие вработувања, регрутирање на оваа маса луѓе кои подоцна би ги искористиле како гласачи, и тоа помножени неколкупати. Ова го потврдуваат и експертите, според кои токму вработувањата пред избори за секоја власт претставуваат механизам за обезбедување дополнителни гласови.<sup>6</sup> На овој начин се добива партизирана јавна администрација, каков што е случајот во Република Македонија.

Впрочем, токму политизацијата на централно и на локално ниво на јавната администрација во Република Македонија е еден од заклучоците во извештајот на Европската комисија за напредокот на Македонија за членство во ЕУ. Довербата во независноста на државните институции е ниска поради широко распространетата перцепција дека јавната администрација е политизирана и

<sup>3</sup> <http://www.makdenes.org/content/article/24890852.html>

<sup>4</sup> Франсис Фукујама – Градење држава: Управувањето и светскиот поредок во XXI век, ст.129

<sup>5</sup> <http://www.telma.com.mk/vesti/ima-li-vrabotuvanje-bez-partiska-knishka>

<sup>6</sup> <http://www.makdenes.org/content/article/24890852.html>

има недостаток на транспарентност.<sup>7</sup> Оваа констатација, за жал, се повторува неколку години по ред, што ни дава до знаење дека многу малку, или речиси ништо не е сторено во последните неколку години за подобрување и искоренување на овие штетни аномалии.

Според минатогодишното истражување на УСАИД, над 44% од јавната администрација во државата е партизирана, бројка за која експертите велат дека е многу повисока. Во нашето општество, конкурсот за вработување во јавната администрација, за назначување раководни кадри, за промовирање и наградување на персоналот, се прави целосно според правилата, но изборот од страна на државните органи е според листите што ги даваат партиите на власт. Дополнително, по секои парламентарни избори, партиски се менуваат околу 10.000 јавни функции во сите сектори или во нивните администрации.<sup>8</sup> Во едно друго истражување на Институтот за демократија, перцепција на 69% од македонските граѓани е дека вработувањето во државната администрација е можно само преку партиска книшка.<sup>9</sup>

Овие индикатори исто така се присутни подолго време во медиумите, во различните истражувања во ова поле и навистина зачудува фактот дека истата практика продолжува да се применува од страна на владејачките партии со голем комодитет.

## ПОСЛЕДИЦИТЕ ОД ПАРТИСКОТО ВРАБОТУВАЊЕ

Иако Македонија е земја со висок процент на невработеност, новите вработувања во администрацијата не се економски оправдани. Ова ни дава до знаење дека партиските интереси се ставаат пред економската оправданост. Речиси 400 милиони евра, пари на граѓаните и на стопанството, на годишно ниво завршуваат за финансирање на платите на администрацијата.<sup>10</sup>

Во случај кога вработените на јавната администрација се вработени по партиска линија, тогаш граѓаните се двојно оштетени. Како прво, платите за јавната администрација се обезбедуваат од даноците што ги плаќаат граѓаните, а од друга страна пак, тие добиваат неквалитетна услуга или не добиваат никаква услуга, особено од државните службеници кои сè уште не се систематизирани, а веќе со години земаат плата седејќи дома како паразити. Ова можеби е единствен случај во целиот регион на ваква политика на вработување врз грбот на сите граѓани.

И партиите кои буквално со своето дејствување вршат невиден геноцид врз неопределените професионални кадри, кои поради партизираноста и бесперспективноста во голем број ја напуштаат земјата, во подолг временски период ќе се вплеткаат во сопствената пајажина, бидејќи со вакви кадри

<sup>7</sup> Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014, 8.10.2014

<sup>8</sup> Владеењето на правото и реформите на јавната администрација: случај Македонија, УЈИЕ, Тетово, 2008 година, ст.122-123

<sup>9</sup> <http://www.telma.com.mk/vesti/ima-li-vrabotuvanje-bez-partiska-knishka>

<sup>10</sup> <http://www.makdenes.org/content/article/24890852.html>

тешко дека ќе можат да ги реализираат зацртаните цели, и од ден на ден ќе генерираат негодувања од страна на граѓаните за ваквото владеење. Токму ваквата партизираност на вработените во администрацијата ќе биде клучот за нејзиниот неуспех.<sup>11</sup> Секоја владејачка гарнитура треба да знае дека партиските вработувања се рак-рана за нив и за целото општество, во целина.

## **РЕФОРМИТЕ ВО ДЕЛОТ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕГИОНОТ**

Во земјите од регионот, реформите во делот на јавната администрација се насочени кон намалување на бројот на службеници преку отпуштања што произлегоа како неминовни за да се спречи понатамошното влошување на економската состојба во време на економска криза. Ова е случај во Хрватска и во Словенија, чија политика има за цел намалување на буџетскиот дефицит.

И кај нашиот јужен сосед имаше бран отпуштања и намалување на платите на работниците во јавната администрација, иако тие произведоа бран на насилства, сепак беа неминовни за спас на крвката економија бидејќи државата беше пред стечај. Како потврда, доволен е само примерот за отпуштањата на вработените во јавниот радиодифузен сервис во Грција.

Владата на Србија се реши на генерално намалување на платите во јавниот сектор, во сите нејзини делови. Со ова тие се обидуваат да ја зачуваат финансиската стабилност, а со заштедите да го намалат надворешниот долг и да ја заживеат економијата во внатрешноста на земјата.

## **РЕФОРМИТЕ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПРЕЗЕМАТ ЗА ПОЕФЕКТИВНА, УСПЕШНА И ФИНАНСИСКИ ИЗДРЖЛИВА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО МАКЕДОНИЈА**

Покрај потребата за изградба на одржливи институции и ефикасно и независно судство, реформите во јавната администрација се на врвот од листата на барања што Република Македонија треба да ги исполни на патот кон ЕУ. Како што минува времето, наместо напредок во оваа насока, сè повеќе и повеќе има заостанувања, не само во однос на големината, туку и во димензиите на нејзиниот квалитет.<sup>12</sup> Ова е констатација на голем број експерти и универзитетски професори на ова поле. Исто така, за да се реализира успешна реформа на јавната администрација, првин треба да се имаат предвид внатрешните и надворешните карактеристики како што се:

Внатрешни – политичките услови; затекнатата правна, политичка, организациска и административна култура; економските капацитети; потенцијалот за прифаќање на промените; управната постапка; иновативните перформанси итн.

Надворешни – обврски врз основа на членството во меѓународните организации; познавање на функционирањето со модерни организации;

<sup>11</sup> <http://www.radiomof.mk/politizirani-opshtini-bezglasni-gragani/>

<sup>12</sup> Владеењето на правото и реформите на јавната администрација: случај Македонија, УЈИЕ, Тетово, 2008 година, стр.11

подготвеност за воведување нови техники и методи за работа на современите државни управи; користење на успешните искуства од другите земји во транзиција.<sup>13</sup>

За подобрување на услугите и подигнување на професионалноста на стекнатата партизирана администрација, треба да се извршат измени во законот, во делот на јавната администрација, што вклучува задолжителна обука, семинари и работилници коишто ќе ги покријат недостатоците на партизираните административци и ќе ја унапредат нивната институционална ефикасност и функционалност.

Еден од главните аспекти за политичка децентрализацијата на политичката власт е обезбедување минимални стандарди за борба против корупцијата во јавната администрација.<sup>14</sup> Препораките на Фукујама се наменети, во главно, за земјите во транзиција, какви што се Македонија и соседните земји од Западен Балкан.

## КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРАКИ

Според анализата на содржината и од обработените извештаи на релевантните домашни и меѓународни институции, произлегува дека:

- Република Македонија се карактеризира со гломазна, непрофесионална и политизирана јавна администрација;
- Препораките на Европската комисија не се земаат сериозно, со самиот факт што тие неколку години наназад се повторуваат;
- Сервисот кон граѓаните не е задоволителен, така што се губи довербата во државните институции;
- Партиските вработени кадри не се компетентни, а еден добар дел од нив не се систематизирани и буквално земаат плата без никаков ангажман;
- Различните обуки што ги организираат разните владини институции, како и невладиниот сектор не се доволни кога се во прашање партизираните работници што се вработени без некои одредени критериуми;
- Не се бара помош од високообразовните институции профилизирани за јавната администрација и експертите во ова поле, кои можат да нудат поквалитетни обуки;
- Многу малку се земаат предвид искуствата од развиените земји, како на пример Германија;
- Исто така, препораките од страна на разните експерти во делот на јавната администрација не се земаат предвид;

<sup>13</sup> Саша Лесковац, транзиција и реформа на јавната управа, Сараево 2009, ст.109

<sup>14</sup> Франсис Фукујама – Градење држава: Управувањето и светскиот поредок во XXI век, ст.114

- Државната работа се перципира како најсигурна, со редовна плата и платени придонеси, во споредба со слабо развиениот приватен сектор;
- Политичките партии сè уште се перципираат како завод за вработување.

### **Препораки:**

Успешната реформа во јавната администрација е можна како резултат на заеднички напор на политичкиот врв, на структурите што ја проектираат и го организираат воведувањето на управната реформа на самата државна управа и на локалната самоуправа, на граѓаните, на организациите што се корисници на услугите и на системот на организациите што настануваат врз основа на цивилното општество.

Департизација и деполитизација на јавната администрација, со што би се постигнала саканата цел за професионална и транспарентна јавна администрација.

Препораките на Европската комисија да се земат сериозно и да се направат конкретни чекори во надминување на јавно искажаните опомени.

Изготвување извештаи за реализација на реформите во јавната администрација во склад со препораките од меѓународните институции и известување на јавноста за идните чекори во овој сектор.

Вклучување на високообразовните институции и цивилното општество во заеднички проекти за стекнување знаење преку формално и неформално образование на вработените и на потенцијалните кандидати за вработување во јавната администрација.

Да се земаат предвид добрите искуства од земјите со развиена демократија, каков што е примерот со Германија, Франција итн.

Да се земе предвид мерит-системот како основа за унапредување во кариерата, како и стекнатите дополнителни вештини преку различни обуки во земјата и во странство.

Обуките треба да бидат неопходни и да ги опфатат најзначајните аспекти и новини од законот, со цел запознавање со обврските и задолженијата што ги очекуваат со почетокот на примената на новите законски решенија, поточно со Законот за административните службеници и Законот за вработените во јавниот сектор, вклучувајќи ги и подзаконските акти што произлегуваат од погореспомнатите закони.

Поголема контрола и зголемување на одговорноста и отчетноста на вработените во јавниот сектор, со комбинирана примена на стимулативни методи и мотивирања за поуспешна работа во јавната администрација.

### **Библиографија:**

Endrju Hejvud, Politika, Beograd 2004

Владеењето на правото и реформите на јавната администрација: случај Македонија, УЈИЕ, Тетово, 2008 година, ст.11,122,123

Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014, 8.10.2014

Јонуз Абдулаи, *Politika dhe politikat publike*, 2011, Tetovë

Јонуз Абдулаи, *Ndryshimet sociale dhe tranzicioni*, 2008, Tetovë

Мартин Потучек, Лансе Т. Лелуп, Горгу Јенеи, Ласло Варади, *Јавна политика во средна и во источна Европа: Теории, методи, практики*. Фондација Отворено општество, Скопје 2005

Самуел Хунтингтон, "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century" University of Oklahoma Press, 1991.

Саша Лесковац, *Транзиција и реформа на јавната управа*, Сараево 2009, ст.109

Стратешки план на Агенцијата за администрација (2013-2015)

Франсис Фукујама – Градење држава: Управувањето и светскиот поредок во XXI век, ст. 114, 129

<http://www.makdenes.org/content/article/24890852.html>

<http://www.radiomof.mk/politizirani-opshtini-bezglasni-gragani/>

<http://www.telma.com.mk/vesti/ima-li-vrabotuvanje-bez-partiska-knishka>

## ABSTRACT

Public administration as a public service to the citizens is a key factor in the country that needs to extend and enrich the relationship between the central and local government and between the public and the private sector in order to create conditions for a peaceful and successful transition and application of new methods and standards for more efficient functioning, thus avoiding the politicization which threatens the future of the country. Actually, the politicization of the public administration on the central and local level in the country is one of the conclusions mentioned in the latest European Commission report on Macedonia's progress to EU membership.

In this paper we analyze the causes and consequences of party employment as a mechanism to establish a balance between ethnic communities in the public administration, the standards for this method of hiring, their further treatment, and whether they achieve the planned goals for good governance. In this context, we analyze the opportunities for improvement and change of the politicized state administration in order to achieve a better and more efficient functioning.

The future reforms of the public administration should move in this direction; they must be implemented and adapted to the needs and demands of the citizens through frequent and intense training, application of new technologies and enhanced transparency, where there will be no room for corruption, thus strengthening the confidence of the citizens in the independence of state institutions.

In this paper we apply modern scientific research methods, comparing current practices in the country with the reforms in public administration in our neighbourhood and beyond, which provide a clear overview of the desired reforms and examine the measures needed to overcome the identified problems.



Стручна статија  
УДК: 35.082.2:343.85(497.7)

## ► СЕНЗИБИЛИЗИРАЊЕТО КАКО ЦЕНТРАЛНА КОМПОНЕНТА ВО БОРБАТА ПРОТИВ НЕМОРАЛНИ НАЧИНИ НА ОДНЕСУВАЊЕ И КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

—  
автор: Холгер-Михаел Арндт / Јоахим Шванке

### ПРЕЛИМИНАРНА ЗАБЕЛЕШКА

Академијата на Сојузот на службениците во Германија (dbbakademie) заедно со CIVIC-Институтот за меѓународна обука, многу години е активна во областа на управување на интегритетот и спречување на корупција во земјата и во странство. CIVIC-Институтот за меѓународна обука со години е партнер на фондацијата Конрад Аденауер во Република Македонија во областа на зајакнување на политичката култура и на процесот за проширување на Европската Унија. Неодамна обете организираа манифестации во областа на спречување корупција на локално ниво во Република Македонија. Следнава статија сака да извести за искуствата здобиени притоа, да го разбуди вашиот интерес за ова важно поле на обучување квалификувани кадри за јавна администрација и да даде одговори на важните прашања во ова поле на борба против криминалот и неговата превенција.

Нема којзнае колкава смисла на службениците во јавната администрација, во рамките на еден семинар за превенција од корупцијата да им се објаснува дека е забрането да се прават кривични дела. Претпоставуваме дека тоа треба да се смета за доволно познато. Исто така, ретко треба да се појават и конкретни случаи кога сторителот се наоѓа во заблуда во однос

на казнивоста на неговото однесување (т.н. заблуда за забрана). Барем во областа на „тешките“ корупциски деликти – честопати човек овде се наоѓа во областа на кривично-правниот санкциониран и организиран криминал, т.е. во економски криминал – сторителот многу свесно ги прекршува нормите на однесување што му се познати барем во главни црти, за да ги оствари своите нечесни цели. Од тоа нема сериозно да го отргне ниту учеството на некој семинар. Затоа, дефинитивно треба накусо да се објаснат конкретните национални казнени регулативи и да се укаже на казните за да се заплашат „загрозените вработени“, т.е. неодлучните потенцијални сторители.

Од таа причина, фокусот на обуката всушност повеќе треба да се стави врз поддршката на, во принцип, чесните вработени. За оваа група е од одлучувачко значење да се занимаваат со сомнителните случаи, во кои однапред не е јасно кое однесување е соодветно. Со други зборови, се работи за случаи од сивата зона и за одговарање на две прашања:

- Кое однесување може да се прифати како непорочно?
- Кое однесување треба да се презре како порочно?

Нивното разграничување при обуките најпрвин треба да се вежба на случаи познати на слушателите од секојдневниот живот.

Кога го земате вашето дете од училиште, ви се обраќаат другите родители од одделението. Тие собираат мали парични прилози од родителите, за на учителката на вашето дете за јубилејниот роденден да ѝ купат подарок од родителите (букет цвеќе и еден ваучер) со вкупна вредност од околу 1000-2000 МКД.

Ако слушателите на еден семинар ги соочиме со прашањето дали е разумно родителите да ѝ подарат нешто на учителката и дали таа би требало да го прифати подарокот, ова најпрвин повеќето слушатели го потврдуваат како социјално вообичаено и безопасно. Не постои опасност од вршење влијание врз државното работење, особено затоа што не подарува или во тоа не учествува еден единствен родител.

Со тоа веќе засегнуваме еден важен аспект. Опасноста од вршење влијание врз државното работење (на учителката), во конкретна ситуација, навистина би требало да биде мала, меѓутоа таа би можела да се појави, ако да речеме еден родител не учествува во овој подарок и доколку за ова се дознае случајно или по пат на намерна индискреција. При ваквата варијанта многумина слушатели повеќе не ја исклучуваат можноста дека родителот за кој станува збор ќе почне да го бие лош глас и дека тоа – свесно или несвесно – би можело да повлијае врз однесувањето на учителката кон засегнатото дете.

Исто така, можеме поблизу да ја набљудуваме и улогата на споменатиот родител. Речиси сите слушатели во одредени ситуации се чувствуваат обврзани да дадат нешто. Тие плаќаат (во врска со една државна дејност веќе финансирана со средства од даноци), бидејќи се плашат дека во спротивно тие (или нивното дете, види погоре) ќе претрпат извесна штета. Со други зборови,



ја загубиле довербата во безусловната неутралност на државното работење.<sup>1</sup> Она што во случајот даден со примерот некому му се чини претерано, без проблем ќе биде сфатливо и многу реално, доколку упатиме на градежни претприемачи, кои независно од давањето налози, си го штитат „угледот“ со тоа што им даваат одредени повластувања на вработените од градежната управа или од политиката, затоа што честопати потсвесно стравуваат дека во спротивно би можело повеќе да не бидат земени предвид во идните процеси на доделување. И овде „граѓанинот“ се чувствува обврзан да даде нешто, затоа што се плаши дека инаку ќе претрпи штета.

Довербата во неутралноста на државното работење е засегната и тогаш кога родителите што не учествуваат (на пример, од другите одделенија) го набљудуваат предавањето на подарокот. Овде слушателите можат и треба да се занимаваат со аспектот како одредени процеси делуваат во очите на јавноста, особено кога тие типично не се запознаени со целата заднина. Јасно е дека воочувањето на таквите настани лесно може да доведе до загуба на довербата на јавноста во државната неутралност. Во најлош случај, се јавува впечатокот дека човек мора да даде нешто за да биде третиран правилно.

Во ова секогаш помага и размислувањето за мотивите на давачот. Притоа, во баналниот пример од почетокот можеме да појдеме од тоа дека родителите сакаат само да бидат фини, додека кај некој претприемач насочен кон стекнување добивка, ваквата претпоставка би била многу далеку.<sup>2</sup>

Доколку уште еднаш ги сумираме сите овие аспекти, ќе ги добиеме општите аспекти, кои во многу случаи може да се земат како мерило за сопственото однесување:

- Дали постои опасност да се изврши влијание врз државното работење?
- Дали (другите) граѓани ја губат довербата во неутралноста на државата?
- Дали поединецот верува дека треба да даде нешто за да може да побара некоја државна услуга?
- Зошто дарителот постапува така?

Во почетниот пример, барем аспектите наведени под втората и третата цртичка се проблематични и способни кај некои слушатели да ја разнишаат почетната сигурност дека станува збор за непроблематично однесување.

За тоа не е ниту потребно упатството дека учителката согласно службените и трудовоправните регулативи не смее да го прифати подарокот. Овде би можеле да се продискутираат, односно да се развијат административно-интерни

<sup>1</sup> Bekemann, Uwe; Kommunalkorruptionsprävention, Stuttgart 2007, стр. 38-40.

<sup>2</sup> Во овој контекст треба да упатиме на научниот поим економија на подарување. Тој, честопати означен и како „култура на подарување“, означува една социолошка теорија којашто припаѓа на структурниот функционализам. Економија на подарувањето, според неа, претставува социјален систем во кој стоките и услугните дејности најпрвин се даваат без некоја препознатлива противуслуга, за во подоцнежниот тек да се забележи единствено прилично одложен реципроцитет. Изразот „економија на подарување“ за првпат се споменува кај Марсел Маус Essai sur le don (1923/24) во врска со испитувањето на размената и поделбата на давачките кај домородците. До слични заклучоци доаѓа и етнологот Бронислав Малиновски.

правила за прифаќање награди и подароци. Меѓутоа, бидејќи тие тешко може да го покријат секој замислив случај, слушателите може горенаведените аспекти да си ги забележат во форма на триаголник на интереси и да ги применат во сомнителните случаи.

Посакуваниот трансфер од овој пример за слушателите се состои во тоа тие да идентификуваат проблематични ситуации на случаи во нивната институција (т.е. во нивното работно секојдневие) и со помош на разработените аспекти да можат да дојдат до заедничка евалвација. Потоа нејзе треба сите да ја признаат и таа да се етаблира како задолжително барање за однесување.

## ДЕФИНИЦИИ

Дали некое однесување претставува корупција или не, во смисла на вообичаените дефиниции, е релативно неинтересно. Но затоа одлучувачко е прашањето дали некое однесување сè уште може да се прифати како непорочно или треба да се презре поради горенаведените аспекти.

Сепак, корисно е да се обработат различните точки од една општа дефиниција за корупција, затоа што можат да упатат на различни важни аспекти.

Иако при корупцијата се работи за стар феномен, сè уште не постои прецизна дефиниција за овој поим.

Случаите на корупција се познати уште од античко време: во првиот случај документиран од Паусаниј<sup>3</sup> од историјата на спортот, атлетот Еуполос од Тесалија, во 388 г. п.н.е., успешно, со високи суми пари подмитил тројца од своите противници во турнирот на борење со тупаници на олимписките игри. Меѓу нив бил дури и во тоа време актуелниот победник на олимписките игри во борба со тупаници, Формион од Халикарнасос.

Сепак, дури и во рамките на европскиот процес на обединување на земјите, до денес не постои востановена терминологија.<sup>4</sup>

Доколку погледнеме во германскиот речник, тогаш поимот корупција има еден економски и еден морален аспект: тој значи поткупливост, подмитување и/или пропаѓање, непорочно распаѓање.<sup>5</sup>

Во јуристичка смисла,<sup>6</sup> поимот значи злоупотреба на некоја доверлива позиција на некоја функција во администрацијата, правосудството, економијата, политиката или во непрофитабилните здруженија и организации, како на пример, и фондациите, со цел стекнување извесна материјална или нематеријална корист за која не поседува законски оправдано право. Затоа можеме да појдеме од еден прилично непрецизен поим за корупција.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Паусаниј, грчки Πausanias, (\* околу 115 год. во Мала Азија; † околу 180 год.) бил грчки патеписец и географ. Неговото повеќетомно дело „Патувања во Грција“ содржи опсежни извештаи за олимписките игри во античко време.

<sup>4</sup> Völkel, Klaus; Stark, Carsten; Chwojka, Reiner: Korruption im öffentlichen Dienst, Norderstedt 2011, стр. 13.

<sup>5</sup> Ax, Thomas; Schneider, Matthias: Rechtshandbuch Korruptionsprävention, Berlin 2006, стр. 27.

<sup>6</sup> Wolf, Sebastian: Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung, Wiesbaden 2014, стр. 16.

<sup>7</sup> Lehne, Markus: Whistleblowing, Saarbrücken 2009, стр. 10.

Во политичка смисла, корупцијата, според една дефиниција на американскиот политиколог Херолд Двајт Лесвел, претставува повреда на некој општ интерес во полза на некоја специјална корист.<sup>8</sup>

Сфатен малку пошироко, поимот корупција значи и „морална расипаност“. Најпосле, корупцијата значи и предавство на некој што прима доверба од некој што дава доверба<sup>9</sup>, со што корупцијата во администрацијата значи предавство на службениците кон државата и општеството.

Според дефиницијата<sup>10</sup> на криминалистичко-криминолошката истражувачка група на Сојузната служба за борба против криминалот на Сојузна Република Германија, корупцијата е „злоупотреба на една јавна служба, на некоја функција во економијата или на политичкиот мандат во полза на некој друг, направена по негово барање или од самоиницијатива, за стекнување некаква корист за себе или за некое трето лице, со настапување или очекување да настапи некоја штета или неповолност за општеството во службената или политичката функција или за некое претпријатие во економската функција“.

Во секојдневната употреба, под поимот корупција се подразбираат криминални мрежи коишто тешко може да се препознаат и да се докажат поради големата поврзаност и меѓусебното прикривање на учесниците во нив.

Во австрискиот сојузен главен град Виена, во рамките на еден голем проект за превенција од корупција на почетокот на деценијата беше избрана следнава, сосема едноставна дефиниција на поимот<sup>11</sup>:

- Корупција означува непорочно одбивно однесување, насочено кон повеќекратна лична корист на штета на личности или на општеството.
- Карактеристична е злоупотребата на некоја јавна или некаква економска функција споредлива со неа, која повредува закони или останати норми на однесување.
- Корупцијата штети на угледот на јавната служба и на економијата. Во зависност од нејзината распространетост и нејзиното прифаќање, таа предизвикува пропаст на признатата скала вредности на општеството.

Па така, на пример, важно е да се укаже на тоа дека посакуваната корист може да биде посредна или да се појави кај трето лице. Таквите предности не се секогаш очигледни. Па така, на еден слушател, кој во неговата управа беше задолжен за организирање на годишната службена прослава и поради тоа замоли приватни претпријатија да му дадат материјални донации, не му беше јасно дека користа што произлегува за него притоа се состои и во тоа што во

<sup>8</sup> Rogow, Arnold A.; Lasswell, Harold Dwight: *Power Corruption and Rectitude*. Englewood Cliffs, New Jersey 1963, стр. 132-133.

<sup>9</sup> Arnim, Hans Herbert von: *Defizite bei der Korruptionsbekämpfung und der Korruptionsforschung*, Berlin 2009, Seite 10.

<sup>10</sup> URL: [http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktbereiche/Korruption/korruption\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktbereiche/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true) (пристапено на 16.11.2014).

<sup>11</sup> URL: [http://kdz.eu/sites/default/files/documents/kdz/tagungen/bh-tagungen/bh-tagung\\_2007/Jaernig\\_neu.pdf](http://kdz.eu/sites/default/files/documents/kdz/tagungen/bh-tagungen/bh-tagung_2007/Jaernig_neu.pdf) (пристапено на 16.11.2014)

очите на колегите тој важи за успешен човек, за талент за организирање или, едноставно, за човек со врски.

Исто така, вреди да се размислува и за фактот дека користа за сторителот честопати се конфронтира со некаква штета (само) за општеството. Поинаку отколку кај непосредната засегањатост (на пример, кога човек самиот го покрале), интересот за гонење честопати е помал кога е оштетена „само“ една анонимна маса (општеството, даночните обврзници). Тогаш на човека му паѓа полесно да го игнорира тоа и да си рече: „Што ме засега тоа?“ Затоа овде е важно да се стави до знаење колку неморалните начини на однесување му штетат на општеството, а со тоа и на сите нам, со цел да се поттикне цивилната храброст на поединецот и неговата подготвеност за интервенирање (пријавување на сомнежот).

Најважно (и најбанално) е сознанието дека корупцијата или неморалниот начин на однесување вообичаено се случува прикриено. Тоа веќе упатува на централното начело за борбата против корупцијата, на постигнување транспарентност. Со тоа се подготвуваат сите подоцнежни размисли за транспарентност во организациските структури и во секојдневниот тек на настаните во една установа.

## ВИДОВИ И ОБЕМ НА КОРУПЦИЈА

Во принцип, постојат три вида на корупција, кои се разликуваат меѓу себе по својот обем и траење. Тоа се<sup>12</sup>:

- ситуациска корупција
- структурна корупција и
- систематска корупција

„Можноста го прави човека крадец“ – со оваа крилатица на слушателите може да им се објасни настанувањето на „ситуациската корупција“. Вработениот, кој меѓу документите од поднесеното барање неочекувано открива банкнота (оваа ситуација може многу fino да се симулира во самиот семинар за релаксирање на атмосферата), мора за милисекунда да одлучи дали ќе се ужасне навредено или ќе дозволи да биде поткупен. А сосем е јасно дека во оваа ситуација на изненаденост, честопати може да испадне и поинаку отколку што би се случило по зрело размислување и одмерување на нештата.

Наспроти тоа, попроблематична отколку ситуациската корупција, којашто се појавува само повремено, е структурната корупција, каде што има создадено структури во кои е лесно да се изврши влијание. Овде сторителот го познава својот противник и знае да го процени тоа – на тој начин за него се смалува опасноста да биде повикан на одговорност. Во дадениот случај, тој веќе „го нахранил“ својот противник. Овде може добро да се објасни и да се „претстави“ ваквата типична постапка на вршење влијание, каде што давањето

<sup>12</sup>Dölling, Dieter: Handbuch der Korruptionsprävention, München 2007, Seite 16 (1. глава, I. знак на работ 14ff.).

повластувања почнува незабележително, а со текот на времето толку се зголемува, што „прифаќачот“ – честопати без самиот да го восприеми тоа – го преминува прагот и се впушта во незаконски зделки.

Јасно е дека таквите структури треба да се разбијат барем во областите со зголемена опасност од корупција.

Меѓутоа, за слушателите на семинарот најтешко сфатлива е систематската корупција, при која цели сегменти од управата се прекриени со мрежа или се создава паралелен систем, карактеризиран со корупција за вршење влијание.

Дали, и во кој обем јавната служба и сопствената институција е погодена од нечесни дејствија, емпириски или не може или само тешко може да се докаже. Меѓутоа, важно е на слушателите да им се укаже на тоа дека е основана претпоставката дека покрај вообичаено малото светло поле, постои и едно големо темно поле (под врвот на една санта мраз што се наоѓа во вода). Овде, на пример, може да се упати на анонимни самопроценки.

## ПРЕПОЗНАВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

Оној што сака да се бори против корупцијата, мора да ја препознае. Како и да е, никој не носи натпис околу вратот, на кој му пишува дека е корумпиран. По правило, постојат само одредени знаци (индикатори)<sup>13</sup>, коишто сами по себе земени можат да бидат безопасни. Меѓутоа, онаму каде што индикаторите играат важна улога или се зачестуваат, барем постои повод за зголемено внимание и за критички испитувања.

- Интензивни (лични) контакти

Кога вработените во администрацијата и граѓаните, т.е. претприемачите веќе долго се познаваат и се ценат едни со други, кога дури можеби се воспоставиле пријателски врски, тоа не мора по секоја цена да води кон корупција – меѓутоа, таа би била лесно можна. Затоа, барем во областите загрозувани од корупција, би требало да се испита дали не е корисно да се разбијат таквите структури.

- Концентрација на компетентноста

Оној што сета моќ ја обединува во својата личност, не мора да е корумпиран – меѓутоа, нему би му било многу полесно да ја зграби можноста за извршување нечесно влијание.

- Недоволен службен и стручен надзор и можноста за провиден контролен систем како последица од тоа

Контролата може да ја спречи корупцијата. Честопати со воведувањето контролни механизми се поврзуваат недовербата и обвинувањата за тајности. Меѓутоа, контролата сепак, по прво го има за цел токму спротивното. Таа создава транспарентност и ослободува од сомнежи и недоверба.

<sup>13</sup>Bekemann, Uwe: Kommunal Korruptionsbekämpfung, Stuttgart 2007, стр. 96ff.

- Голема основа на доверба

Истото важи и кога вработените не се под надзор или не се контролирани со некој транспарентен систем. Оној што знае кога и како ќе биде контролиран, има можност да се подготви за тоа. Затоа, ефикасната контролна дејност (на пр. преку интерна ревизија) претпоставува еден момент на изненадување.

- Неотсуствување од работа

Кога некој вработен не покажува отсуство од работа, можеби е особено мотивиран и ангажиран. Но ако ова почне да зазема невообичаени форми (на пр. ако се откажува од одмор или и покрај очигледната болест, се појавува на работа), барем мора да се испита и да се разгледа можноста дали тоа евентуално нема некоја друга заднина. Ништо не го плаши повеќе корумпираниот сторител отколку транспарентноста до која може да дојде ако го заменуваат неговите колеги. Затоа, корумпираниот сторител секогаш мора да биде присутен.

- Често давање налози на еден понудувач

Класичниот пример во упадливостите се однесува на честото давање налози на еден одреден понудувач, што во конкурентната економија е многу неверојатно и затоа е упадливо. Тоа секогаш се оправдува со истите аргументи (особена сигурност, специјални знаења/способности и слично). При подетална анализа, наспроти тоа, честопати се јавуваат случаи на непостоечка транспарентност, а со тоа е поврзано и едно опкружување во кое лесно се можни манипулации.

- Споредни дејности

Оној што врши споредни дејности „му служи уште на еден друг господар“, на чие влијание е изложен. Во таквите случаи честопати е очигледна опасноста од судир на интересите. Затоа, во интерес на борбата на нечесните мерки на влијание, споредните дејности би требало колку може повеќе да се ограничат (што секако претполага извесно одредено ниво на надомест).

- Прекршување на регулативите (за распределба)

Доколку не се почитуваат регулативите, тоа може да ја има „безопасната“ заднина дека не биле познати или дека биле повредени од невнимание. Но би можело да се работи и за свесен, намерен престап. Непочитувањето на регулативите затоа треба да даде повод за голема внимателност.

- Упадлив стил на живот

Корумпираните сторители честопати страдаат од голема потреба за доминација. Уживаат кога давачот (на пример, некој приватен претприемач) им дава чувство дека се важни. Со тоа честопати кореспондира и фактот дека некое незаконско богатство не се прикрива, ами јасно се прикажува. Доколку животниот стил не соодветствува на нивото на платата, треба многу прецизно да се погледне зад тоа.

- Работен однос на членови од семејството

Уште еден типичен предупредувачки сигнал се работните односи на членови од семејството. Корумпираните сторители честопати се обидуваат да направат нивните повластувања да изгледаат легално, доколку ги пренесат како противуслуга за наводни услуги во рамките на работен однос или договор за советувања со некој член од семејството.

### ПРИЧИНИ ЗА КОРУПЦИЈА

Само оној што ги познава причините за корупција е во состојба ефикасно да се бори против нив.<sup>14</sup> Освен лакомоста по пари, потребата за доминирање и непостоечките мерила за вредност, овде пред сè, улога би требало да игра и непостоечкото задоволство од работата.<sup>15</sup> Незадоволните вработени кои се чувствуваат неправилно третирали се склони попрво да се однесуваат нелојално. Вработените што се чувствуваат фер третирали, наспроти тоа, помалку се подложни на нелојалност. На тој начин се воспоставува тесна врска меѓу развојот на персоналот и борбата против корупцијата.<sup>16</sup> Затоа, развојот во погрешни насоки во системот за развој на кадрите (како лошите системи на процена или патронство на службите) треба да се коригира и од причини за спречување корупција. Исто така, влијание врз однесувањето на вработените би можела да има и непостоечката функција на урнек на водечкиот персонал, и таа би требало соодветно да се коригира.

### ВЕЖБИ НА ДИЛЕМА

Сензибилизирањето на вработените не може да се постигне преку вообичаената практика присутна во многу управи со ширење на информациите по пат на расписи. Искуството покажува дека на овој начин вработените не чувствуваат дека трајно им се обраќаат нив – не се создава свест за проблемот. Но затоа добри резултати даваат неконвенционалните начини на пренесување на материјалот.<sup>17</sup>

На нашите семинари слушателите најпрвин редовно се делат во мали групи и се соочуваат со различни ситуации на дилема. Првиот случај опишува една класична ситуација во давањето налози:

<sup>14</sup> Ax, Thomas; Schneider, Matthias: Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung, Berlin 2006, стр. 43ff.

<sup>15</sup> Dölling, Dieter: Handbuch der Korruptionsprävention, München 2007, стр. 28 (1. глава, IV. знак на работ 40ff.).

<sup>16</sup> Wolf, Sebastian: Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung, Wiesbaden 2014, стр. 77ff.

<sup>17</sup> Arndt, Holger-Michael; Ratković, Vesna: Integritet ili korupcija? Pitanja i odgovori, Podgorica 2014, стр. 5.

Како соработник на управата, еден ден случајно дознавате дека сопругата на одговорниот вработен за давање на налозите работи во едно претпријатие за испорака коешто го доби последниот голем налог. Што ќе сторите?

1. Ќе го прашам соработникот за овој факт и ќе се информирам за неговата заднина.
2. Нема да преземам ништо и во полза на мојот колега ќе појдам од претпоставката дека се работи за случајност.
3. Ќе го известам шефот за овој факт и ќе му оставам нему да одлучи што треба да се стори.
4. Во претпријатието за испорака ќе прашам дали таму постои некоја можност за вработување на мојата невработена партнерка.

Еден втор пример за содржина ја има секојдневната ситуација на примање подароци:

Како претставник на мојата управа, пред извесно време бев поканет како излагач на една конференција. По манифестацијата, сите излагачи беа замолени да дојдат на подиумот. Символично, како признание за нивниот учинок, организаторите на конференцијата на секој од излагачите му предаваат по еден завиткан подарок. Што би требало да сторам?

1. Се заблагодарувам
2. Учтиво го одбивам подарокот
3. Подарокот го донирам во една добротворна организација

Слушателите мора како група заедно да се сложат за едно решение, кое според искуството води до жива размена на аргументи за и против за одделните алтернативи. На тој начин веќе се постигнува главната цел на интензивно занимавање со некоја дилема. Може да дојде и до дополнително продлабочување со тоа што групата на крајот пред сите мора да го претстави и да го одбрани својот случај и фаворизираното решение. Изнајденото решение потоа ќе се оцени (со бодови) во однос на тоа дали:

- а. е праведно за засегнатиот (тука колегата, организаторот) и
- б. дали е соодветно за општеството од гледна точка на борбата против корупција.

Во идеален случај, слушателите за обработка на случаите со дилема ги применуваат порано разработените аспекти. Понатамошниот и централен



трансфер би се состоел во тоа тие да се идентификуваат со ситуациите на дилема што спаѓаат во нивниот работен простор.

Тоа истовремено би можело да премине во една (конкретна) анализа на згрозеноста, за на крајот да размислат во која мера може да се преобликуваат тековите и интерните директиви на односната управа. Сите идеи потоа би требало да се сумираат во еден концепт за борба, кој динамично ќе се развива и понатаму. Класичните компоненти на таквиот концепт веќе би требало да се наведат при обуката за сензибилизирање<sup>18</sup>, за на слушателите со тоа да им се олесни нивното спроведување потоа во управата.

Случаите на сензибилизирање лесно може да се произведат вештачки, надвор од секојдневието на праксата во управата, и ја даваат основата за една широка и опсежна дискусија во областа на порочните начини на однесување и корупција. Освен тоа, би можеле да се прошират со лични и организациски мерки за спречување корупција. Разбирањето на неопходноста од таквите мерки кај службениците во јавната администрација претставува разбирлив предуслов за успехот на мерките, и тоа може да се постигне со опсежно сензибилизирање.

<sup>18</sup>За неопходноста од манифестациите за сензибилизирање на јавната администрација: Sorgatz, Ingo: Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen, Heidelberg 2012, стр. 99ff.

## ABSTRACT

To guarantee appropriate functioning of the public administration and to implement the goal of “good governance” at all levels as a central task, it is necessary to sustainably win the confidence of the citizens and all participating individuals with regard to integrity of the processes.

The role of the managers to guarantee and organise this process and, of course, to act as an example, is crucial.

The article demonstrates how a basic sensitization with limited financial effort can be achieved.

However, systematic prevention and combating corruption can only be successful if they are addressed directly at the people. This process should ensure that such a form of crime is condemned and that the public is informed accordingly. Public administration is very important within this process, not only to support, but also to initiate it.

Corruption in public administration can be successfully combated only if it is possible to undertake credible efforts in this area with relevant support of the politicians. Each employee in the administration is challenged. It is not enough to wait until someone else starts.





Стручна статија

УДК: 35.087.41-027.236(497.7)

## ► THE INEFFICIENCY OF THE PERFORMANCE-RELATED PAY IN THE PROCESS OF THE MUTUALISATION OF THE PUBLIC SECTOR

—

authors: Daniel Gjukjeski

### INTRODUCTION

The origin of the interest for cooperation of the public sector with the social businesses and community and the way it affects the business climate and the public sector development is the first note important for this article. The beginning of cooperation of the local governments with manufacturers of different ethnical background in the form of co-operatives is recognized as the social enterprise movement in the UK in the time of austerity of the late 1990s<sup>1</sup>. Today, the consequences of the economic crisis once again generate challenges of privatization or closure. Although the social enterprise sector today is a success of business transformation, the situation regarding the public sector, and especially mutualisation, is still questionable. Recent studies on social enterprises by People's Business<sup>2</sup> show that there is a positive trend of increasing proportion of social enterprises that trade with the public sector. This trend can be recognized as a sign of responsiveness and adaptation of social enterprises to market signals from the government, local community, or customers. Nevertheless, we should not confuse this data on social enterprises with the mutuals. It does not mean that all of them were public sector organizations previously, but it is important to be aware of the business environment for mutualisation.

<sup>1</sup> Hazenberg, Richard, Hall, Kelly & Ogden-Newton, Allison, *Public Service Mutuals: Spinning Out or Standing Still?*, (London: RSA., 2013), 8.

<sup>2</sup> Villeneuve-Smith, Frank & Chung, Charlotte, *The People's Business* (London: Social Enterprise UK, 2013), 7.

The reasons for contemporary mutualism are modern and related with the loss of trust in political and social institutions, democratic deficit, low levels of political and social participation, withdrawal of the state from public service delivery, and the rise of social and economic needs in an increasingly unequal society<sup>3</sup>. The situation with mutualisation in the UK is presented in the *Public Service Mutuals: Next Steps Report*, and *Our Mutual Friends Report* by the Mutual Task Force. According to the Chair of Mutuals Task Force, Prof. Le Grand, there are two challenges in the public sector: the economic crisis, and the aging of the population. He considers the employee ownership and control as an opportunity to meet these challenges<sup>4</sup>. In the RSA Report on Mutualisation, the organizations presenting the public sector mutuals, co-operatives and social enterprises are defined as organizations which have spun out of the public sector and continue delivering public services managed by the employees. It is the entrepreneurial way of delivering public services, where the priority of placement of skills is for community development, where consumers become producers, savings are increased, and charities less depend on philanthropy<sup>5</sup>. That is why successful public sector mutuals are increasingly held up as the future of public service delivery. They appear to “offer opportunities to drive cost reduction, increase productivity and enhance user satisfaction” as *The Guardian* journalist Farrow-Smith stated as a reason for their continuation<sup>6</sup>.

Mutualisation’s full capacity can only be accomplished with institutional and financial support by the government. There are a number of programmes and funds -- Social Enterprise Investment Fund, Mutuals Supportive Programme, and the Public Service (Social Value) Act – considered as the most significant development because under it, “public bodies are required to consider how the services they commission and procure might improve the economic, social and environmental well-being of the area”<sup>7</sup>. As it is highlighted in the Mutual Friends Report, “more supportive and co-operative working environments provide a strong basis for employees to perform well, and supervise the performance of their peers”<sup>8</sup>.

## INEFFICIENCY OF PERFORMANCE-RELATED PAY DURING MUTUALISATION

### *Defining Performance-Related Pay*

PRP refers to pay related to a person’s performance measured by objective criteria or subjective assessments. Such pay may be provided in the form of permanent supplements or lump-sum bonuses. Additionally, application of PRP schemes can

<sup>3</sup> Davies, William & Yeoman, Ruth. *Becoming a Public Service Mutual: Understanding Transition and Change*, (Oxford: Oxford Centre for Mutual & Employee-owned Business, 2013), 3.

<sup>4</sup> Mutuals Task Force Briefing Paper, *Our Mutual Friends: Making the Case for Public Service Mutuals*.

<sup>5</sup> Hazenberg, Richard, Hall, Kelly & Ogden-Newton, Allison. 2013, 3.

<sup>6</sup> Farrow-Smith, Duncan. “One Year On: Five Lessons for Public Sector Mutuals.” *The Guardian* [Online] 30<sup>th</sup> April 2013. Accessed 09.11.14. <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/apr/30/public-sector-mutuals-five-lessons>.

<sup>7</sup> Social Enterprise UK. *The Social Value Guide: Implementing the Public Services (Social Value) Act*, (London: Social Enterprise UK, 2012), 5.

<sup>8</sup> Mutuals Task Force Briefing Paper, *Our Mutual Friends: Making the Case for Public Service Mutuals*. 14.

be found as a common public service management tool aimed at giving managers more flexibility over allocating resources. A recent study on the Public Sector Compensation in Times of Austerity by OECD shows that the UK is in the group of countries that apply PRP more extensively than others. It is reported that PRP is “a way of increasing flexibility in working practices and managerial discretion over pay and individual accountability”<sup>9</sup>. The *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector* Report finds that fair pay is essential for high quality and well managed public service, and gives numerous recommendations for increasing transparency and proportionality<sup>10</sup>. On the other hand, there is a critique on the effectiveness of PRP that draws attention to the fact that the material payoff alone does not determine behaviour, and if there is motivation linked to anything other than the material payoff, it is assumed that this motivation is not affected by the financial incentive. An additional fundamental problem is the lack of possibility to design appropriate incentives for the services of the public sector. Furthermore, incentives may amend behaviours that become legitimate in accordance with the incentives, but in the long term can be in conflict with good performance and demoralize the employees<sup>11</sup>. Thus, we end up with a paradox; as Bregn writes in the article on PRP’s detrimental effects, “PRP not only weakens the relative importance of an initial motivation to carry out the job well, but also corrodes the initial motivation, while it is this initial motivation that should be a safeguard against detrimental behavioural responses to the financial incentive”<sup>12</sup>.

In this article, the role of PRP is analyzed as an incentive for achieving higher levels of performance by the staff in times of mutualisaiton. Continuous development is necessary to understand how to enhance performance and what instruments should not be used in a transitional period where faults can occur, led by previous positive experiences with PRP and the agent-principal theory of the new public management. The latest research on mutual sector explains that the motivation for success highly depends on the perseverance and persistence of the agents that establish the unit, which basically relates with the leadership style and the type of benefits as crucial factors for continuation.

### *Leadership*

According to the *Hutton Review of Fair Pay* the context for leadership of public services is changing. The UK Government stated its intentions to localize power and funding, enhance diversity in public service and thus support communities and make more room for citizens’ inclusion and voluntarism, with an aim to increase innovation, energy and customer focus. Therefore, there is a need for a new kind of leadership if is expected from the existing trends to accelerate the disaggregation

<sup>9</sup> OECD. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, (OECD Publishing, 2012), 85.

<sup>10</sup> Hutton, Will. *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector: Final Report*, (London: Crown, 2011), 9.

<sup>11</sup> Bregn, Kirsten. *Detrimental Effects of Performance-Related Pay in the Public Sector? On the Need for a Broader Theoretical Perspective*, (Springer Science+Business Media, 2012), 23-25.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 32.

of the current sectors into new autonomous units. This leadership should appreciate how the formal status of co-ownership places new obligations on management to be constantly prepared to account for the decisions made on behalf of members. Moreover, it is a necessity for plural leadership: as Yeoman writes in *The Guardian*, it will create a stable civic culture of participation, mutual values of equality, fairness and mutual respect, thereby giving members satisfying and meaningful reasons for getting involved<sup>13</sup>.

Special focus on the understanding of the transition and change leadership was given in the research paper "Becoming a Public Service Mutual: Understanding Transition and Change" published by the Oxford Centre for Mutual & Employee-owned Business. The paper highlights that PRP would be an ineffective motivation tool in the fields exhibiting a significant need for certain kinds of new behaviour and leadership. For example, the primary leadership challenge is the creation of mutual culture to "achieve a level of understanding of mutualism among staff and service users, and encouraging members to take decisions and use their initiative"<sup>14</sup>. An appropriate PRP tool in these circumstances would define benchmarks for recognition of people's performance, limit their risk-taking attitude and take the focus of the mutualisation itself. However, there are no ready-made systems through which public service mutuals can assess how well they are doing. Policies for mutualisation have been driven by a desire on the part of local authorities to see concepts such as happiness, well-being and empowerment considered by public sector authorities when commissioning out services<sup>15</sup>. This culture is the opposite managerial system than the one in a hierarchical public sector with defined outputs and outcomes; priority is given to curiosity, decision making by all, and support when mistakes are made.

Another point that is crucial regarding leadership is that most of the mutuals depend on highly committed 'bloody-minded' individuals, willing to preserve a model they believe in even when others do not. As the Managing Director of Your Healthcare CIC Siobhan Clarke said in an interview with Transition Institute, "You need to really believe in it, and actually the reason you keep going is because you do believe it. If you believe in the idea, and you explain it to the staff and they see that it is best for the organisation then everyone has input". Spinning-out enables for staff to avoid undesirable scenario, such as being cut, merged with another public sector body, or transferred into the winner of a tender, and take responsibility for their own future<sup>16</sup>. In this case, PRP cannot have any positive impact on the managerial performance because it decreases the autonomy and self-sufficiency of the leading agents.

<sup>13</sup>Yeoman, Ruth. How to Lead Successful Public Mutuals. *The Guardian* [Online] 19<sup>th</sup> June 2013. Accessed 14.10.2014. <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/jun/19/how-plural-leadership-public-mutualisation>.

<sup>14</sup>Davies, William & Yeoman, Ruth. 2013, 8.

<sup>15</sup>Hazenberg, Richard, Hall, Kelly & Ogden-Newton, Allison. 2013, 17.

<sup>16</sup>Social Enterprise Coalition. *Right to Run*. (London: Social Enterprise Coalition, 2011), 8.

## Benefits

Davis and Yeoman identify the prospect of altering the goals and meeting the particular changing needs of their users due to the genuine situation where the employees and service users can potentially become members of a single entity as benefits of mutuals. Their goals emerge from these relationships in ways that cannot be easily communicated into measurable outcomes, and risks are mitigated through better understanding of user needs<sup>17</sup>. The greater employee engagement yields intrinsic benefits with the highest degree of satisfaction according to Deci and Ryan<sup>18</sup>. That is in compliance with the conclusion of the Mutual Task Force that “the quality of the experience and performance is not as good in general when people are controlled than when they are autonomous”<sup>19</sup>. In psychological theory, Frey framed this in the concept of crowding out of intrinsic motivation, meaning that the intrinsic motivation can be impaired by rewards. The emphasis on the intrinsic motivation in mutuals establishments illustrates the priority of sustaining this motivation rather than the extrinsic motivation. In the second case, if the external interventions are perceived as controlling or unfair they would lead to the suffering of self-determination and self-esteem of the agents of mutualisation, which can cause a much greater damage than the advantage if those incentives were right<sup>20</sup>. And that can easily occur within the mutual because those who invest additional effort and time to establish a successful model might feel that they are paid for one job while they perform for two<sup>21</sup>.

The main focus of the Mutual Task Force research regarding the future steps of mutuals was benefit and motivation. Two kinds of benefits were located, where the first was intrinsic to the employees themselves due to the positive consequences of greater employee engagement and the second is that employee engagement is instrumental in improving service delivery, which has the positive impact on the user`s satisfaction and resource`s management of the first benefit.<sup>22</sup>. These benefits lead towards lower absence compared to non-employee-owned organizations, higher wages on average, lower production costs and higher productivity, and motivation to deliver greater customer satisfaction. In conclusion, that makes the agents of mutuals to be innovative, profitable and flexible in the new economic environment. The PRP cannot enhance the effect of these incentives. Sometimes it can even boomerang them. Regardless of whether or not a financial incentive such as PRP will harm an underlying motivation to perform, PRP may harm the incentive to carry out a job well. This may happen when employees are initially motivated to do a good job, e.g. by a public service motivation associated with

<sup>17</sup> Davies, William & Yeoman, Ruth. 2013, 17-18.

<sup>18</sup> Ryan, Richard M., & Deci, Edward L., “Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions” (*Contemporary Educational Psychology*, 2000), 54-67.

<sup>19</sup> Davies, William & Yeoman, Ruth 2013, 11.

<sup>20</sup> Frey, B. S.. *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar Pub, 1997), 30.

<sup>21</sup> Davies, William & Yeoman, Ruth 2013, 17.

<sup>22</sup> Mutuals Task Force Briefing Paper, *Our Mutual Friends: Making the Case for Public Service Mutuals*. 11.

-serving the public good out of non-selfish interests<sup>23</sup>. Finally, the basic benefit of the PRP method - the additional financial satisfaction, has already been achieved within functioning mutuals with higher wages, with one important difference that in this case it is not due to authority's recognition, but to mutual consensus.

## CONCLUSION

The economic crisis, lack of trust in political institutions, inefficiency of public management and the enhancement of entrepreneurial spirit has brought the mutualisation process high on the political agenda. While it is not a novel innovation, the current frame, support and maintenance of the various factors and actors give a priority of mutualisation because of the multidimensional effect: it increases the efficiency of the public sector, the number of employment opportunities during budget cuts, the quality of service and cooperation between the departments and entities, and other benefits that, in the long-term, point to the advantages of mutualisation.

The reason why the PRP is analyzed as a tool for motivation in this case is the expectation of founders to reach for tools with a significant positive effect on the public sector employee motivation, having in mind that mutualisation is a process filled with challenges and novelties. However, the result that would be expected of it, based on the previous research on the advantages and disadvantages of PRP on the one hand, and research on the benefits and driving forces in mutuals on the other, clearly indicates the failure of the method in this case. The specific causes of this paper summarized in the two areas, leadership and benefits, are the following. First, the necessary prerequisite for a new kind of leadership is building a culture that is different from the one in the public sector fuelled by methods such as PRP. Second, the outputs and objectives expected from mutuals are more comprehensive and have a social value that is hard to translate into a benchmark that would be the basis for bonuses. Additionally, this bonus will lead to a negative response by other actors because it discourages enthusiasm and leadership. Third, the nature of the agent's benefits is different from those motivated by PRP. Both types targeted in this paper, intrinsic and instrumental, according to recent research would be miscarried if financially motivated. In the case of a successful establishment of the mutual, however, the financial benefit is expected and sustainable.

In accordance with these conclusions, additional research focused on the culture of progression pay is recommended, changing the principal-agent theory to self-governed agents, and extracting guidance from other experiences. Also, it is very important to emphasize the principles, behaviours, and methods coming from the public sector that would be detrimental to the process of mutualisation. It is a process that requires long-term commitment from a certain kind of individuals, characterized by innovation, determination and ability to work in a dynamic and risky environment, different from their place of origin, the public sector. However,

<sup>23</sup>Perry, James L., & Hondeghem, Annie. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008), 3.



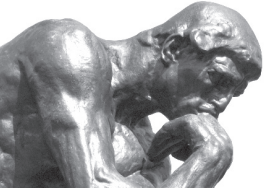
with adequate support from the public and business sectors, and commitment to the development of mutuals culture, previous examples indicate that the results are more positive and there are more long-term achievements than in the public sector that are satisfactory factors for a further contribution in this area.

### References:

- Birchall, Johnston *The Big Society and the 'Mutualisation' of Public Services: A Critical Commentary*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2012.
- Birchall, Johnston. *The Mutualisation of Public Services in Britain: A Critical Commentary*. Kurswechsel, 2004.
- BMG Research. *Social Enterprise: Market Trends*, Cabinet Office, 2013.
- Bregm, Kirsten. "Detrimental Effects of Performance-Related Pay in the Public Sector? On the Need for a Broader Theoretical Perspective". Springer Science+Business Media, 2012.
- Davies, William & Yeoman, Ruth. *Becoming a Public Service Mutual: Understanding Transition and Change*. Oxford: Oxford Centre for Mutual & Employee-owned Business, 2013.
- Farrow-Smith, Duncan. "One Year On: Five Lessons for Public Sector Mutuals." *The Guardian* [Online] 30<sup>th</sup> April 2013. Accessed 09.11.14. <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/apr/30/public-sector-mutuals-five-lessons>.
- Frey, Bruno S.. *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham; Brookfield: Edward Elgar Pub, 1997.
- Hazenber, Richard, Hall, Kelly & Ogden-Newton, Allison. "Public Service Mutuals: Spinning Out or Standing Still?", London: RSA, 2013.
- Hutton, Will. "Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector: Final Report". London: Crown, 2011.
- Michii, Johathan. "Mutual Advantage? The Future Implications of Mutualism for Employment Relations". Acas Future of Workplace Relations Discussion Paper Series, 2012.
- Mutuals Task Force Briefing Paper. "Our Mutual Friends: Making the Case for Public Service Mutuals".
- Mutuals Task Force Report, *Public Service Mutuals: The Next Steps*.
- OECD. "Public Sector Compensation in Times of Austerity". OECD Publishing, 2012.
- Perry, James L., & Hondeghem, Annie. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2008.
- Ryan, Richard M., & Deci, Edward L. "Intrinsic and extrinsic motivations: classic definitions and new directions". Contemporary Educational Psychology, 2000.
- Social Enterprise Coalition. "Right to Run" London: Social Enterprise Coalition, 2011.
- Social Enterprise UK. "The Social Value Guide: Implementing the Public Services (Social Value) Act, London: Social Enterprise UK, 2012.
- Villeneuve-Smith, Frank & Chung, Charlotte. "The People's Business". London: Social Enterprise UK, 2013.
- Yeoman, Ruth. "How to Lead Successful Public Mutuals". *The Guardian* [Online] 19<sup>th</sup> June 2013. Accessed 14.10.2014. <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/jun/19/how-plural-leadership-public-mutualisation>.

## РЕЗИМЕ

Во овој труд ќе биде елаборирана неефикасноста на методот за мотивација преку одредување плата (во текстот PRP), во зависност од извршената работа во време на трансформација на институции коишто се одделиле од јавниот сектор и работат самостојно под раководство на вработените (во текстот mutuals). Првично, во воведот ќе биде опишан самиот процес, основните столбови и причини, и ефектот врз трансформацијата на јавниот менаџмент. Потоа, фокусот ќе биде на главната теза преку поврзување на воведот со содржината од вториот дел, каде што ќе биде анализиран PRP-методот, како инструмент за мотивација, и ќе бидат претставени аргументите за тезата во трудот. Анализата ќе се концентрира на влијанието на методот врз лидерството и бенефитите – двете основни мотивациски сили на трансформацијата. Последователно, преку дедуктивна презентација на заклучоците ќе биде презентирана адекватноста на PRP-методот за зголемување на ефикасноста на трансформацијата. Фокусот на истражувањето е на Велика Британија поради долгогодишната трансформација, поддршка и податоци достапни на оваа тема.



Стручна статија  
УДК: 35.076(497.7)

## ► СИСТЕМОТ НА УПРАВУВАЊЕ ЗАСНОВАН НА КОМПЕТЕНЦИИ, КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОЕФИКАСНА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

автори: Дејан Димитриевиќ / Ева Јованова /  
Петар Трајков / Сулејман Сулејмановски

### ВОВЕД

Реформата на јавната администрација претставува процес на трансформација на законите, системите, структурите и постапките, со цел да се обезбеди ефективна и ефикасна поддршка на државните органи при развивање и спроведување на програмите и политиките, како и да се обезбедат ефикасни услуги за граѓаните<sup>1</sup>. „Ефикасната, професионална и деполитизирана јавна администрација игра клучна улога во сите процеси на донесување политики“<sup>2</sup>. Реформата на јавната администрација не е процес којшто е ексклузивно присутен само во помалку развиените земји што се во фаза на транзиција, напротив, станува збор за „континуиран процес кој се одвива и во земјите со развиена демократија и пазарна економија“.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Официјална веб-страница за реформата на јавната администрација при Владата на Република Македонија: <http://www.rja.gov.mk/?q=frontpage> (пристапено на 20.11.2014)

<sup>2</sup> Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е. и Гоцевски, Д., „Јавна администрација основа за реформе/не-реформе у Републици Македонији“, во *Весник, часопис за теорију и праксу друштвено хуманистички науки* (број 1), Белград: Београдска пословна школа – Висока школа струковних студија, 2013, стр. 35

<sup>3</sup> Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е. и Гоцевски, Д., „Јавна администрација основа за реформе/не-реформе у Републици Македонији“, во *Весник, часопис за теорију и праксу друштвено хуманистички науки* (број 1), Белград: Београдска пословна школа – Висока школа струковних студија, 2013, стр. 41

Во однос на реформата на јавната администрација, „како основни мотиви/ причини за спроведувањето на реформата на јавната администрација во Република Македонија се истакнува натамошниот развојот на демократското општество и поддржувањето на развојот на пазарното стопанство, односно стабилноста и континуитетот на државата, кои можат да се обезбедат само со развојот на демократската администрација“.<sup>4</sup> Воедно, реформата на јавната администрација претставува еден од клучните столбови во процесот на европската интеграција, имајќи предвид дека тоа е еден од условите за пристап на Република Македонија во Европската Унија. Според Владата на Република Македонија, „реформата на јавната администрација и процесот на европска интеграција претставуваат една целина“.<sup>5</sup>

Оттука, оваа анализа ќе даде преглед на најзначајните документи за регулирање на областа на реформата на јавната администрација во Република Македонија, со осврт на системот на управување заснован на компетенции, воспоставен со донесувањето на новиот Закон за административните службеници. Истовремено, анализата дава преглед на документите на Европската Унија во коишто се оценува реформата на јавната администрација во Република Македонија. На крајот, анализата се обидува да даде одговор на прашањето дали системот на управување заснован на компетенции претставува предуслов за обезбедување поефикасна јавна администрација во Република Македонија.

## **ПРЕГЛЕД НА НАЈЗНАЧАЈНИТЕ ДОКУМЕНТИ ЗА РЕГУЛИРАЊЕ НА ОБЛАСТА НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Како најзначајни документи за регулирање на областа на реформата на јавната администрација во Република Македонија се: Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија (1999)<sup>6</sup>, Законот за државните службеници (2000)<sup>7</sup>, Законот за јавните службеници (2010)<sup>8</sup>, Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015)<sup>9</sup>, Националната програма за усвојување на правото

<sup>4</sup> Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., „Јавна администрација“, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2008, стр. 432

<sup>5</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), Влада на Република Македонија, 2010, стр. 5

<sup>6</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Влада на Република Македонија, 1999

<sup>7</sup> Закон за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 06/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013)

<sup>8</sup> Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 52/2010, 36/2011, 06/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013)

<sup>9</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), Влада на Република Македонија, 2010

на Европската Унија (2012)<sup>10</sup> и Законот за административните службеници (2014)<sup>11</sup>.

Стратегијата за реформа на јавната администрација, донесена во мај 1999 година, претставува прв организиран напор на Владата за реформа на јавниот сектор во Република Македонија. Во Стратегијата се нагласува дека основните принципи за функционирање на новиот систем на јавната администрација треба да бидат: владеење на правото, транспарентност, компетентност, стабилност, одговорност, предвидливост, еднаков третман, ефикасност и етичност. Врз база на овие принципи, во Стратегијата се нагласува потребата од развивање информатички системи на владините институции<sup>12</sup> и редуцирање на големината на јавната администрација<sup>13</sup>. Според процената на авторите Давитковски и Павловска-Данева, „...извршен е добар дел од спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација од 1999 година. Донесени се низа закони, кои барем формално-правно ги содржат принципите и стандардите утврдени во *acquis communautaire*“.<sup>14</sup>

Во 2000 година, Собранието на Република Македонија го донесе Законот за државните службеници. Со овој правен акт, за првпат се воведува единствен систем на државна служба и се утврдува статусот на државен службеник за вработените во органите на државната управа и единиците на локалната самоуправа, вработените во органите на судската власт и други кои вршат работи поврзани со функциите на државата. Исто така, се утврдува и статус на државен службеник за вработените во јавните служби, установи и институции кои вршат функции на државата доверени како јавни овластувања. Законот од своето донесување беше изменуван и дополнуван 24 пати.

Во април 2010, донесен е Законот за јавните службеници со кој се уредува работниот статус на вработените во различните органи од јавниот сектор (на пример, во образованието, социјалната заштита, итн.). Донесувањето на овој Закон беше со цел „да се воспостави еден општ систем на права и обврски на службениците вработени во јавниот сектор на Република Македонија“<sup>15</sup>. Од своето донесување, Законот беше изменуван и дополнуван неколкупати.

Со цел следење на новите трендови и стандарди во развиените демократски земји, Генералниот секретаријат при Владата на Република Македонија, на

<sup>10</sup> Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија – ревизија 2013, Влада на Република Македонија, Скопје, 2012

<sup>11</sup> Закон за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ брј 27/2014)

<sup>12</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Влада на Република Македонија, 1999, стр. 23

<sup>13</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Влада на Република Македонија, 1999, стр. 25-26

<sup>14</sup> Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., „Јавна администрација – покретач или препрека евроинтеграционих процеса у Републици Македонији“, во *Анали Правног факултета у Београду* (бр. 1/2011), Белград: Правен факултет – Белград, 2011, стр. 397

<sup>15</sup> Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е. и Гоцевски, Д., „Јавна администрација основа за реформе/не-реформе у Републици Македонији“ во *Весник, часопис за теорију и праксу друштвено хуманистичких наука* (број 1), Белград: Београдска пословна школа – Висока школа струковних студија, 2013, стр. 41

21 декември 2010 година, ја донесе Стратегијата за реформа на јавната администрација (2010 – 2015). Во Стратегијата се нагласува дека соодветното спроведување на донесеното законодавство ќе биде од најголема важност со цел зголемување на ефикасноста, ефективноста и отчетноста на јавната администрација, зголемување на транспарентноста и отвореноста на системот, подобрување на квалитетот на услугите што ги обезбедува и резултатите, како и зголемување на задоволството на корисниците на јавните услуги.<sup>16</sup> Според авторите Давитковски и Павловска-Данева, „самата Стратегија, мошне прецизно, но со декларативни примеси, ги идентификува клучните слабости на јавната администрација, и тоа: политизираност и злоупотреба, некомпетентност (особено на раководниот кадар), слаб капацитет при спроведувањето на законите, како и затвореност во однос на граѓаните и компаниите и нетранспарентност во постапките“.<sup>17</sup> Во Стратегијата се нагласува потребата од натамошно јакнење на процесот за планирање на управувањето со човечки ресурси, намалување на вработувањето на лица на определено време и обезбедување кохерентен приод за правична застапеност.

Во Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија, од декември 2012 година, се нотираат краткорочните и среднорочните приоритети на Владата на Република Македонија во однос на реформата на јавната администрација.<sup>18</sup> Како еден од краткорочните приоритети се наведува донесувањето на нов Закон за администрацијата, кој е во насока на подобрување на постапките за вработување, прекин на работниот однос, мобилноста во рамките на службата, како и надминување на фрагментацијата на законодавството од областа на државните и јавните службеници.

## **ПРЕГЛЕД НА ДОКУМЕНТИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО КОИ СЕ ОЦЕНУВА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

„Еден од условите за идното пристапување на Република Македонија во Европската Унија е исполнување на критериумите на Унијата за модерен и професионален систем на јавна администрација, а економската интеграција на Република Македонија, во рамките на Европа, бара конкурентна администрација која е способна да помогне во воспоставувањето услови за развој на конкурентно стопанство“.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), Влада на Република Македонија, 2010, стр. 7

<sup>17</sup> Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., „Јавна администрација – покретач или препрека евроинтеграционих процеса у Републици Македонији“, во Анали Правног факултета у Београду (бр. 1/2011), Белград: Правен факултет – Белград, 2011, стр. 397-398

<sup>18</sup> Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија – ревизија 2013, Влада на Република Македонија, Скопје, 2012, стр. 474-476

<sup>19</sup> Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., „Јавна администрација“, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2008, стр. 433

Европската Унија преку различни механизми за условеност и награда ја поттикнува реформата на јавната администрација во Република Македонија. Влезот на Република Македонија во Унијата е условен со исполнувањето на критериумите од Копенхаген<sup>20</sup>, меѓу кои е и успешната реформа на јавната администрација. Воедно, ЕУ преку претпристапните фондови обезбедува финансиска помош за реализација на реформата на јавната администрација.

Оцената на реформата на јавната администрација е вклучена во сите стратешки документи на ЕУ во однос на Република Македонија. Главни документи на ЕУ за мониторинг на реформата на јавната администрација во Република Македонија се годишните извештаи на Европската комисија за прогресот на Република Македонија кон ЕУ<sup>21</sup>, како и годишните извештаи на Сигма<sup>22</sup>. Договорот за партнерство за пристапување<sup>23</sup> содржи одредници за македонската јавна администрација, кои треба да се исполнат во процесот на подготовка за пристапување кон ЕУ.

По добивањето на статус на земја-кандидат за членство во ЕУ, во 2005 година<sup>24</sup>, Република Македонија добива годишни извештаи од Европската комисија за прогресот во процесот на евроинтеграција. Во извештаите на Европската комисија, забележаниот прогрес во определени делови од реформата на јавната администрација е проследен со наоди во однос на деловите во кои се потребни дополнителни напори. Заедничка карактеристика на сите извештаи<sup>25</sup> на Европската комисија, од 2006 до 2014 година, во однос на областа во која се потребни дополнителни напори за реформата на јавната администрација, е наодот за зголемување на транспарентноста, професионализмот и независноста на јавната администрација.

Генералната оценка во извештаите на Сигма, во однос на реформата на јавната администрација, ги потврдува наодите од извештаите на Европската комисија за потребата од транспарентна, професионална и независна јавна администрација.

<sup>20</sup> Официјална веб-страница на Европската комисија: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-93-3\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en) (пристапено на 20.11.2014)

<sup>21</sup> Извештаите се достапни на веб-страницата на Европската комисија: [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm) (пристапено на 20.11.2014)

<sup>22</sup> Извештаите се достапни на веб-страницата на Сигма: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-assessment-reports.htm> (пристапено на 18.11.2014)

<sup>23</sup> Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2011, Progress report, Brussels, SEC, 2012

<sup>24</sup> Council of the European Union - Presidency Conclusions, Brussels, (15914/1/05 REV 1), 2005, стр. 7

<sup>25</sup> Commission staff working document - Republic of Macedonia 2006, Progress report, Brussels, COM, 2006, стр. 7-9; Commission staff working document - Republic of Macedonia 2007, Progress report, Brussels, SEC, 2007, стр. 8-10; Commission staff working document - Republic of Macedonia 2008, Progress report, Brussels, SEC, 2008, стр. 10-13; Commission staff working document - Republic of Macedonia 2009, Progress report, Brussels, SEC, 2009, стр. 10-13; Commission staff working document - Republic of Macedonia 2010, Progress report, Brussels, SEC, 2010, стр. 9-12; Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2011, Progress report, Brussels, SEC, 2011, стр. 9-11; Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2012, Progress report, Brussels, SEC, 2012, стр. 8-10; Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2013, Progress report, Brussels, SEC, 2013, стр. 8-9; Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2014, Progress report, Brussels, SEC, 2014, стр. 8-9

Во рамките на, таканареченото, „Партнерство за пристапување“<sup>26</sup>, Европската комисија ги наведува следниве одредници за македонската јавна администрација, кои треба да се исполнат во процесот на подготовка за пристапување кон ЕУ: да се воведат систем на градење кариера според заслуги; да се обезбеди ефикасно спроведување на Кодексот за етичко однесување на државните службеници; да се зајакне административниот капацитет, особено преку развивање капацитети за стратешко планирање и развој на политики, како и преку подобрување на обуките и развивање општа стратегија за обука на државни службеници; да се обезбеди транспарентност во администрацијата, особено во процесот на донесување одлуки и понатаму да се поттикнува активното учество на граѓанското општество; да се продолжи со спроведување на реформите на органите за извршување на законот; и да се обезбеди соодветен капацитет за ефикасно програмирање и управување со средствата од ИПА.

Врз основа на оцените од Европската Унија, а во насока на зголемување на транспарентноста, професионализмот и независноста на јавната администрација, се предвидува воведувањето на системот темелен на компетенции да биде значаен предуслов за подобрување на ефикасноста на државната и јавната администрација.

## **ВОВЕДУВАЊЕ НА СИТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ ЗАСНОВАН НА КОМПЕТЕНЦИИ, ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Системот на управување заснован на компетенции<sup>27</sup> во Република Македонија се воведува со донесувањето на Законот за административни службеници, кој е усвоен во февруари 2014 година, а треба да почне да се применува во февруари 2015 година, и тој има за цел да придонесе кон воспоставување на целосен и синхронизиран систем на администрација базирана на знаење. Главни придобивки од воведувањето на овој систем<sup>28</sup>, којшто се однесува на целата администрација, е тоа што работните компетенции можат да се применат во сите функции на управувањето со човечките ресурси, но најчесто се употребуваат при:

- процесот на селекција и вработување;
- дефинирање на систематизациите и описите на работните места;
- оцената на работните достигнувања и мерење на резултатите;
- обука и развој на вработените;

<sup>26</sup> Council decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC, The Council of the European Union, Official Journal of the European Union, 2008

<sup>27</sup> Според стандардите за управување со човечки ресурси, работните компетенции се дефинираат како збир од знаење, вештини и способности на вработениот да ги извршува работите и работните задачи на работното место.

<sup>28</sup> Закон за административните службеници; и Правилник за рамката за општи работни компетенции за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 142/2014), Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, 2014.



- управувањето со промените;
- процесот на менторство.

Во системот на управување темелен на компетенции, работното искуство, резултатите од работата и компетенциите се основа за вработување и унапредување, за разлика од сегашниот систем, каде што описите на работните места ги содржат сите потребни елементи за работното место, со исклучок на работните компетенции. Постоечкиот систем се темели на академско знаење, без притоа да е поврзан со менаџмент и управување.

Работните компетенции особено се важни при изборот на нови вработени. За да се направи избор на соодветен кандидат за определена работна позиција, потребно е да се стави фокус на сите елементи на работните компетенции или на оние коишто се потребни за конкретното работно место. Сепак, за изборот да биде правилен, најнапред е потребно да се определат работните компетенции за секое работно место, што би овозможило потранспарентно вработување, но и пореално следење на работењето на вработените, што во практика би значело дека секој кандидат однапред ќе знае што треба да поседува.<sup>29</sup>

Преку воведувањето на Рамката за општи работни компетенции за административните службеници<sup>30</sup>, од страна на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Македонија, институциите ќе можат правилно да селектираат, вработуваат и да ги унапредуваат своите вработени на поефикасен начин. Раководителите ќе бидат во можност да ги оценуваат перформансите на вработените користејќи мерки засновани на докази. Исто така, Рамката ќе помогне при идентификација на недостатоците во однос на работните способности, и на тој начин би се овозможило планирање на обуката и професионалниот развој фокусиран врз утврдените потреби.<sup>31</sup> Според направената вообичаена поделба на работните компетенции, општите (генерички) компетенции се идентични за поголема група вработени, додека пак специфичните се поврзани со определено работно место.

Општи работни компетенции се<sup>32</sup>:

- решавање проблеми и одлучување за работи од својот делокруг (идентификување клучни факти при комплексни теми и развивање креативни и практични решенија);
- учење и развој (развивање и подобрување на личните вештини и знаења за организацијата и за околината);

<sup>29</sup> Стандарди за управување со човечки ресурси, Глава 3 – Работни компетенции, Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, 2014, стр. 19-20

<sup>30</sup> Правилник за рамката за општи работни компетенции за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 142/2014)

<sup>31</sup> Методологија на управување заснована на компетенции во администрацијата на Република Македонија, достапна на официјалната веб-страница на Министерството за информатичко општество и администрација, <http://www.mio.gov.mk/?q=node/3088> (пристапено на 20.11.2014)

<sup>32</sup> Правилник за рамката за општи работни компетенции за административни службеници; и Стандарди за управување со човечки ресурси, Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, 2014, стр. 19-20

- комуникација (јасна и прецизна, усна и писмена);
- остварување резултати (преземање лична одговорност и иницијативи за извршување на работата со високи стандарди на квалитет во рамките на воспоставените процедури);
- работење со други/тимска работа (кооперативна работа во тимови во организацијата и надвор од неа и почитување на различностите меѓу луѓето);
- стратешка свест;
- ориентираност кон клиентите/засегнати страни;
- раководење; и
- финансиско управување.

Секоја компетенција од Рамката е опишана преку низа индикатори коишто ја дефинираат компетенцијата на мерлив и опишен начин. Во однос на државната администрација, компетенциите и индикаторите се категоризирани во најмногу три нивоа, и тоа: напредно, средно и основно.<sup>33</sup>

Посебните работни компетенции се специфични карактеристики коишто се потребни за квалитетно извршување на работните задачи поврзани со конкретно работно место. И покрај тоа што има разлика меѓу општите и посебните работни компетенции, тие имаат една заедничка цел, а тоа е да помогнат во дадена организација вистинските извршители да бидат поставени на вистинските работни места, во вистинско време. Како посебни компетенции за сите категории на административни службеници, на сите нивоа, се утврдени:

- активно познавање на компјутерски програми за канцелариско работење; како и
- познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски, германски).

Посебните работни компетенции за секое работно место можат дополнително да бидат утврдени во актот за систематизација на работни места, за соодветното работно место.

При вработување административни службеници, општите работни компетенции потребни за категоријата во којашто припаѓа работното место се проверуваат преку интервју, со ситуациони прашања, а посебните работни компетенции се проверуваат преку стручни прашања или практични задачи<sup>34</sup>.

Донесувањето на новиот Закон за административните службеници во голема мера ќе придонесе за остварување на дел од насоките укажани во Стратегијата и извештаите од Европска комисија, и се очекува тој да претставува чекор

<sup>33</sup>Методологија на управување заснована на компетенции во администрацијата на Република Македонија, достапна на официјалната веб-страница на Министерството за информатичко општество и администрација, <http://www.mio.gov.mk/?q=node/3088> (пристапено на 20.11.2014), стр. 3

<sup>34</sup>Глава VII: Вработување на административните службеници; и член 42: Постапка на полагање на испити и тестови, Закон за административните службеници

напред во процесот на реформа на јавната администрација. Сепак, како што и самата Стратегија напоменува, „реформата на јавната администрација не треба да значи само донесување нови закони или изменување и дополнување на постојните закони, туку напротив, реформата се изразува и преку нивно спроведување.“<sup>35</sup>

### Библиографија:

Гризо, Н., Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., „Јавна администрација“, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2008;

Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., „Јавна администрација – покретач или препрека евроинтеграционих процеса у Републици Македонији“, во *Анали Правног факултета у Београду* (бр. 1/2011), Белград: Правен факултет – Белград, 2011;

Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е. и Гоцевски, Д., „Јавна администрација основа за реформе/не-реформе у Републици Македонији“, во *Весник, часопис за теорију и праксу друштвено хуманистичких наука* (број 1), Белград: Београдска пословна школа – Висока школа струковних студија, 2013;

Закон за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014);

Закон за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 06/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013);

Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 52/2010, 36/2011, 06/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013);

Методологија на управување заснована на компетенции во администрацијата на Република Македонија, Министерство за информатичко општество и администрација, <http://www.mio.gov.mk/?q=node/3088>;

Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија – ревизија 2013, Влада на Република Македонија, Скопје, 2012;

Официјална веб-страница за реформата на јавната администрација при Владата на Република Македонија: <http://www.rja.gov.mk/?q=frontpage>;

Официјална веб-страница на Европската комисија: [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm);

Официјална веб-страница на Сигма: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-assessment-reports.htm>;

Правилник за рамката за општи работни компетенции за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 142/2014), Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, 2014;

Стандарди за управување со човечки ресурси, Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, 2014;

<sup>35</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 – 2015), Влада на Република Македонија, 2010, стр. 15

Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Влада на Република Македонија, 1999;

Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015), Влада на Република Македонија, 2010;

Commission staff working document - Republic of Macedonia 2006, Progress Report, Brussels, COM, 2006;

Commission staff working document - Republic of Macedonia 2007, Progress Report, Brussels, SEC, 2007;

Commission staff working document - Republic of Macedonia 2008, Progress Report, Brussels, SEC, 2008;

Commission staff working document - Republic of Macedonia 2009, Progress Report, Brussels, SEC, 2009;

Commission staff working document - Republic of Macedonia 2010, Progress Report, Brussels, SEC, 2010;

Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2011, Progress Report, Brussels, SEC, 2011;

Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2012, Progress Report, Brussels, SEC, 2012;

Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2013, Progress Report, Brussels, SEC, 2013;

Commission staff working paper - Republic of Macedonia 2014, Progress Report, Brussels, SEC, 2014;

Council decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC, The Council of the European Union, Official Journal of the European Union, 2008;

Council of the European Union - Presidency Conclusions, Brussels, (15914/1/05 REV 1), 2005.

## ABSTRACT

Public administration reform is a process of transformation of laws, systems, structures and procedures in order to ensure effective and efficient support to state authorities in developing and implementing of programs and policies, and improvement of the efficiency in providing services to the citizens. Public administration reform is one of the key pillars in the process of European integration, as well as one of the conditions for accession of the Republic of Macedonia to the European Union. This paper gives an overview of the most important documents that regulate the field of the Public Administration Reform in the Republic of Macedonia, with the emphasis on the competence-based management system established with the new Law on Administration. At the same time, the paper gives an overview of the documents of the European Union that assess the Public Administration Reform in the country. Finally, the paper gives an answer to the question whether the management system based on competencies is a precondition for a more effective public administration in the Republic of Macedonia.

Keywords: *public administration, reform, competencies, European integration*



## ► МАКЕДОНИЈА ПОМЕЃУ ГРАЃАНСКИОТ И ЕТНОЦЕНТРИЧНИОТ КОНЦЕПТ

Прегледна научна статија  
УДК: 342.72/.73:323.111(497.7)

—  
автор: Ризван Сулејмани

### ВОВЕД

Во 2008 година, Институтот за политички и интеркултурни студии (ИПИКС), Скопје, направи истражување под наслов „Македонија – Демократизација преку Екуализација“. Целите на истражувањето беа: како поделеното општество по национална основа гледа на внатрешната стабилност како предуслов за интеграцијата во НАТО и ЕУ, кои се точките на поврзување, а кои на раздвојување во ова поделено општество, дали општеството има тенденција на развој на центрифугални или на центрипетални политички сили, дали во македонското општество има доволно леплива маса помеѓу заедниците за да се издржи на патот кон НАТО и ЕУ. За оваа анализа беше направено теренско истражување на примерок од 1.200 испитаници, преку анкетен прашалник со 45 прашања. На крајот беа сумирани заклучоци и препораки, а ние ќе се задржиме само на една, која гласи: „Македонија мора да го забрза патот кон НАТО и ЕУ за да го сочува единството меѓу заедниците“.<sup>1</sup> Тргувајќи од извлечените заклучоци, ќе се обидам да проверам дали препораките произлезени од овие заклучоци имаат тежина и дали држи тезата дека „Македонија мора да го забрза патот кон НАТО и ЕУ за да го сочува единството помеѓу заедниците“.

### ВО КАКВА МАКЕДОНИЈА ЖИВЕЕМЕ?

Анализата за ова ќе ја почнеме од преамбулата на Охридскиот рамковен договор, која ја третираме како визија за иднината

<sup>1</sup> Повеќе види во Извештај, Р. Сулејмани и П. Атанасов, „Македонија – Демократизација преку Екуализација“, ИПИКС, Скопје 2008 година.

на Македонија, каде што стои: „... ќе го промовира мирниот и хармоничен развој на граѓанското општество...“

Во оваа статија, ќе се обидам да дадам одговор само на дел од исказаното, односно, дали Македонија успеа да изгради граѓанско општество. Мислењата околу ова прашање се поделени меѓу академската и експертската јавност. Дел од нив се на мислење дека сè повеќе зајакнува етничкиот концепт, наспроти граѓанскиот концепт за државата. Професорката Лидија Силјановска смета дека „Охридскиот договор треба да го истакне, не мултикултурализмот, бидејќи тоа е идеализација на вредностите на ОР, туку интеркултурализмот“. За насоките во коишто се движи државата имаше и размислување дека тоа е во насока на „nation building – градење држава во смисла на „нација-држава“ (А. Пајазити). Јорданка Галева смета дека „Охридскиот договор беше смислен „... да го промовира мултикултурализмот ...“ она што недостасува е интеркултурализмот, сфатен како проект за интеракција во едно мултикултурно општество.<sup>2</sup> Потребата од внатрешна кохезија меѓу заедниците, Владата ја потенцира во програмата за работа 2011 – 2015:

„... перспективата на Македонија во моделот на мултиетничка држава, внатрешно интегрирање и етничка кохезија...“<sup>3</sup>

Истражувањата, за жал, покажуваат дека на скалата на етничка оддалеченост на Македонците, најголема е оддалеченоста во однос на Албанците, и таа изнесува 1,11; потоа од Ромите (1,20), а најмала во однос на Србите (3,45). Кај Албанците, етничката оддалеченост е најголема од Србите, со скала 1,82, па од Ромите (1,98), најблиски се со Турците (3,43), што е приближно колку и скалата на оддалеченоста од Македонците, која изнесува 3,35. Очигледно е дека оддалеченоста меѓу Македонците и Албанците е асиметрична, што значи дека Македонците се многу пооддалечени од Албанците.<sup>4</sup> Истражувањата покажуваат дека уште постојат предрасуди кон етничките заедници. Во табелата бр.1 се дадени податоци од истражувањето на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС), направени во 2011 година.<sup>5</sup> Имајќи ги предвид предрасудите и етничката оддалеченост што постои меѓу заедниците, сепак, за нас беше важно да го знаеме ставот на граѓаните за важноста на меѓуетничките односи за стабилноста на државата. Затоа пред нив поставивме прашање: „Колку се важни меѓуетничките односи за стабилноста на Р. Македонија?“ Од добиените одговори се уверивме дека за нив се исклучително важни меѓуетничките односи за стабилноста на државата. Така, дури 69,1% од вкупно испитаните оценија дека тие се многу важни, а 22,0% оценија дека се важни. Овој став за значајноста на меѓуетничките односи се покажа и во

<sup>2</sup> Повеќе види во: „Етнички конфликти: нови перспективи на старата реалност“, Политичка мисла, статија на Јадранка Галева, Скопје, декември 2013 година.

<sup>3</sup> Програма на Владата 2011–2015 година.

<sup>4</sup> Повеќе види во: Константин Миноски, „Етничка оддалеченост (дистанца) и етнополитичката мобилизација во Република Македонија“, „Меѓуетнички односи во Македонија“, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2011 година.

<sup>5</sup> МЦМС, Меѓуетнички односи во Македонија, Сашо Клековски, Скопје, 2011 година.

диоптријата на етничките заедници со тоа што за Албанците, односите се многу важни, дури за 77,2%, и важни за 13,5%, додека за Македонците се многу важни за 65,2% од испитаниците, а за 22,0% се важни<sup>6</sup>.

**Табела 1. Постоене предрасуди кон етничките заедници според етничката припадност**

	Мак.	Алб.	Тур.	Ром.	Срб.	Влас.	Бош.
Кон Македонците	9,6%	26,5%	16,3%	11,5%	2,5%	9,0%	20,7%
Кон Албанците	44,9%	36,9%	24,9%	26,0%	62,4%	36,3%	26,1%
Кон Турците	3,1%	2,5%	12,1%	5,6%	0,8%	3,4%	0,7%
Кон Ромите	26,4%	18,7%	18,8%	37,7%	19,0%	28,0%	12,3%
Кон Власите	0,8%	1,5%	1,0%	0,3%	0,4%	14,0%	0,4%
Кон Србите	1,2%	6,9%	3,5%	6,4%	3,8%	0,6%	2,2%
Кон Бошњациите	1,5%	0,2%	0,0%	1,4%	0,8%	2,5%	0,4%
Кон другите	0,6%	0,0%	0,3%	0,6%	1,7%	0,3%	0,4%
Не постојат предрасуди	8,9%	4,9%	20,1%	9,5%	5,5%	4,3%	30,8%
НЗ/БО	2,9%	2,0%	2,9%	1,1%	3,0%	1,6%	6,2%

Извор: МЦМС, 2011 година

Ова сепак укажува дека покрај оддалеченоста која постои помеѓу овие две заедници, тие се свесни за значајноста на меѓуетничките односи за стабилноста на државата. Имајќи го ова предвид, треба да анализираме што е тоа што, сепак, ги држи заедно.

## ШТО ГИ ДРЖИ ЗАЕДНИЦИТЕ ЗАЕДНО?

Македонија, во која, како што видовме, има сериозна оддалеченост меѓу заедниците, сепак, на подолг рок, со мали исклучоци одржува некаква политичка и безбедносна стабилност. Прашањето на коешто сакаме да дадеме одговор е кои се стегите на поврзување меѓу заедниците со толку големи разлики, што прават за да останат заедно. Во потрага по овој одговор, дојдовме до заклучок дека постојат најмалку две работи за коишто има консензус меѓу заедниците, а тоа се: Македонија е пристопно место за живеење, како што одговориле вкупно 62,1% од испитаниците. Гледано по етничка основа, 61,9% од Македонците се изјасниле за оваа опција, но дури и 66,5% од Албанците што биле прашани. Вториот консензус, кој е уште поголем, е околу интеграцијата во ЕУ и НАТО. Желба Македонија да стане членка на ЕУ изразиле дури 93,1% од испитаниците. По етничка основа, 95% од Македонците и 87,6% од Албанците ја посакуваат оваа опција<sup>7</sup>. Ова значи апсолутен консензус, не само по етничка, но и по социјална и економска, и секаква друга основа. Овој резултат отвори една друга дилема: како е можно во едно пристопно место за живеење за кое се

<sup>6</sup> Истражување на ИПРГ, 2014 година.

<sup>7</sup> Институт за политички и правни истражувања (ИППИ), 2005 година.

изјасниле граѓаните, но и заедниците, во толку висок процент да се посакува членството во ЕУ? Подлабоката анализа, направена во 2008 година, исфрли на површина еден одговор, кој сепак и понатаму сакаме да го тестираме, студираме и да го анализираме. Колку долго заедниците во Р. Македонија ќе живеат заедно само затоа што мораат, повеќе се однесува за Македонците, и колку долго ќе живеат Албанците со идејата за членство во НАТО и ЕУ?<sup>8</sup>

**Табела бр. 2 Кои се сврзувачките ткива помеѓу заедниците во РМ (Македонците и Албанците)?**

	Етничка припадност						
	Македонец	Албанец	Турчин	Ром	Србин	Влав	Друго
Идејата за НАТО и ЕУ	18,0%	38,0%	14,8%	35,5%	40,0%	16,7%	32,1%
Заедничката историја	2,0%	1,6%			8,0%		
Економскиот развој на државата	17,7%	17,4%	24,1%	9,7%	20,0%		7,1%
Тоа што мора да живееме	40,3%	25,2%	42,6%	32,3%	28,0%	66,7%	42,9%
Немаат ништо заедничко	16,0%	12,8%	9,3%	16,1%	4,0%	16,7%	10,7%
Без одговор	6,0%	4,9%	9,3%	6,5%			7,1%

ИПИКС, 2008 година

Од табелата се гледа дека трите главни ткива што ги држат заедниците заедно се: прифаќање на фактот дека мора да живеат, интеграциите во НАТО и ЕУ и економскиот развој на државата. Сите овие се променливи категории. Прашањето е до кога ќе мора да живеат, особено ако нема економски просперитет и ако се изгуби надежта дека ќе станеме членка на НАТО и ЕУ? Во книгата „Кој е 'лепакот' што ги поврзува заедниците во Р. Македонија – 'ДЕДЕ'<sup>9</sup>, лепакот на поврзување“<sup>10</sup>, дадена е покомплексна формула на лепак за поврзување меѓу заедниците во мултиетничка Македонија, наречен „ДЕДЕ“. Повеќе нема да се задржиме на компонентите на овој лепак, но ќе анализираме само една од компонентите, Е-европеизација, мислејќи како на процес за интегрирање на Р. Македонија во НАТО и во ЕУ. Понатаму ќе анализираме која е перцепцијата на граѓаните за интеграциските процеси во целина, но и по етничка основа, особено кај Македонците и Албанците. Перцепцијата

<sup>8</sup> Види... Извештај, Р. Сулејмани и П. Атанасов, „Македонија – Демократизација преку Екуализација“, ИПИКС, Скопје, 2008 година.

<sup>9</sup> „ДЕДЕ е кратенка за Д-демократизација, Е-европеизација, Д-децентрализација и Е-екуализација.“

<sup>10</sup> Р. Сулејмани, „Кој е 'лепакот' кој ги поврзува заедниците во Р. Македонија- 'ДЕДЕ'; лепакот на поврзување“, Скопје, 2014 година.

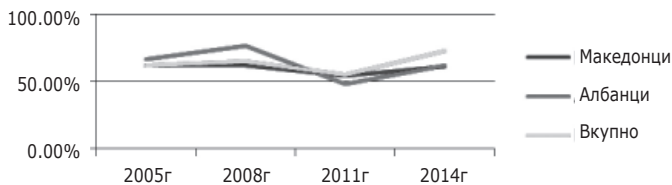


на граѓаните, како изразена желба за членство во ЕУ и НАТО, постојано ќе ја ставаме во корелација со ставот дека Македонија е пристојно место за живеење како мултиетничка држава, како и со ставот на граѓаните за иднината на државното уредување во една таква пристојна мултиетничка држава, кога желбата за членство во НАТО и ЕУ опаѓа. Со тоа ќе се обидеме да предвидиме дали ќе се развиваат етноцентрични концепти за државата или граѓански и мултиетнички концепти.

### МУЛТИЕТНИЧКА МАКЕДОНИЈА, ПРИСТОЈНО МЕСТО ЗА ЖИВЕЕЊЕ

Ако анализираме како се движи перцепцијата на граѓаните по прашањето дали Македонија е пристојно место за живеење бидејќи има многу култури, низ годините ќе видиме дека, со мали осцилации, тоа убедување останува кај граѓаните, без оглед на тоа какви се перспективите за влез на Македонија во НАТО и ЕУ. За да видиме како и дали овој став на граѓаните за Македонија како пристојно место за живеење не е поврзан со ставот на граѓаните околу тоа колку тие се наклонети кон членство во НАТО и ЕУ, може да се спореди со податоците дадени во графиконот бр.2.

#### Слика 1. Македонија е пристојно место за живеење зошто има многу култури (Да/Не)



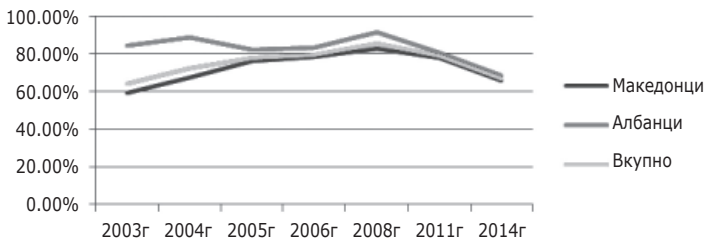
Извор: ИППИ (2005), ИПИКС (2008), МЦМС (2011), ИПРГ (2014)

Јасно е дека покрај малите отстапувања по национална основа, во зависност од политичкиот контекст, таквото убедување е постојано и речиси унифициран став по национална основа. Многу поинтересна за нас е анализата на резултатите од испитувањето на јавноста за членството во НАТО и ЕУ и ставот на испитаните во врска со тоа каква Македонија посакуваат. Понатаму, ние нема да ги анализираме сондажите на јавноста, особено за членството во ЕУ и особено за НАТО, кои се многу слични, туку за поедноставување на анализата ќе го земеме како репер ставот на јавноста за членство во НАТО и ставот на граѓаните за тоа какво државно уредување посакуваат. Ќе ги споредиме резултатите од слика 2 со резултатите прикажани на слика 3, 4 и 5.

## ДАЛИ СЕ КИНАТ СВРЗУВАЧКИТЕ ТКИВА СО ОДДАЛЕЧУВАЊЕ ОД НАТО И ЕУ?

Резултатите од испитувањето на јавноста неколку години по ред, на прашањето дали сакате Македонија да стане членка на НАТО, покажува интересни тенденции. По еден период на хармонизирање на ставот по етничка линија, 2003/5<sup>11</sup>, доаѓа период на речиси апсолутен консензус по етничка, верска и социјална основа, дека земјата треба да биде членка на оваа организација. Максимум јавна поддршка оваа стратешка определба добива во 2008 година, по што дојде до пресврт, со тенденција на опаѓање<sup>12</sup> што продолжува.

### Слика 2. Сакате Македонија да стане членка на НАТО?



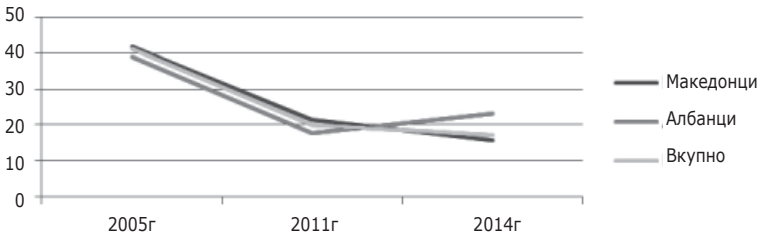
Извор: ИППИ (2003/6), ИПИКС (2008), МЦМС(2011), ИПРГ(2014)

Овие резултати не ќе претставуваа никаква грижа, имајќи предвид дека сепак, поддршката за членство е уште висока, ако не се земат предвид резултатите прикажани на следните две слики. Сликата бр.3 го дава движењето на јавноста на прашањето каква Македонија посакувате, во различни временски периоди. Испитувањата се направени од три различни организации<sup>13</sup>, но покажуваат иста тенденција. Јавноста сè повеќе губи интерес за граѓански концепт како посакувано државно уредување на Р. Македонија, како што се гледа од сликата подолу. За разлика од ова, сè повеќе се јавуваат различни видувања и поделби по етничка линија. Кај Македонците сè повеќе се претпочитува Македонија да биде организирана како национална држава на Македонците, или во најмала рака како национална држава на Македонците со права на малцинствата, а кај албанската популација сè повеќе расте интересот за мултиетничка држава, но и со форма на федерација.

<sup>11</sup> Овој период е постконфликтен, кога во јавноста сè уште имаше различни перцепции за улогата на НАТО во конфликтот во 2001 година по етничка линија и затоа во овој период албанската популација во повисок процент го поддржува членството во оваа организација.

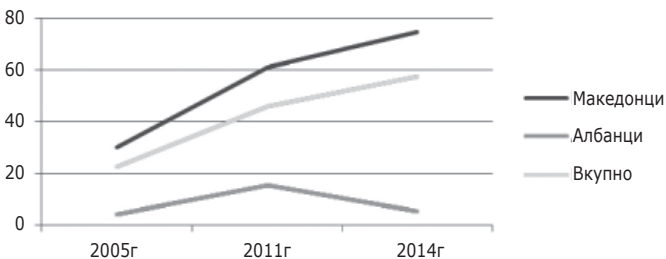
<sup>12</sup> Оваа година се поврзува со самитот во Букурешт, кога јавноста имаше најголеми очекувања за членство, а дојде до разочарување поради солидаризирањето на земјите-членки на НАТО со ставот на Грција, и Македонија не доби покана.

<sup>13</sup> Испитувањата се направени од МЦМС, ИПИКС и ИППИ.

**Слика бр. 3. Посакувана граѓанска држава**

Извор: ИППИ (2005), МЦМС (2011), ИПРГ (2014)

Ако детално ги анализираме последните две слики, ќе дојдеме до најмалку две јасни констатации: прво, дека пресвртот настанува по 2008 година и второ, сè додека граѓанскиот концепт има поголема поддршка, таа поддршка е од сите заедници, додека националниот концепт ги оддалечува заедниците една од друга во поглед на државното уредување. Додека македонската заедница се ориентира кон национална држава, албанската заедница се ориентира кон форми на организирање коишто во прв план ја ставаат етничката припадност. Се разбира, оваа анализа е апроксимативна и е заснована само на перцепцијата на јавноста за стратешките определби и нивната корелација со перцепцијата на граѓаните за посакувана опција на државното уредување и не ги зема предвид другите фактори, внатрешни и надворешни, кои влијаеле на оваа перцепција. Тука не се земаат предвид ниту социоeкономската околина, ниту констатацијата на политичките сили и нивната програмска определеност, како и други фактори што влијаат во создавањето на таквата перцепција, како што се економската криза во ЕУ и конфликтите во светот во кој е присутен НАТО. Колку и да е апроксимативна оваа анализа, таа сепак мора да се земе предвид како показател за движењата во државата.

**Слика бр.4. Посакувано: национална/национална со права на малцинствата**

Извор: ИППИ (2005), МЦМС (2011), ИПРГ (2014)

**Резиме:**

Идејата за членство во НАТО и ЕУ е врзувачка ткиво меѓу заедниците во мултиетничката држава Р. Македонија. Резултатите покажуваат дека интеграцијата во ЕУ и НАТО е тесно поврзана со меѓуетничките односи во државата. Од добиените резултати се гледа дека одбивањето за доделување покана во Букурешт негативно влијаело на перцепцијата на граѓаните за потребата од членство во ЕУ и НАТО. Од друга страна, губењето на интересот за членство во НАТО и ЕУ ги поттикнува или влијае за развивање етноцентрични концепти на државното уредување во Р. Македонија. Затоа, Р. Македонија треба да продолжи да го одржува патот кон НАТО и ЕУ како едно сврзувачко ткиво меѓу заедниците, но и да создаде нови, постабилни врски за поврзување на заедниците. Оддалечувањето од интеграциите води до слабење на граѓанскиот концепт на државното уредување, а со тоа и до руинирање на унитарниот карактер на државата. Од друга страна, етничките концепти можат да поттикнат развој на центрипетални политички сили, коишто ќе туркаат кон надвор, односно, дезинтеграција. Затоа процесот треба да се третира како биполарен „интеграција – унификација“, интегриран кон ЕУ и НАТО, унифициран кон внатре.

**ABSTRACT**

Since its independence, the Republic of Macedonia has lived with the idea of achieving stabilization through democratization. Two concepts, civil and ethnocentric, are promoted in terms of democratization and internal policy. In view of long-term stabilization, membership in NATO and the EU is defined as a strategic goal. Our aim was to analyze whether the concepts of the political organization of the state have connections or correlations with the road to NATO and the EU. The analysis showed that these two processes which seem separate are a bipolar process. As the need for homogenization on the ethnic basis and the need of integration rise, the citizens are more convinced that Macedonia should be organized on the concept of a civil state. As the road toward membership became impossible, the interest of the citizens for membership in these organizations declined. On the other hand, the conviction of the citizens that the state should be conceptualized as ethnocentric grows. Macedonians prefer the national state of the Macedonians, while the Albanian population prefers federalization or some other type of policy where the national entity will come first. It means that the interest of the communities to live together declines. This, on the other hand, means that the possibilities for the development of centrifugal political forces which push outside the center will increase. In conclusion, the Republic of Macedonia should be a member of NATO and the EU not only to defend itself against external risks, but also to strengthen its internal stability.



Кратка научна статија  
УДК: 352.075.1:323.1(497.7)

## ► ЧЕКОРИ КОН ПОДОБРУВАЊЕ НА СОРАБОТКАТА МЕЃУ ОПШТИНИТЕ И КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ

автор: Александар Петковски

### ПОИМ, ЛОКАЛНИ МИРОВНИ КОМИТЕТИ

Комисиите за односи меѓу заедниците се вбројуваат меѓу локалните мировни концепти, кои повеќе од педесет години наоѓаат примена како едни од инструментите за одржување на мирот во локалните заедници. Во меѓународни рамки, локалните мировни концепти најчесто се сретнуваат под името „локални мировни комитети“, дефинирани како „тела кои функционираат на локално (субнационално) ниво, во чија работа се вклучени влијателни членови на заедницата од различни општествени профили чија цел е преземање активности кон надминување на најразлични форми на општествени кризи и одржување на мирот, и тоа преку употреба на ненасилни средства на делување, првенствено насочени кон дијалог и други алатки за мирно адресирање на конфликти“<sup>1</sup>. Локалните мировни комитети се појавуваат под различни имиња во различни земји. Во Северна Ирска, локалните мировни комитети се јавуваат под името „Обласен одбор за партнерство во полициски активности“ (District Policing Partnership Board), во Јужна Африка под името „Локални мировни комитети“ (Local Peace Committees), а во Никарагва под името „Локални мировни комисији“ (Local Peace Comissions)<sup>2</sup>. И покрај различната терминологија, употребена за именување на локалните мировни комитети, тие несомнено се

<sup>1</sup> Odendaal, An Architecture for Building Peace at the Local Level. стр.7.

<sup>2</sup> Петковски, „Улогата на комитетот и комисиите за односи меѓу заедниците во Македонија: целисходност, перспективи и меѓународни практики“.

еден од механизмите на консензуалната демократија<sup>3</sup> кои наоѓаат примена во архитектурата на политичките системи на сегментираните општества<sup>4</sup>. Работата и ефектите од работата на комисиите за односи меѓу заедниците во Република Македонија се најдоа во фокусот на истражувањето што авторот го спроведе во рамките на подготовката на докторската дисертација. Оттука, во овој труд авторот презентира дел од стекнатите сознанија во насока на подобрување на соработката меѓу општините и комисиите за односи меѓу заедниците.

## ПРАВНА РАМКА ЗА РАБОТА НА КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ

Комисиите за односи меѓу заедниците се дефинирани во членот 55 од Законот за локалната самоуправа од 2002 година<sup>5</sup>. Согласно член 55 од Законот за локалната самоуправа од 2002 година, Комисија за односи меѓу заедниците задолжително се формира во општините во кои најмалку 20% од вкупниот број жители<sup>6</sup> на општината се припадници на една од заедниците<sup>7</sup>. Во согласност со Законот, комисиите за односи меѓу заедниците задолжително се формираат во 19 општини и во градот Скопје. Покрај овие општини, комисиите постојат уште во 13 други општини, каде што општинските совети одлучиле да формираат Комисија и покрај тоа што немале таква законска обврска. Мандатот на комисиите се однесува на разгледување на прашања што се однесуваат на односите меѓу заедниците (застапени во општината) и давање мислења и предлози за начините за нивно решавање. Советот на општината има законска обврска да ги разгледа мислењата и предлозите изготвени од Комисијата и да донесе одлука во врска со нив. Во однос на составот, Законот пропишува дека Комисијата за односи меѓу заедниците треба да биде составена од еднаков број претставници на секоја од заедниците застапени во општината. Во членот 55 од Законот за локалната самоуправа е определено дека начинот на избор на членовите на Комисијата се уредува со статут на општината, а тој не содржи никакви одредби во однос на начинот на регулирање на различни деловнички прашања во врска со работата на комисиите.

<sup>3</sup> За преглед на механизмите на консензуалната демократија, види: Deskovska. "Constitutional mechanisms for inter-ethnic dialogue in the Republic of Macedonia".

<sup>4</sup> Под сегментирани општества, авторот Арент Лијпхарт подразбира општества кои се составени од повеќе општествени групи коишто асоцираат врз етнички, идеолошки, религиски или други основи. За поимот и концептот на консензуалната демократија, како и за дефинирањето на сегментираните општества, види: Lijphart. *Democracy in Plural Societies*. стр. 3-7.

<sup>5</sup> Закон за локалната самоуправа. Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002. Скопје, 2002.

<sup>6</sup> Бројот на жители се утврдува согласно последниот попис.

<sup>7</sup> Поимот „заедници“, во смисла на граѓаните на Република Македонија кои се изјасниле како дел од албанскиот, турскиот, влашкиот, српскиот, ромскиот или бошњачкиот народ и други. Види: амандман IV на Уставот на Република Македонија.

## РЕЗУЛТАТИ ВО ОДНОС НА ПОЗНАЧАЈНИТЕ КАРАКТЕРИСТИКИ ВО РАБОТАТА НА КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ

Во однос на очекуваните ефекти од работата на комисиите за односи меѓу заедниците, повеќето автори очекуваат дека комисиите со својата работа ќе придонесат кон хармонизирање на односите меѓу заедниците и зачувување на кохезијата водејќи сметка за балансирање меѓу потребите на заедниците во рамките на општините. Во оваа смисла, авторите Незири и Томовска ги гледаат комисиите како „витални механизми за информирање и посредување во врска со прашањата од етничка природа во рамки на општините“<sup>8</sup>, додека група автори на „Практичниот водич за работата на комисиите за односи меѓу заедниците“, очекува дека работата на комисиите ќе ги намали меѓуетничките тензии и ќе придонесе кон активно учество на малцинските заедници во процесот на носење одлуки<sup>9</sup>.

Спротивно на ваквите очекувања, резултатите од истражувањето што авторот го спроведе во врска со работата на комисиите за односи меѓу заедниците, откриваат повеќе околности коишто имаат негативно влијание врз унапредувањето на меѓуетничките односи и соработката меѓу општините и комисиите<sup>10</sup>.

Непостооењето на прецизна и сеопфатна правна рамка во врска со работата на комисиите се појавува како една од клучните пречки во нивното функционирање. Останува нејасно кои прашања од односите меѓу заедниците ги имал предвид законодавецот кога го дефинирал мандатот на комисиите. Одговорите што ги дале 19 интервјуирани членови на комисиите, запрашани да го дефинираат мандатот на комисиите за односи меѓу заедниците, покажуваат дека дури 16 испитаници дале одговори во насока дека мандатот на комисиите се состои во разрешување на меѓуетничките инциденти во рамките на општината<sup>11</sup>. Ниту во Законот за локалната самоуправа, ниту во статутите на општините не постојат одредби со кои се одредува дали и кога Советот на општината е обврзан да побара мислење од Комисијата. Законот го задолжува Советот на општината да ги разгледа мислењата и предлозите што Комисијата ги упатува до Советот и да одлучи во врска со нив. Во практика, советите често одлучуваат за прашања што се однесуваат на односите меѓу заедниците во отсуство на мислење или предлог од страна на Комисијата. Ваквата практика особено се среќава во ситуациите кога се работи за одлучување по прашања каде што се судираат интересите на најголемите етнички заедници во општината, на пример, во врска со носењето одлука за усвојување на буџетот на општината.

<sup>8</sup> Neziri и Tomovska, *Analizë të politikave: komisione për marrëdhënie ndërmjet bashkësive*, стр. 11.

<sup>9</sup> Хазири Љуљим и други, *Практичен водич за работата на Комисиите за односи меѓу заедниците*, стр. 9.

<sup>10</sup> Петковски, „Улогата на комитетот и комисиите за односи помеѓу заедниците во Македонија: - целисходност, перспективи и меѓународни практики“, стр. 89-149.

<sup>11</sup> Петковски, „Улогата на комитетот и комисиите за односи помеѓу заедниците во Македонија: - целисходност, перспективи и меѓународни практики“, стр. 102.

Во отсуство на попрецизна дефиниција во врска со надлежностите на комисиите, авторот Александра Бојаџиева прави обид таксативно да ги именува темите и прашањата што влегуваат во надлежност на комисиите, велејќи дека: „Комисијата за односи помеѓу заедниците треба да ги препознае прашањата од општ интерес за сите граѓани каде што се јавуваат специфични потреби на определени етнички заедници“. Во оваа насока, Бојаџиева алудира дека одлуките на Советот, статутот, деловниците, буџетот, плановите за работа и урбанистичките планови, треба да бидат разгледувани од страна на Комисијата и таа треба да даде свое мислење во врска со вклученоста на прашањата од интерес на сите заедници во општината<sup>12</sup>. Само во 15, од постојните 33 општини во кои се формирани комисии за односи меѓу заедниците, работата на комисиите е регулирана со статут или деловник за работа. Притоа, најчесто станува збор за просто пресликување на членот 55 од Законот за локалната самоуправа во Статутот на општината. Дополнителна конфузија создава отсуството на одредби што се однесуваат на времетраењето на мандатот на членовите на комисиите.

Покрај недостатоците во правната рамка за работата на комисиите, односите меѓу комисиите и општинските совети дополнително се усложнуваат поради фактот што во голем број општини не се прави разлика меѓу Комисијата за односи меѓу заедниците и останатите комисии коишто работат во рамките на Советот на општината<sup>13</sup>.

Со Законот за локалната самоуправа не се предвидени ефикасни инструменти за санкционирање на неспроведувањето на Законот, во делот што се однесува на работата на комисиите. Покрај многуте воочени примери на неспроведување на Законот, резултатите од спроведеното истражување покажуваат дека дури 17 од интервјуираните 19 членови на комисии за односи меѓу заедниците, се изјасниле против воведување прекршочни санкции за одговорните лица во случаите на неспроведување на Законот<sup>14</sup>.

Сознанијата, во однос на изворите на финансирање на работата на Комисиите, покажуваат дека членовите на комисиите најчесто не добиваат финансиски надомест за својата работа, а само три од вкупниот број формирани комисии се финансираат врз основа на годишна програма за активности, која Комисијата ја поднесува до Советот, а Советот ја усвојува и ја инкорпорира во годишниот буџет за финансирање на работата на општината<sup>15</sup>. Комисиите од општините Дебар, Куманово и Тетово користеле средства од општинските буџети за реализација на годишните програми на активности, но комисиите, ниту во овие, ниту во останатите општини, немале пристап до финансиски средства за реализација на какви било дополнителни повремени активности

<sup>12</sup> Бојаџиева, Прирачник за комисиите за односи меѓу заедниците (КОЗ), стр. 10-14.

<sup>13</sup> Nežiri и Tomovska, *Analizë të politikave: komisione për marrëdhënie ndërmjet bashkësive*, стр. 28.

<sup>14</sup> Петковски, „Улогата на комитетот и комисиите за односи помеѓу заедниците во Македонија: - целисходност, перспективи и меѓународни практики“, стр. 107.

<sup>15</sup> Исто. стр. 114.



во рамките на своите надлежности. За илустрација, членовите на Комисијата од Струга, во 2012 не можеле да отпатуваат до Вевчани (во обид да ги смират меѓуетничките тензии предизвикани со истакнувањето на маска на Вевчанскиот карневал со навредлива содржина кон пророкот Мухамед), поради тоа што не добивале надоместок за патните или другите трошоци во врска со работата на Комисијата<sup>16</sup>.

Отсуството на административна и техничка поддршка има негативно влијание врз квалитетот и ефектите од работата на комисиите. Најголемиот број комисиии се оставени сами на себе да се снаоѓаат во врска со составување дневен ред, свикнување и водење на седниците, составување записници, документирање и архивирање на работата. Ако кон ова се има предвид дека најголем број од членовите на комисиите не добиваат втор мандат, станува јасно дека се јавува дисконтинуитет во институционалната меморија и во пренесувањето на стекнатите знаења и искуства од претходниот мандат<sup>17</sup>. Во прилог на ова оди и резултатот од „Извештајот на ОБСЕ“<sup>18</sup> за спроведеното истражување во врска со работата на Комисиите, каде што се вели дека од вкупно 168 избрани членови на комисиии, во мандатот од 2005 до 2009 година, само 12 членови биле повторно избрани во составите на комисиите формирани по одржувањето на локалните избори во 2009 година<sup>19</sup>.

Влијанието на политиката и на политичките партии врз работата на комисиите остава највпечатлива трага во нивното досегашно постоење. Ваквото тврдење го поткрепуваат повеќето автори кои истражувале и пишувале во врска со работата на комисиите. Во истражувањето на „Фондот за развој на Обединетите нации“ се вели дека „меѓуетничките прашања најчесто се упатуваат кон локалните политички лидери, и тоа преку канцеларијата на градоначалникот, наместо тие да бидат поставени пред Комисиите за односи помеѓу заедниците“<sup>20</sup>. Во извештајот на „Центарот за регионални политички истражувања и соработка – Студиорум“ се заклучува дека „комисиите за односи меѓу заедниците се наоѓаат под силно влијание на политичките партии“<sup>21</sup>. Политичките партии во најголем број случаи го остваруваат своето влијание преку постапката за номинирање и избор на членовите на комисиите. И покрај постоењето на неколку можни пристапи за номинирање и избор на членови на комисиите, како на пример: објавување јавен повик за поднесување кандидатури; номинација преку собири на граѓани од секоја етничка заедница; номинација од страна на градоначалникот или избор од страна на Советот на општината, истражувањето на Институтот за развој на заедницата покажува

<sup>16</sup> Интервју со Танас Паноски – член на Комисијата за односи меѓу заедниците од општина Струга, реализирано во април 2013.

<sup>17</sup> Петковски, „Улогата на комитетот и комисиите за односи помеѓу заедниците во Македонија: - целисходност, перспективи и меѓународни практики“, стр. 118.

<sup>18</sup> Акроним за „Организацијата за безбедност и соработка во Европа“.

<sup>19</sup> OSCE Mission to Skopje. MU Survey on the MC Committee on Inter Community Relations, стр. 8.

<sup>20</sup> UNDP, Results of a Participatory Assessment, стр. 18.

<sup>21</sup> Studiorum "Effective political participation of the small(er) ethnic communities in local self-government In the Republic of Macedonia", стр. 72.

дека дури 94,61% од членовите на постојните 33 комисији биле избрани по претходна номинација од членови на Советот на општината или по предлог на Комисијата на советот за избори и именувања<sup>22</sup>. Политичкото влијание врз комисиите за односи меѓу заедниците нескриено се манифестира во општиот нормативен акт со кој попрецизно се регулираат прашањата поврзани со функционирањето на една општина, Статутот на општината. Во контекст на претходно реченото, во член 74 од Статутот на општина Крушево пишува дека: „Комисијата за мандатни прашања избори и именувања, го составува предлогот за составот на Комисијата (за односи меѓу заедниците) по претходно добиени предлози на политичките партии застапени во Советот“<sup>23</sup>. Во Статутот на општина Сопиште, Комисијата за односи меѓу заедниците ужива правен третман на комисија на Советот на општината, а во член 54 пишува дека: „Политичките партии кои партиципираат во Советот на општината ќе бидат пропорционално застапени во вкупниот број на членови на сите комисији“<sup>24</sup>. Слични нормативни решенија се предвидени и во статутите на општина Чаир и на град Скопје.

Резултатите од „Извештајот на ОБСЕ за спроведеното истражување во врска со работата на Комисиите“, покажуваат дека во периодот меѓу април 2009 и април 2010 година, 21 комисија воопшто не одржала седница; 6 комисији одржале до 2 седници; 2 комисији одржале по 3 седници; 3 комисији одржале до 5 седници, а само една одржала повеќе од 5 седници<sup>25</sup>. Истражувањето на Институтот за развој на заедницата (спроведено со учество на 154 членови на комисији) покажува дека незаинтересираноста на членовите и немањето потреба за одржување седница се едни од најчесто наведуваните причини поради кои мнозинство комисији за односи меѓу заедниците немаат континуитет во работата<sup>26</sup>. Имајќи го предвид бројот на постоечки комисији за односи меѓу заедниците, резултатите покажуваат дека комисиите упатиле исклучително мал број предлози до општинските совети. Од упатените предлози, авторот ги истакнува: предлогот за воведување факултативна настава по бошњачки јазик во две основни училишта во општина Чаир, при што Комисијата, по барање на граѓани, го разгледала и едногласно го усвоила предлогот, кој потоа бил прифатен и од Советот на општината; предлог за организирање ученичка лига во фудбал, со цел учениците Македонци и Албанци од општина Сопиште да се дружат и подобро да се запознаат преку спортски активности; предлогот со кој Комисијата од општина Куманово му предложила на Советот на општината да донесе одлука за реализација на годишна програма (финансирана од буџетот на општината) во чии рамки секоја од заедниците присутни во општината ќе избере еден ден од годината којшто ќе има статус на национален ден на односната заедница и на тој ден ќе се организираат настани од културата преку

<sup>22</sup> Neziri и Tomovska, *Analizë të politikave: komisione për marrëdhënie ndërmjet bashkësive*, стр. 23.

<sup>23</sup> Статут на општина Крушево. Службен гласник на општина Крушево. Крушево: Општина Крушево. 2007.

<sup>24</sup> Статут на општина Сопиште. Општина Сопиште. 2007.

<sup>25</sup> OSCE Mission to Skopje. *MU Survey on the MC Committee on Inter Community Relations*, стр. 10.

<sup>26</sup> Neziri и Tomovska, *Analizë të politikave: komisione për marrëdhënie ndërmjet bashkësive*, стр. 21.

кои ќе се промовира секоја од заедниците во рамките на општината<sup>27</sup>. Од друга страна, комисиите за односи меѓу заедниците од општините Тетово, Куманово, Струга и Чаир не презеле некакви конкретни чекори кон надминување на меѓуетничките тензии во односните општини, предизвикани од избувнувањето на тепачки меѓу ученици Македонци и Албанци<sup>28</sup>.

### **ТОЛКУВАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ВО ОДНОС НА ПОЗНАЧАЈНИТЕ КАРАКТЕРИСТИКИ ВО РАБОТАТА НА КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ**

Добиените сознанија во однос на позначајните карактеристики во работата на комисиите за односи меѓу заедниците, недвосмислено посочуваат дека влијанието на политиката и на политичките партии игра клучна улога во однос на содржината и ефектите од работата на комисиите. Оттука, пред да стане збор за формулирање на какви било препораки во насока на подобрување на соработката меѓу општините и комисиите за односи меѓу заедниците, првенствено треба да се одговори на прашањето дали клучните политички чинители на локално и на централно ниво сметаат дека постои потреба од постоење и работа на комисиите или нивната функција може да ја извршува Советот на општината. Ваквото прашање се поставува токму поради недореченостите во правната рамка за работа на комисиите, отсуството на финансиски средства за нивна работа и недоволната административна и техничка поддршка. Претходново наведува кон заклучокот дека комисиите за односи меѓу заедниците претставуваат форма без содржина и дека нивното постоење не се должи на потребата од нивно постоење идентификувана во рамките на Република Македонија, туку на задоволување некакви еднадвор наметнати критериуми (во рамките на напорите за градење доверба во постконфликтно општество).

Доколку потребата од работата на комисиите навистина постои и доколку има политичка волја за унапредување на резултатите од нивната работа, тогаш треба да се направат неколку суштински промени во насока на дефинирање на позицијата на комисиите во однос на Советот на општината и подобрување на амбиентот за работа на комисиите. Резултатите од работата на комисиите покажуваат дека постои потреба од прецизно дефинирање во кои случаи, и во врска со кои прашања Советот на општината има обврска да добие мислење од Комисијата. Користењето на аналогитата од членот 41 од Законот за локалната самоуправа (согласно која Советот на општината би бил обврзан да добие претходно мислење од Комисијата кога одлучува по прашања од областа на културата, употребата на јазиците и писмата и утврдувањето и употребата на грбот и знамето во општината), дава добра основа за насоката во која треба

<sup>27</sup> Петковски, „Улогата на комитетот и комисиите за односи помеѓу заедниците во Македонија: - целисходност, перспективи и меѓународни практики“, стр. 151.

<sup>28</sup> Исто. стр. 134.

да се движи законодавецот<sup>29</sup>. Неопходно е работата на комисиите посеопфатно да биде регулирана во статутот на општината, особено во однос на прашањата поврзани со начинот и постапката за избор на членовите и времетраењето на нивниот мандат. Дополнително, комисиите треба да имаат деловници за работа со кои ќе се регулира начинот на работа и на одлучување.

Авторите кои третираат прашања поврзани со комисиите за односи меѓу заедниците, во континуитет се залагаат за изнаоѓање начини за да се обезбеди континуирано финансирање на работата на комисиите и нивните членови, сметајќи дека токму немањето постојан извор на финансирање е една од главните пречки кон заживување на активностите и преземање поактивна улога од страна на комисиите во рамките на нивните надлежности. Во истражувањето на „Форум“ за работата на комисиите од 2008 година, се вели дека „самостојниот буџет е клучен за работата на Комисиите“<sup>30</sup>. Следствено, во делот на препораки, „Форум“ препорачува воведување буџет за финансирање на работата на комисиите<sup>31</sup>. Идентични заклучоци и препорака содржи и „Анализата за работата на Комисиите“<sup>32</sup>, на авторите Незири и Томовска, и препораките на авторот на „Прирачникот за комисиите за односи меѓу заедниците“, Александра Бојаџиева<sup>33</sup>. Меѓународните искуства во врска со финансирањето на локалните мировни комитети, несомнено покажуваат дека ефектите од работата на комитетите во земјите во кои тие имаат редовни извори на финансирање се поконкретни и повпечатливи. Во компаративната студија за глобалните искуства во врска со поставеноста и работата на „мировните совети“, авторот Андриес Одендал го посочува примерот на мировните комитети во Јужна Африка, каде што државата обезбедила стабилна финансиска поддршка за активностите на мировните комитети<sup>34</sup> и мрежа на државни службеници кои помагале во делот на работата поврзан со административни и правни работи<sup>35</sup>. Сличен е и примерот на тристепената мрежа на национални, регионални и локални мировни комитети во Гана. Министерството за внатрешни работи на Гана се јавува како координатор и ја обезбедува неопходната административно-техничка поддршка за функционирање на целокупната структура на мировните комитети. За таа цел, службеници со полно работно време им стојат на располагање на мировните комитети<sup>36</sup>. Мировните комитети во Гана располагаат со средства за финансирање на своите активности, иако работата на членовите на комитетите (исто како и кај примерот на Јужна Африка) се одвива на волонтерска основа.

<sup>29</sup> Коцески, Комисии за односи меѓу заедниците - Воспоставување, мандат и постоечки искуства, стр. 16-17.

<sup>30</sup> Форум, Commissions for Inter-Ethnic Relations in Municipalities of Macedonia, стр. 11-12.

<sup>31</sup> Исто, стр. 14.

<sup>32</sup> Nezirî and Tomovska, Analizë të politikave: komisione për marrëdhënie ndërmjet bashkësive, стр. 38.

<sup>33</sup> Бојаџиева, Прирачник за комисиите за односи меѓу заедниците (КОЗ), стр.19.

<sup>34</sup> Odendaal, An Architecture for Building Peace at the Local Level, стр. 17.

<sup>35</sup> Исто, стр.38.

<sup>36</sup> Исто, стр. 55-56.

Влијанието на политиката и политичките партии врз работата на комисиите за односи меѓу заедниците ги претвора комисиите во филијали на политичките партии, кои бранејќи ги партиските интереси, најчесто ги запоставуваат надлежностите на комисиите или нив ги извршуваат во согласност со партиските политики. Оттука, неопходна е целосна департизација на составот на комисиите за односи меѓу заедниците, каде што членовите на комисиите би се бирале од редот на истакнатите членови на локалната заедница, а не (како до сега) од редот на членовите на Советот на општината или членовите на политичките партии. Департизацијата на комисиите, во корелација со унапредување на правната рамка, буџетската самостојност и потребната административна и техничка поддршка од страна на општинската администрација, несомнено ја трасира вистинската насока кон зголемување на продуктивноста во работата на комисиите, а воедно и кон подобрување на соработката меѓу општините и комисиите за односи меѓу заедниците.

### **ПРЕПОРАКИ КОН ПОДОБРУВАЊЕ НА СОРАБОТКАТА МЕЃУ ОПШТИНИТЕ И КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ**

Врз основа на резултатите, во однос на позначајните карактеристики во работата на комисиите за односи меѓу заедниците и нивното толкување, авторот ги дава следниве препораки во насока на подобрување на соработката меѓу општините и комисиите:

Прецизирање на правната рамка во насока на зајакнување на положбата на комисиите во однос на општинските совети, особено во смисла на: прецизно дефинирање на мандатот на комисиите, односно случаите кога Советот на општината е обврзан да побара мислење од Комисијата пред да одлучува и воведување прекршочни санкции за одговорните лица во случаите на неспроведување на Законот; сеопфатно регулирање на работата на комисиите во статутот на општината, особено во однос на прашањата поврзани со начинот и постапката за избор на членовите и времетраењето на нивниот мандат и усвојување деловници за работа со кои комисиите ќе го регулираат начинот на работа и одлучување.

Обезбедување средства за финансирање на работата на комисиите преку: обезбедување средства од буџетот на општината за реализација на годишната програма на активности на Комисијата за односи меѓу заедниците; обезбедување средства за покривање на трошоците за реализација на теренски посети во рамките на општината; воведување симболичен паричен надомест за членовите, за нивното учеството во работата на Комисијата.

Добивање на неопходната административна и техничка поддршка од страна на општината преку: назначување искусен службеник од редовите на општинската администрација кој ќе им помага на членовите на Комисијата при организирање и документирање на работата на Комисијата, изготвување акти и записници и посредување во однос на соработката со Советот и со останатите општински

органи и служби; обезбедување на неопходните просторни и технички услови за непречена работа на Комисијата.

Отстранување на влијанието на политичките партии во работата на комисиите преку: избор на членови од редот на истакнати граѓани, кои не ги застапуваат интересите на политички партии и не членуваат во Советот на општината.

Клучни зборови: *комисии за односи меѓу заедниците, совет на општина, политички влијанија.*

### Користена литература:

Бојаџиева, Александра. Прирачник за комисиите за односи меѓу заедниците (КОЗ). Скопје: Фондација „Метаморфозис“ & Здружение на граѓани за поддршка на меѓуетнички дијалог и развој на заедницата „Заеднички вредности“. 2011.

Deskovska, Renata. Constitutional mechanisms for inter-ethnic dialogue in the Republic of Macedonia. (Instituto de Investigaciones Juridicas, 2009). Последен пристап на 10 ноември 2014. <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/4/78.pdf>

Коцески, Сретен. Комисии за односи меѓу заедниците - Воспоставување, мандат и постоечки искуства. Тетово: Здружение Институт за развој на заедницата. 2007.

Lijphart, Arend. Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven, CT: Yale University Press. 1977.

Neziri, Damir. и Tomovska, Ivana. Analizë të politikave: komisione për marrëdhënie ndërmjet bashkësive. Tetova: Shoqata Instituti për zhvillimin e bashkësive, 2011.

Odendaal, Andries. An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees. UNDP. 2010.

Последен пристап на 18 април 2013. [www.undp.org/.../UNDP\\_Local%20Peace%20Committees\\_2011.pdf](http://www.undp.org/.../UNDP_Local%20Peace%20Committees_2011.pdf)

OSCE Mission to Skopje. MU Survey on the MC Committee on Inter Community Relations. Skopje: OSCE Mission to Skopje. 2010.

Петковски, Александар. „Улогата на комитетот и комисиите за односи помеѓу заедниците во Македонија: - целисходност, перспективи и меѓународни практики“. Докторска дисертација, Универзитет на Југоисточна Европа, 2014.

Studiorum - Centre for Regional Policy Research and Cooperation. Effective political participation of the small(er) ethnic communities in local self-government in the Republic of Macedonia: The impact of the Ohrid Framework Agreement. Skopje: Studiorum. 2011.

UNDP as part of the UN Program to Enhance Inter-Ethnic Dialogue and Collaboration. Results of a Participatory Assessment: National and Local Capacities for Strengthening Inter-Ethnic Dialogue and Collaboration. Skopje: UN Program to Enhance Inter-Ethnic Dialogue and Collaboration. 2010. Последен пристап на 23 јануари 2013.

[http://undp.org.mk/content/Publications/UNDP\\_Participatory\\_Report\\_Full\\_English.pdf](http://undp.org.mk/content/Publications/UNDP_Participatory_Report_Full_English.pdf)

Форум центар за стратешки истражувања и документација. Commissions for Inter-Ethnic Relations in Municipalities of Macedonia (FYROM) - Research Report. Скопје: Форум ЦСРД. 2008.

Последен пристап на 16 март 2013. [https://www.skolazapolitika.org.mk/files.php?file=N...Interethnic\\_commissions](https://www.skolazapolitika.org.mk/files.php?file=N...Interethnic_commissions)

Хазир, Љуљзим. Маргита, Стојановиќ. Скендер, Мемети. и Абдулазиз, Фејзулаху. Практичен водич за работата на Комисиите за односи меѓу заедниците. Скопје: Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС. 2009.

Закон за локална самоуправа. Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002. Скопје, 2002.

Статут на општина Крушево. Службен гласник на општина Крушево. Крушево: Општина Крушево. 2007. Последен пристап на 20 март 2013.

[http://krusevo.gov.mk/republika\\_files/Statut%20na%20opstina%2017-11-2005.pdf](http://krusevo.gov.mk/republika_files/Statut%20na%20opstina%2017-11-2005.pdf)

Статут на општина Сопиште. Општина Сопиште. 2007. Последен пристап на 10 април 2013 [http://opstinasopiste.gov.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=113](http://opstinasopiste.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=113)

## ABSTRACT

The establishment of the Committees for Intercommunity Relations is compulsory in the municipalities where members of one of the minority ethnic communities comprise at least 20% of the population. Their mandate consists of reviewing issues related to intercommunity relations in the municipality and advising the Municipal Council on the best forms of advancing these relations. The author opens the paper by laying out the legal framework for the work of the Committees, followed by a presentation of the results from the research related to their the work. The paper analyses the results and compares them to the existing international practices, and finally offers recommendations for the improvement of the collaboration between the municipalities and the Committees. The results from the research show that the legal framework for work of the Committees is insufficient and susceptible to different interpretations. The Committees are facing a lack of finances and administrative and technical support. The political parties exercise a huge influence upon the work of the Committees, while the Committees fail to deliver the expected results aimed at effectively addressing intercommunity related issues in the municipalities. The recommendations for the improvement of the collaboration between the municipalities and the Committees primarily concern the improvement of the legal framework in the direction of strengthening the position of the Commissions vis-à-vis Municipal Councils, provision of sufficient funds for financing the work of the Committees, provision of necessary administrative and technical support from the administration of the municipality, and eliminating the influence of the political parties on the work of the Committees.







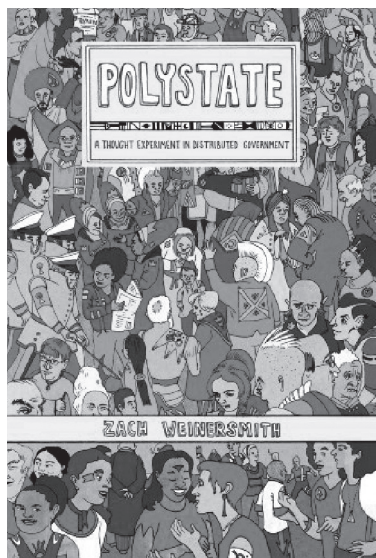
Преглед на книга  
УДК: 35.072.1(049.3)

## ► BOOK REVIEW: ***POLYSTATE: A THOUGHT EXPERIMENT IN DISTRIBUTED GOVERNMENT***

author: Bojan Georgievski

“Rightful liberty is unobstructed action, according to our will, within limits drawn around us by the equal rights of others.”

Thomas Jefferson



### ***Introduction***

The current decision making process is plagued with transparency and accountability flaws. Members of the public administration are not subjecting themselves to the same norms they impose on citizens. Increased technological prowess, on the one hand, enables citizens to “call out” public servants and demand more transparency and accountability.<sup>1</sup> On the other hand, the state surveillance apparatus is larger and more powerful than ever, due to advances in communications technology and the exponential lowering of data costs, enabling government intelligence agencies to collect vast amounts of data about citizens, in most cases without their knowing. As a result, citizens are becoming uncertain if they made the right choice in regards to their government representatives.

<sup>1</sup> In particular cases even reverting to “illegal” means in order to achieve this goal, as demonstrated in the case of Edward Snowden’s revelations about the NSA “snooping” of citizens’ electronic communications, as well as Bradley Manning’s disclosure of classified government documents to WikiLeaks.

As citizen participation is growing in volume, future governments must adapt to the rapid change of citizens' expectations, and continuously evolve in order to create value for the public. We are living in the midst of an increasingly individualized society, or a "celebration of the self" (Heelas, 1996). Moreover, we are faced with an overabundance of choices regarding every single aspect of our lives, largely incentivized by the pervasiveness of technology in our everyday existence. According to Beck (1992) "individuals are compelled to make themselves the center of their own life plans and conducts". Consider the fact that we easily switch insurance companies, mobile operators, and other service providers if we are dissatisfied by our previous choices, and always expect better from companies that deliver those services to us. What if we could apply these principles in choosing our government, which affects the very crucible of our lives? What if each and every one of us were free to choose our own governmental system, be bound by its rules and regulations, as well as enjoy its advantages, and immediately switch to another one if we are dissatisfied with our previous choosing, not bound by geography?

## POLYSTATE

The tension between an increased centralization of the state as opposed to a larger decentralization of the governance structures is the driving motivation behind the idea proposed by Zach Weinersmith in his book *Polystate*.<sup>2</sup> The crux of the idea Weinersmith attempts to convey boils down to the concept of decentralization of governance based on our own preferences and not on the territory we live in. Weinersmith essentially envisions a free market structure of government, where citizens are free to choose to be governed by a system closely aligned to their personal preferences. At first glance, this system is similar to the political system currently in place. However, in this hypothesized society, typical geographically-bound "states", in the conventional meaning of the word (Weinersmith refers to traditional states as "geostates"<sup>3</sup>), do not exist. Instead, society consists of "polystates", comprised of multiple "anthrostates". Weinersmith describes a "polystate" as a geopolitical entity in which multiple overlapping governments<sup>4</sup>, i.e. anthrostates exist simultaneously — and each anthrostate consists of citizens who have agreed to abide by the laws of that particular non-geographic entity. A polystate then, is essentially a free market government system, where anthrostates behave similarly to private companies, attracting customers, i.e. citizens who would be willing to live under their governance in exchange for the services those anthrostates promise to provide in return. In a polystate, citizens are free to

<sup>2</sup> Zach Weinersmith, *Polystate: A Thought Experiment in Distributed Government* (Amazon Digital Services Inc., 2014), Kindle edition.

<sup>3</sup> "Geostates", as described in the book, are analogous to today's typical nations (e.g. France, Germany etc.), who apply laws over individuals who claim citizenship within a geographic area.

<sup>4</sup> See for example, Bruno S. Frey, *Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions: Redrawing the Geographic Borders of Administration*, for a more academic analysis of an idea similar to the one envisioned by Weinersmith. [http://www.bsfrey.ch/articles/436\\_05.pdf](http://www.bsfrey.ch/articles/436_05.pdf).

choose a new government on a semi-regular<sup>5</sup> basis without having to physically relocate. This “discretization of experience”, as Weinersmith calls it, gives them the opportunity to experiment with different forms of governance and easily escape the reign of a government they do not agree with, which is inconceivable in today’s society.<sup>6</sup>

Citizens of different anthrostates would therefore coexist in the same neighborhood, bounded by allegiance to different systems of governance, as much different as they are from each other on the political spectrum. To put it bluntly, a fascist living in a traditional democratic geostate would be obliged to abide by the laws of that democracy. However, Weinersmith notes, in a polystate, a fascist is free to choose to live in a fascist anthrostate. In this event, the laws of the fascist anthrostate would apply to individuals who have chosen this system, yet they may not apply to their neighbors, who may be citizens of a social democracy, a conservative state, or a libertarian society. Weinersmith puts much emphasis on voluntary association and personal responsibility, as the main pillars of a polystate order. Hence, citizens that are attracted by governments most people see as distasteful are free to choose that particular form of government. Weinersmith interestingly notes that in such a society, the rulers of an authoritative regime such as North Korea for example, would face serious difficulties in keeping the allegiance of their citizens.<sup>7</sup>

## UTILIZING ADVANCES IN TECHNOLOGY IN ORDER TO CREATE A BETTER GOVERNMENT

Weinersmith is infatuated by the acceleration rate of innovations in technology. Therefore, he views technology as the crucial driving force behind this hypothesized society, where individuals would be able to customize their own government, in alignment with their personal matrix of socio-political and ideological views. The author contends that the development of artificial intelligence (AI) will greatly facilitate this vision, as the breakthroughs in AI computer assistants would relieve the burden of bureaucracy plaguing today’s governments. Indeed, according to Kurzweil (2001), in the coming decades, machine intelligence will surpass human intelligence, which will inevitably lead to a “technological change so rapid and profound it represents a rupture in the fabric of human history”.

Aside from offering the ability for individuals to significantly tailor their structure of governance, the advances in computerized assistance will facilitate disputes between citizens from different anthrostates. This, according to Weinersmith, will relieve the burden expected to be imposed on arbitrators who would have to rule on cases involving, for example, several anthrostates with different legal

<sup>5</sup> Citizens would be able to replace their governance structure on an annual basis, on the day of their birthday. The only prerequisite is that each individual must reach the age of consent, proscribed by each anthrostate, in order to be eligible to choose his or her own government.

<sup>6</sup> The idea of a polystate society is very similar to the concept of panarchy. Rozeff (2009) describes panarchy as a “condition of human relations in which each person is at liberty to choose his own social and political governance without being coerced”. For more on panarchy see <https://www.panarchy.org>.

<sup>7</sup> Weinersmith, *Polystate: A Thought Experiment in Distributed Government*, p.19.

structures. The fallibility of human judgment is noted in the study<sup>8</sup> conducted by Shai Danziger from the Ben Gurion University in Israel, which refutes the notion that arbitrators always apply legal reasons to the facts of a case in a rational, mechanical and deliberative manner. The study demonstrated that the percentage of favorable rulings by the judges drops gradually from 65% to nearly zero within each decision session and rises again to 65% only after the judges returned from their breaks, before going on a downward spiral once again. Danziger notes that this is due to the now well-known phenomenon of mental depletion called “decision fatigue” according to which the repetitiveness of decision-making tasks is draining our mental resources. Translated into a judicial environment, this would mean that the more decisions judges are obliged to make, the more drained their mental resources are.

Weinersmith acknowledges the bureaucratic complexity that might arise from the functioning of numerous overlapping systems of governance in a single polystate<sup>9</sup>. He then concedes<sup>10</sup> that whatever rules are put in place, a large bureaucracy or advance computing AI system would be necessary in order to deal with the thousands of interactions between anthrostates in a polystate society.

## WAR MAKING

Another “feature” of a polystate society, according to Weinersmith, would be the difficulties it would impose on waging war. He further notes that “*If every war presented the possibility of a massive loss of citizenry and therefore wealth and prestige, even a modern-day Napoleon would be reluctant to fight.*”<sup>11</sup> The extraterritorial nature of the large pool of anthrostates will be the greatest difficulty, and a nuisance which will complicate things for anthrostates that wish to wage war with other anthrostates. Weinersmith proceeds to list the most-likely scenarios in which war could be waged<sup>12</sup>, and comes to the conclusion that in the event of starting a war, an anthrostate risks alienating its population, since the war would be dependent on the will of the citizens. Having in mind those individuals would be able to freely switch their allegiance to another anthrostate, the nature of this system would prevent large-scale wars in a polystate society.

But what happens when territorial disputes arise between geostates and polystates? Wars are primarily waged over territorial disputes, and wishful optimism will not

<sup>8</sup> Shai Danziger, Jonathan Levav and Liora Avnaim-Pesso, “Extraneous Factors in Judicial Decisions”, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 108 (2011): 6889–6892. Accessed November 11, 2014, doi: 10.1073/pnas.1018033108.

<sup>9</sup> Weinersmith proposes imposing a limit on the number of anthrostates that would be allowed to function in a given polystate as a possible solution to this issue.

<sup>10</sup> Zach Weinersmith, *Polystate: A Thought Experiment in Distributed Government* (Amazon Digital Inc.), 2014, Kindle edition, Book 1, chap. 4.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Ch. 5.

<sup>12</sup> (1) Selection of a pre-determined fighting area, (2) Street-to-street fighting with care taken not to harm non-warring anthrostates, or (3) “Peaceful” evacuation of non-warring anthrostates, followed by fighting in a more traditional manner; (4) Fighting heedless of the consequences. Weinersmith concedes that in a polystate order, the last option would be most likely to happen.

prevent this from happening again. According to Frey (2001), 75% of international wars are related to conflicting ethnic-group claims over territory. Weinersmith (partly) covers this in the book, where he notes that any territorial aspirations of geostates that wish to claim territory of a polystate will be met with resistance by the property owners of the claimed territory<sup>13</sup> since anthrostates cannot own territories. However, for this to work, anthrostates must have uniform rules on property rights over land. War-making will be made difficult for two additional reasons: (i) it would be hard (and not profitable) for geostates to start a war with a dispersed enemy, and (ii) it would be even harder for anthrostates when you factor in the difficulty of financing a war if citizens are able to readily switch governments with great ease. Weinersmith seems to believe that the economic and social drawbacks of war-making would overcome the existence of such aggressive tactics. Indeed, according to Holcombe (2001), governments are incentivized to protect their own citizens in order to secure their own source of income, rather than force their rule on others. If we follow this assertion, then we are led to believe that in a polystate system, governments will not be that reckless as to risk losing their safe incomes from citizens, by referring to unpopular measures, such as territory grabbing or warring with other governments.

### GROUND RULES FOR A MULTIGOVERNMENT SOCIETY

Now that we have become familiar with the idea of a polystate society, we need to flesh out the differences between a geostate system and a polystate system. With this goal in his sight, Weinersmith lays down the ground rules under which a polystate society must operate in order to simplify its functioning.<sup>14</sup>

Rule *number one* states that an *anthrostate is not allowed to claim territory*. The author notes<sup>15</sup> that this would apparently resolve the issue of territorial expansion, characteristic to geostate aspirations, as evidenced throughout numerous historical examples (which will not be a subject of analysis in this paper). However, my qualm with this rule is that it does not solve the issue of internal motivations for power “grabbing” of individuals within a polystate system. According to Schelling (1971), being around people similar to ourselves can result in a high amount of clustering. Such clusterings of similar minded individuals could eventually lead to forming coalitions, and subsequently, governments, exerting coercive power to enforce their rules. Even Weinersmith does not argue against asserting that geostate formation would be possible in a polystate society.<sup>16</sup> Prohibiting anthrostates to claim territory is useless if there is an inside struggle for power that could ultimately result in claiming the territory of a whole anthrostate.

<sup>13</sup>See for example James A. Donald, *Natural Law and Natural Rights* for a broader analysis of how people spontaneously react to violations of natural law <http://jim.com/rights.html>.

<sup>14</sup>Weinersmith, *Polystate: A Thought Experiment in Distributed Government*, 24.

<sup>15</sup>Ibid.

<sup>16</sup>Ibid, 26.

Rule number two states that *individuals choose their anthrostate on an annual basis* (on the day of their birthday). This rule is essentially a method for securing a free market government, since it prevents anthrostates to gain monopoly power (if the interval of choosing government is too long) or to otherwise prevent fraud (and free riding) by citizens. Weinersmith believes that otherwise, they might change their government from a high-tax to a low-tax one just before their birthday in order to escape paying high taxes, while still enjoying the benefits they receive from paying those taxes. I would add that this measure would also keep public officials on their toes, since they would have to compete with other governments in order to attract a larger number of citizens, and secure a steady tax (or other) incomes from those citizens (barring the existence of a non-tax paying government).

According to rule number three, *anthrostates that claim territory, and break rule number one, lose their government status within a polystate order*. This would probably be the most difficult rule to enforce in practice, since it would require some kind of a centralized entity with the authority to impose the penalty for breaching rule number one.

## HEADING TOWARDS A POLYSTATE SOCIETY

Finally, we arrive to the perennial question in regards to the ideas presented in the book: how do we get to this stage? How could society transition to a polystate one, since the traditional structures of governance are firmly entrenched in our socio-political lives? Weinersmith concedes that this would be very difficult to achieve without violence and bloodshed.<sup>17</sup> The only possible alternative, he notes, is to create a new territory, either by artificial means, or by the colonization of other celestial bodies.<sup>18 19</sup>

Weinersmith (intentionally) leaves several issues that remain unresolved, dedicating a separate chapter in which he addresses them in more detail, raising several interesting points and arguments against previously asserted notions. How will a polystate society contain the rapid expansion of bureaucracy, resulting from the need of more officials to deal with complexities arising from a society comprised of many governments? How will it face the deintegration of society (alienation of people living in the same anthrostate), and the (un)ethicity of co-existing with fascist or other dictatorial governments? More importantly, how would this society become established in the first place? Even if it becomes a reality, there are other issues that need to be considered pertaining to its long-term survival, such as the possible (and probable) groupings of people with similar end goals that could eventually lead to the forming of a geostate government.

<sup>17</sup> Zach Weinersmith, *Polystate: A Thought Experiment in a Distributed Government* (Amazon Digital Inc.), 2014, Kindle edition, Book 3.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Colonization of other celestial bodies is already being considered by some entrepreneurs, such as Elon Musk, whose company, SpaceX, is strenuously working towards developing the technology necessary for transporting people to Mars.

## CONCLUSION

At first glance, the polystate order reminds us of an anarcho-capitalist thought experiment led to its end state. Indeed, Weinersmith notes<sup>20</sup> that he is “*well aware that some of the sections in this book will convince some readers that I am a communist fascist anarchist monarchist libertarian socialist capitalist statist syndicalist sadist masochist narcissist pervert. However, only about half of that is true.*”

Focusing on labels only leads us further from discussing the vision that Weinersmith purports to convey, that is, establishing a voluntary society where each person has the liberty to choose his or her own social and political governance without coercion. By focusing on an entirely voluntary government and personal responsibility, the author redefines the conception of what it means to govern, and to be governed. In the end, Weinersmith offers us a well detailed analysis of his interesting thought experiment, leaving us with plenty of material to fuel future discussions and debates about better forms of government.

---

<sup>20</sup> Zach Weinersmith, *Polystate: A Thought Experiment in a Distributed Government* (Amazon Digital Inc.), 2014, Kindle edition, Book 3.

## РЕЗИМЕ

Живееме во високо-технолошко општество, каде што секојдневно сме соочени со мноштво избори во врска со нашите најдлабоки желби и преференции, при што сме во постојана потеря по „подобрата опција“ во повеќето области од нашите животи. Што кога би можеле да ги применуваме овие принципи во изборот на нашата влада? Што кога сите ние би биле слободни во кое било време да избереме различен систем на владеење, доколку сме незадоволни со нашиот претходен избор?

Ова е сржта на идејата што Зак Вајнерсмит ја елаборира во својата книга “*Polystate: A Thought Experiment in Distributed Government*”.

Основниот концепт претставен во книгата предвидува систем на владеење 2.0., наречен „полидржава“, која е составена од повеќе „антродржави“. Вајнерсмит ги дефинира „антродржавите“, како влади коишто пропишуваат закони што го регулираат однесувањето на граѓаните, но немаат географски граници.

Во оваа политичка структура, поединците можат слободно да изберат своја влада („антродржава“). Овие влади потоа би функционирале во истата географска област („полидржава“), за разлика од сегашниот систем на држави коишто се дефинирани во дел по својата територија (Вајнерсмит ги нарекува „геодржави“). Оттука, „полидржава“, во својата суштина, претставува територија составена од повеќе „антродржави“.

Примарната цел на ваквиот поредок е да создаде слободен пазар во којшто главните конкуренти ќе бидат токму владините структури. Покрај тоа, конкуренцијата меѓу различните „антродржави“ во одредена „полидржава“ би довела до подобрување на состојбата и на условите за живот на нејзините граѓани. Дополнително, граѓаните би имале можност да избираат различна влада на годишна основа и да експериментираат со различни видови владеење. Доброволниот карактер на кој се заснова ваквиот избор на одредена структура на владеење ќе доведе до драматично децентрализирање на владините активности, намалување на постојаното проширување и дополнително оптоварување, како и зголемување на флексибилноста на јавната администрација.

Покрај тоа што е неизмерно интересно и провокативно четиво, книгата поставува сериозни прашања коишто се однесуваат на (не)ефикасноста на јавната администрација. Вајнерсмит предлага идеи коишто, доколку бидат остварени, можат позитивно да го трансформираат начинот на којшто функционира целокупното општество.



Проф. Д-р **Јонуз Абдулаи** е политиколог, продекан на Факултетот за јавна администрација и политички науки при ЈИЕУ Тетово. Предавач по предметите: Вовед во политичките науки, Менаџирање со човечките ресурси и предметот Менаџирање со јавните политики. Учесник на многу национални и меѓународни конференции, автор е на неколку универзитетски публикации-учебници. Учествувал во неколку меѓународни проекти, како што е Темпус 4 програмата по лидерство и работа на младите во заедница, ИПА-проект за воспоставување прекугранични институционални партнерства во пристапот луѓе со луѓе, и други значајни научни дела и програми. Е-маил: j.abdullai@seeu.edu.mk

**Јован Андоновски** е роден 1980 година во Скопје, Р. Македонија. Докторанд на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на катедрата по римско право и приватноправна традиција. Државен секретар за европски прашања во Владата на Република Македонија. Е-маил: jovan.andonovski@gmail.com

**Холгер-Михаел Арндт** (роден 1971 година во Берлин) завршил правни науки, историја на Источна Европа и полонистика во Гетинген, Краков и Спајер. Холгер-Михаел Арндт води адвокатска канцеларија во Дизелдорф. Тој е еден од раководителите на CIVIC-Институтот за меѓународна обука ([www.civic-institute.eu](http://www.civic-institute.eu)) и е автор на бројни публикации од областа на политичките науки со акцент на ЕУ интеграциите на државите од Западен Балкан. Работи на полето на борбата против корупцијата и интегративен менаџмент при Академијата на Сојузната служба за администрација на Сојузна Република Германија. Исто така, предавач е на Националниот институт за јавна администрација Grand-Duché de Luxembourg и на Сојузната академија за јавна администрација во Германија. Повеќе години работи како постар консултант за Европската Унија и Советот на Европа во администрацијата на земјите-кандидатки. Уште од јануари 2001 е постојано ангажиран од страна на фондацијата Конрад Аденауер како тренер и предавач. Холгер-Михаел Арндт од јануари 2011 година е почесен конзул на Република Македонија. Тој живее во Дизелдорф. Е-маил: holgermichael.arndt@gmail.com

**Јорданка Галева** е родена на 7.7.1977 година во Скопје, Македонија. Своето високо образование го завршува на Универзитетот на Болоња во Италија, каде што дипломирала на Факултетот по политички науки, на насоката меѓународна политика, и се стекнала со титула дипломиран политиколог и магистер по политикологија. Магистрирала на Економскиот факултет, на Болоњскиот Универзитет, стекнувајќи се со титула магистер по Економија на кооперација, додека докторските студии ги завршува на истоимениот Универзитет, стекнувајќи се со титула доктор по Меѓународна соработка и политики за одржлив развој. Моментално работи како универзитетски доцент, предавајќи предмети од областа на геополитиката и човековите и малцинските права. Има издадено повеќе научни трудови на теми поврзани со мултикултурализмот, правата на малцинствата и образованието. Е-маил: danceg@rocketmail.com

**Бојан Георгиевски** (1986) е магистер по меѓународно право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Тој има учествувано на повеќе семинари и конференции од областа на правото, политиката и човековите права. Бојан е поранешен практикант во Секретаријатот за европски прашања. Тој е, исто така, и поранешен стипендист на фондацијата „Конрад Аденауер“. Во моментот, Бојан е вработен како генерален секретар на Високата школа за новинарство и за односи со јавноста во Скопје. Е-маил: [bgeorg@outlook.com](mailto:bgeorg@outlook.com).

Д-р **Драган Гоцевски** е доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Роден е на 21.5.1983 во Бања Лука. Дипломирал на политичките студии на Правниот факултет во Скопје, во 2006 год., одбрал магистерска теза на тема „Електронска управа“ во 2009 год., а докторската дисертација на тема „Ефективност на административни организации“ ја одбрал во 2012 год., и се стекнал со звањето доктор на политички науки. Во текот на својата академска кариера објавил повеќе од 30 публикации, научни и стручни статии, монографии и универзитетски учебници од областа на административното право и јавната администрација. Е-маил: [dragangocevski@gmail.com](mailto:dragangocevski@gmail.com)

Д-р **Елена Давитковска** е доцент на Економскиот институт при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Родена е на 18.3.1984 год., во Скопје. Високо образование завршила на Правниот факултет во Скопје, во 2006 година, постдипломски студии заврши во 2009 год., со одбраната на магистерскиот труд на тема „Управноправна заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер“, а со звањето доктор на правни науки се стекна во 2012 год., со јавната одбрана на докторската дисертација на тема „Современите компоненти на службеничкиот систем“. Во текот на својата наставно-научна кариера, има објавено повеќе од 30 публикации, научни и стручни статии, монографии и универзитетски учебници од областа на административното право и јавната администрација. Е-маил: [edavitkovska@yahoo.com](mailto:edavitkovska@yahoo.com)

Д-р **Борче Давитковски** е редовен професор и актуелен декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Роден е на 3.2.1955 год. во Скопје. Дипломирал на Правниот факултет во Скопје, каде што ги завршил и постдипломските студии и ја одбрал магистерската теза на тема „Односот меѓу управата и граѓаните“ во 1984 год., а докторската дисертација на тема „Контрола над управата (собраниска и вонсобраниска)“ ја одбрал во 1992 год. Повеќе од 36 години е активно вклучен во наставно-научниот процес на Правниот факултет и е автор на повеќе од 170 објавени публикации, научни и стручни статии, монографии и универзитетски учебници од областа на административното право и јавната администрација. Е-маил: [bdavitkovski@yahoo.com](mailto:bdavitkovski@yahoo.com)

**Дејан Димитриевски** (роден 1987) е поранешен стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“ во Скопје, од октомври 2008 до март 2012 година. Дипломира на катедрата по политички науки на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, во 2009 година, а магистрира на студиите по политички менаџмент на истиот факултет во 2012 година. Неговата магистерска теза е од областа на изборите, изборните системи и политичките кампањи. Од 2013 година работи во Парламентарниот институт на Собранието на Република Македонија. Е-маил: [dejandimitrievski@hotmail.com](mailto:dejandimitrievski@hotmail.com)

**Даниел Ѓоќески** е креативен директор при „Катарзис венчрс лимитед“ (Katarsis Ventures Limited), британска компанија која има за цел да го зголеми развојот на социјалните претприемништва и иновации. Тој има завршено мастер-студии по политички менаџмент при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, со фокус на меѓународните односи со јавноста, и е во процес на завршување на магистерските студии по јавни политики при Универзитетскиот колеџ во Лондон, со фокус на политиките за младинска невработеност и програмите за развој на социјалната економија во ЕУ. За повеќе информации, посетете го линкот: <http://about.me/daniel.gjokjeski> Е-маил: [daniel\\_gokeski@yahoo.com](mailto:daniel_gokeski@yahoo.com)

**Ева Јованова** (родена 1977) дипломира на политичките студии на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Магистер е на студиите по Европска Унија, политика и влада на Универзитетот „Лондонска школа за економија и политички науки“ („London School of Economics and Political Science“), Лондон, Велика Британија. Моментално работи на докторската теза на тема „Поврзаноста меѓу интересите на земјите-членки на Европската Унија и целите и инструментите во креирањето и спроведувањето на надворешната политика на ЕУ кон земјите од поранешна Југославија“, при Институт за општествени и хуманистички науки Евро-Балкан, Скопје. Од 2013 година работи во Парламентарниот институт на Собранието на Република Македонија. Е-маил: [eva\\_euba@yahoo.com](mailto:eva_euba@yahoo.com)

Проф. д-р **Александар Климовски** е вонреден професор на научната област право на друштва и раководител на мастер-програмата по корпоративно право на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“. Тој е автор на три основни универзитетски учебници и над 30 научни и стручни трудови од неговата област на потесно истражување. Е-mail: [klimovski2003@yahoo.com](mailto:klimovski2003@yahoo.com)

Проф. д-р **Ветон Љатиџи** е професор по политички науки и меѓународни односи при Универзитетот на Југоисточна Европа (УЈИЕ) во Република Македонија. Раководител е на Научноистражувачкиот институт „Макс ван дер Штул“, при Универзитетот на Југоисточна Европа. Проф. Љатиџи е претседател на Институтот за демократија и развој. Автор е на повеќе книги од областа на политичките науки и меѓународните односи: „Новиот век на

албанската политика“ (2014), „НАТО и ЕУ: нови односи во управувањето со кризи“ (2012), „Концепти на демократијата“ (2009), „Политичко водство“ (2009), „Политикологија“ (2008), „Преговорите за потпишување на Охридскиот рамковен договор“ (2008), „Преговорите како основна техника при решавањето на конфликти“ (2007), „Теории на политичките науки“ (2007), „Политички институции“ (2007), „Македонските предизвици во процесот на демократизација и стабилизација“ (KAS, 2003). Автор е и на повеќе поглавја за меѓународни изданија. Е-маил: v.latifi@seeu.edu.mk

Д-р **Ненад Марковиќ**, роден 1979 во Скопје, е доцент на политичките студии при Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Република Македонија. Тој е, исто така, и истражувач и еден од основачите на еден од најпроминентните тинк-тенкови во Скопје, Институтот за демократија „Социетас Цивилис – Скопје (ИДСЦС). Академските интереси на д-р Ненад Марковиќ вклучуваат политички теории, историја на политичките идеи, политичка филозофија, политичка култура и социјален капитал, политички мит, национализам и градење држави итн. Е-маил: nenad.markovic@gmail.com

**Мемет Мемети** е експерт за создавање политики и владеење, со магистратура по јавна администрација од Универзитетот во Индијана и докторат, од УЈИЕ, во областа на процесот на носење одлуки во локалната самоуправа во Република Македонија. Меѓу неговите интереси се вбројуваат: јавното управување, јавните политики, реформата на јавната администрација, децентрализацијата, водството, институционалниот и човечкиот развој на јавната администрација, владеењето, граѓанското учество, родовата интеграција и општествената вклученост. Работел на различни проекти во Македонија во областа на процесот на децентрализација. Во последниве 6 години, активно соработува на проекти што опфаќаат теми како: преглед на човечките и институционалните капацитети на единиците за локална самоуправа, подготвување методологија за оценување на владеењето во областа на општествената вклученост и намалувањето на сиромаштијата, зајакнување на процесите за создавање политики засновано на докази преку развој на методологија и оценка на ЕЛС, социоантрополошко проучување за да се посочат потенцијалните улога и влијание на недржавните актери врз градењето дијалог меѓу заедниците на локално ниво. Напоредно работи и со други организации, како УНИФЕМ, на родово анализа на ЕЛС во Македонија, или ЕК – „Хјуман динамикс“, на зајакнување на капацитетите на Генералниот секретаријат, односно Секторот за анализа на политиките и координација – Одделение за реформа на јавната администрација. Предава предмети од областите јавна администрација, споредбена јавна администрација, водство и организациски развој, а извршен директор е и на НВО „Центар за демократски развој“ – Тетово. Е-маил: m.memeti@seeu.edu.mk

М-р **Тимчо Муцунски** е докторант на научната област деловно право на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“. Тој е автор на два основни универзитетски учебника и на 10 научни и стручни трудови од неговата област на потесно истражување. E-mail: [tmucunski@gmail.com](mailto:tmucunski@gmail.com)

Д-р **Ана Павловска-Данева** е редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Родена е на 22.2.1973 год. Дипломирала на Правниот факултет во Скопје, во 1993 год. Со звањето магистер на правни науки се стекнала во 1998 год., а со звањето доктор на правни науки се стекна во 2004 год., со одбрана на докторската дисертација на тема „Управни договори“. Во наставно-научниот процес на Правниот факултет во Скопје е вклучена повеќе од 16 години, а во моментот е шеф на катедрата за административно право и јавна администрација, и е раководител на колегиумот на постдипломските студии по административно право и јавна администрација. Автор е на повеќе од 90 објавени публикации, научни и стручни статии, монографии и универзитетски учебници од областа на административното право и јавната администрација. E-маил: [anapd222@yahoo.com](mailto:anapd222@yahoo.com)

Д-р **Александар Петковски** (40) е доктор на науки по јавна администрација. Моментално работи како советник во кабинетот на ректорот на Универзитетот за информатички науки и технологии „Свети Апостол Павле“. Во текот на својата професионална кариера, раководел и работел во повеќе домашни и меѓународни граѓански организации, фокусирајќи се на различните аспекти за унапредување на функционалноста на мултикултурните општества. Автор е на неколку научни трудови и има одржано голем број предавања и работилници од областа на мирното разрешување на конфликтите и организација на мултикултурните општества. E-маил: [petkovski@uist.edu.mk](mailto:petkovski@uist.edu.mk)

**Агрон Рустеми** (1981) е доцент на Факултетот за јавна администрација и политички науки при Универзитетот на Југоисточна Европа – Тетово, како и продекан на Факултетот за јавна администрација и политички науки. Неговите научни интереси ги вклучуваат: социјалната политика, јавните политики, вработувањето и кариерниот развој. Во неговите клучни специјалности се вбројуваат: стручна подготовка за социјални политики (држави, социјални држави, споредбен контекст), стручна подготовка за кариерен развој и кариерно советување, стручна подготовка за јавни политики (со акцент на областа државна администрација и создавање и реформирање политики), како и стручна подготовка за методологија (научноистражувачки методи, изготвување и пишување прашалници и стандардизирани интервјуа). E-пошта: [a.rustemi@seeu.edu.mk](mailto:a.rustemi@seeu.edu.mk)

**Ризван Сулејмани** е роден на 5.1.1957 во Скопје. Докторирал на политички науки на Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“, Скопје. Во моментот предава

на Тетовскиот државен универзитет, катедра по политички науки. Во минатото вршел повеќе јавни функции. Во два мандата бил пратеник во Собранието на Р. Македонија, заменик-министер за одбрана и министер за локална самоуправа. Претседавач е на бордот на невладината организација „Македонски центар за меѓународна соработка“ и член на бордот на повеќе организации. Член е и на Комисијата за заштита од дискриминација, избран од Собранието на Р. Македонија. Е-маил: r.sulejmani@yahoo.com

**Сулејман Сулејмановски** (роден 1983) дипломира во 2008 година на правните студии на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Се стекнува со работно искуство во областа на административното право во Агенцијата за администрација, каде што 5 години ја следи и ја извршува легислативата во оваа област. Од 2013 година работи во Парламентарниот институт на Собранието на Република Македонија. Е-маил: cukiads@hotmail.com

**Нела Ташковска** (родена 1988 год., во Скопје) е дипломиран политиколог на Американскиот универзитет Пурдју и е магистер по дипломатија и родови студии на Универзитетот Розевелт во Чикаго. Ташковска има богато интернационално резиме работејќи во Советот за надворешна политика на Чикаго, во секторот за организација на политички настани со високи претставници од Американската влада како Ал Гор и Хилари Клинтон. Ташковска е автор на книгата „Дипломатија и феминизам: Каде се жените во политичката медијација“. Е-маил: nela\_taskovska@yahoo.com

**Петар Трајков** (роден 1981) дипломира на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, во 2006 година, а магистрира на студиите по менаџмент на човечки ресурси на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во 2012 година. Неговата магистерска теза е од областа на претприемништвото. Од 2006 година има работено во Генералниот секретаријат при Владата на Република Македонија, во кабинетот на министерот за привлекување странски инвестиции, а потоа како консултант за регулаторна реформа во Министерството за информатичко општество и администрација. Од 2013 година работи во Парламентарниот институт на Собранието на Република Македонија. Е-маил: petar.trajkov@gmail.com

Д-р **Борче Треновски** е роден на 23 јули 1981 година, во Берово. Дипломирал со исклучителен успех во октомври 2004 г., магистрирал 2009 г. и ја одбрал докторската дисертација во 2013 г. на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Економски факултет во Скопје. По дипломирањето работи во Народна банка на Република Македонија (2004-2006), додека од декември 2006 г. е вработен на Економскиот факултет во Скопје како доцент на депарتمانот по економија. Треновски исто така од 2007 год. е член (постар економист-истражувач) и член

на Извршниот одбор во Центарот за економски анализи (ЦЕА) – Скопје. Е-маил: borcetreновski@gmail.com

**Африм Треси** има долгогодишно работно искуство во различни меѓународни организации во сферата на владеење на правото, безбедноста и мониторинг-мисиите. Вработен бил во мисиите на КФОР, ОБСЕ и ЕУПОЛ во регионот, каде што се здобил со големо работно искуство во овие полиња. За време на изборите, редовно бил ангажиран од страна на ОБСЕ/ОДИХР во нивното мониторирање во својство на преведувач. Моментално е ангажиран како административен работник во УЈИЕ, во делот на академско планирање, и е раководител на одделот за централен регистар. Африм Треси е дипломиран економист и магистрант по бизнис информатика на ЈИЕУ. Е-маил: a.tresi@seeu.edu.mk

**Јоахим Шванке** (роден 1954 година во Хамбург) по завршувањето на средното училиште, две години минати во германската армија и две години студирање математика, деловна администрација и информатика, во 1978 година станал дел од хамбуршката полиција. Од 1980 до 1983 година студирал на Универзитетот за јавна администрација, а од 1987 до 1989 година на Академијата за виши полициски службеници во Минстер. Господин Шванке раководел со различни големи одделенија за виши полициски службеници, а во 2006 година станал директор на Одделот за внатрешни истраги (ОВИ), одговорен за кривични дела што ги извршиле вработени во јавната администрација и за борба со корупцијата. Господинот Шванке беше активен и на меѓународен план, како проектен раководител и експерт за корупција во твининг-проекти на ЕУ во Централна и Источна Европа. Освен тоа, беше и потпретседател на европската антикорупциска мрежа „Европски партнери против корупцијата“ (ЕППК) до 2013 година и беше поддржан во Европската антикорупциска контактна мрежа (ЕАКМ) како една од трите германски контактни точки. По пензионирањето, летото 2014 година, господинот Шванке работи како постојан твининг-советник во рамките на антикорупцискиот проект на ЕУ во Македонија – „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“. Е-маил: joe.schwanke@dksk.org.mk

**Jonuz Abdulai** (PhD) is a political scientist and Vice-Dean of the Faculty of Public Administration and Political Science at the SEEU, Tetovo where he teaches Introduction to Political Sciences, Human Resources Management, and Public Policy Management. He has participated in many national and international conferences and has published several university textbooks. He has also participated in several international projects, such as the Tempus 4 Program for Leadership and Community Youth Work, the IPA Project for Establishing International Institutional Partnerships in the People-to-People Approach, and other important scholarly projects and programs. E-mail: j.abdulai@seeu.edu.mk

**Jovan Andonovski** (1980) is a Ph.D. candidate at the Iustinianus Primus Faculty of Law, Department of Roman Law and Private-Legal Tradition. He has held the post of State Secretary for European Affairs in the Government of the Republic of Macedonia since 2009. E-mail: jovan.andonovski@gmail.com

**Holger-Michael Arndt** (1971, Berlin) studied law, East-European history, and Polish philology in Göttingen, Cracow and Speyer. He is a practising lawyer with his own office in Düsseldorf, one of the managing directors of the CIVIC - Institute for International Education ([www.civic-institute.eu](http://www.civic-institute.eu)) and author of numerous publications in the area of political science focused on EU integration of the Western Balkan States. He has been managing the field of integrity management and corruption prevention for the Academy of German Civil Servants (Akademie des Deutschen Beamtenbundes -dbb akademie) and is also is a lecturer at the Institute national d'administration publique du Grand-Duché de Luxembourg and the Federal Academy for Public Administration in Germany. He has been senior consultant of many years for the European Union and the Council of Europe in administrations of EU candidate countries. Since 2001 he has been closely associated with the Konrad-Adenauer Foundation as a trainer and lecturer in the Republic of Macedonia. Since January 2011 Holger-Michael Arndt has been Honorary Consul of the Republic of Macedonia. E-mail: holgermichael.arndt@gmail.com

**Elena Davitkovska** (1984). Assistant Professor at the Institute of Economics, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. She graduated from the Faculty of Law in Skopje in 2006, obtained her MA degree in 2009 with her thesis "Administrative Legal Protection of the Right to Free Access to Information of Public Character" and defended her doctoral dissertation "Contemporary Components of the Civil Service System" in 2012. During her academic experience she has published over 30 scholarly articles and textbooks in the field of administrative law and public administration. E-mail: edavitkovska@yahoo.com

**Borče Davitkovski** (1955). Full Professor and acting Dean of the Iustinianus Primus Faculty of Law at the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. graduated from the Faculty of Law in Skopje, where he finished his postgraduate studies with his MA thesis "Relations between the Administration and the Citizens" in



1984. He defended his doctoral dissertation titled “Control over the Administration (Parliamentary and Non Parliamentary)” in 1992 and obtained the title Doctor of Legal Sciences. He has been actively involved in the academic and scientific process at the Faculty of Law for over 36 years, and has authored over 170 published papers, monographs and textbooks in the field of administrative law and public administration. E-mail: bdavitkovski@yahoo.com

**Dejan Dimitrievski** (1987) was a scholar of the Konrad Adenauer Stiftung in Skopje from October 2008 to March 2012. He obtained his BA degree in Political Science from the Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje in 2009, and his MA degree in Political Management in 2012. His MA thesis examines the fields of elections, electoral systems and political campaigns. He started working at the Parliamentary Institute of the Assembly of the Republic of Macedonia in 2013. E-mail: dejandimitrievski@hotmail.com

**Jordanka Galeva** (1977) obtained her BA degree in International Policy from the Faculty of Political Sciences in Forlì, University of Bologna, She obtained her MA degree in the Economics of Cooperation from the Faculty of Economics at the University of Bologna where she also completed her multidisciplinary PhD studies in the field of International Cooperation and Sustainable Development Policies. She is currently Assistant Professor, teaching courses in geopolitics and in human and minority rights. She has published several articles on topics related to multiculturalism, minority rights and education. E-mail: danceg@rocketmail.com

**Bojan Georgievski** (1986) obtained his MA in International Law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. He has participated in numerous seminars and conferences related to law, politics and human rights and is a former trainee at the Secretariat of European Affairs. He is an alumni scholar of the Konrad Adenauer Foundation, currently employed as the Secretary-General of the School of Journalism and Public Relations. E-mail: bgeorg@outlook.com

**Daniel Gjokjeski** is Creative Director at Katarsis Ventures Limited, a UK based company aiming to enhance the growth of enterprises and social innovation. He completed a Master Programme in Political Management at the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje with the focus on international public relations, and is studying towards a Master's degree in Public Policy at the University College London on EU youth unemployment policies and programmes for the enhancement of social economy. <http://about.me/daniel.gjokjeski> E-mail: daniel\_gokeski@yahoo.com

**Dragan Goceski** (1983). Assistant Professor at the Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. Graduated from the Department of Political Sciences at the Faculty of Law in Skopje in 2006, where he obtained an MA degree with his thesis “Electronic Government” in 2009. He defended his

doctoral dissertation "Effectiveness of Administrative Organizations" in 2012. During his academic carrier he has published over 30 scholarly articles, monographs and textbooks. e-mail: dragangocevski@gmail.com

**Eva Jovanova** (1977) graduated from the Political Studies Department, Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. She obtained her MA in European Union, Policy and Government from the London School of Economics and Political Science, University in London, Great Britain. She is currently working on her PhD thesis "The Interests of the EU Member States in Creating Common Foreign Policy towards the Former Yugoslav Countries" at the Euro-Balkan Institute for Social Sciences and Humanities in Skopje. She started working at the Parliamentary Institute of the Assembly of the Republic of Macedonia in 2013. E-mail: eva\_euba@yahoo.com

Prof. **Aleksandar Klimovski**, PhD, is an associate professor in the field of Corporations Law and director of the Corporate Law Master's Programme at the Justinianus Primus Faculty of Law of the Ss. Cyril and Methodius University. He has authored three university textbooks and over 30 academic and professional papers in his more narrow field of research. E-mail: klimovski2003@yahoo.com

**Veton Latifi** is a Professor of Political Sciences and International Relations at the South-East European University (SEEU), Republic of Macedonia. He is Director of the Max van der Stoep Scientific Research Institute of the South East European University and President of the Institute for Democracy and Development. He is the author of several books in the field of political sciences and international relations: *The New Century of the Albanian Politics* (2014), *NATO and the EU: New Relations in Crisis Management* (2012), *Concepts of Democracy* (2009); *Political Leadership* (2009); *Politology* (2008); *Negotiations for Signing the Ohrid Framework Agreement* (2008); *Negotiation as a Primary Technique for Conflict Resolution* (2007), *Theories of Political Sciences* (2007); *Political Institutions* (2007); *Macedonian Challenges in the Process of Democratization and Stabilization* (KAS, 2003) and author of several chapters in international editions. E-mail: v.latifi@seeu.edu.mk

**Nenad Marković** (1979) is Assistant Professor at the Department of Political Science of the Justinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. He is also a researcher and one of the founders of one of the most prominent think-tanks in Skopje, the Societas Civilis Institute for Democracy Skopje (IDSCS). His academic interests include political theory, history of political ideas, political philosophy, political culture and social capital, political myth, nationalism and nation-building. E-mail: nenad.markovic@gmail.com

**Memet Memeti** holds a PhD (SEEU) in the area of the decision-making process in the local government in the Republic of Macedonia and is a policy making and

governance expert holiday in MPA from Indiana University. His interest is public management, public policies, public administration reform, decentralization, leadership and institutional and human development of the PA, governance, citizen participation, gender mainstreaming and social inclusion. He has worked in a variety of projects in Macedonia in the area of the decentralization process. In the last 6 years he has been actively cooperating with UNDP in the projects encompassing topics such as: review of the human and institutional capacities of the LSG units, designing a methodology on governance assessment in the area of social inclusion and poverty reduction, strengthening evidence-based policy processes through developing a methodology and assessing LSG units, a socio-anthropological study aimed at identifying the potential role and influence of non-state actors in building inter-community dialogue at the local level. In parallel, he has worked with other organization such as UNIFEM in gender analysis of the LSGU units in Macedonia, EC - Human Dynamics, working on strengthening the capacity of the General Secretariat-Sector for Policy Analysis and Coordination Unit for Public Administration Reform. He is teaching courses in the area of Public Administration, Comparative Public Administration, Leadership and Organizational Development. He is Executive Director of the NGO Center for Democratic Development in Tetovo. E-mail: m.memeti@seeu.edu.mk

**Timčo Mucunski**, MA, is a doctoral candidate in the academic field of Commercial Law at the Justinianus Primus Faculty of Law of the Ss. Cyril and Methodius University. He has authored two fundamental university textbooks and 10 academic and professional papers in his more narrow field of research. E-mail: tmucunski@gmail.com

**Ana Pavlovska-Daneva** (1973). Full Professor at the Iustinianus Primus Faculty of Law at the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. She graduated from the Faculty of Law in Skopje in 1993, obtained an MA degree in law in 1998 and defended her doctoral dissertation "Administrative Contracts" in 2004. She has over 16 years of academic experience, and is currently Head of the Department of Administrative Law and Public Administration and Chair of the Colledge of Postgraduate Studies of Administrative Law and Public Administration at the Faculty of Law in Skopje. She has authored over 90 published papers, monographs and textbooks in the field of administrative law and public administration. E-mail: anapd22@yahoo.com

**Aleksandar Petkovski** holds a PhD in Public Administration. At present, Dr. Petkovski is working as Advisor in the Cabinet of the Rector at the Saint Paul the Apostle University of Information Science and Technology. During his professional career Dr. Petkovski was director and employee in several local and international civic associations, focusing on different aspects of advancing the functionality of the multicultural society. Dr. Petkovski is author of several academic papers and

has given a number of lectures and workshops on peaceful conflict resolution and organization of multicultural societies. E-mail: petkovski@uist.edu.mk

**Agron Rustemi** (1981) is Assistant Professor at the Faculty of Public Administration and Political Sciences at South East European University, Tetovo. He is Vice Dean at the Faculty of Faculty of Public Administration and Political Sciences. His scholarly interests include social politics, public policy and employment and career development. Key qualifications: expertise in social policy (states, welfare states, comparative context), expertise in career development and career consultancy, expertise in public policy (emphasizing the field of the state administration and creating and reforming of the policies). Expertise methodology (research methods, designing and writing questionnaires and standardized interviewing). E-mail: a.rustemi@seeu.edu.mk

**Joachim Schwanke** (\*1954, Hamburg). After high school graduation, two years in the German armed forces and two years of mathematics, business administration and informatics studies, in 1978 he joined the Hamburg Police. Between 1980 – 1983 he studied at the University of Public Administration and between 1987 – 1989 at the Police Senior Staff Academy in Münster. Mr. Schwanke has been managing different big units for senior police officers and from 2006 was director of the Department for Internal Inquiries (D.I.E.) responsible for combating corruption and criminal offences committed by public administration employees. Mr. Schwanke was also active internationally as project leader and corruption expert in EU Twinning Light projects in Central and Eastern Europe. In addition, he was Vice President of the European Anticorruption Network EPAC (European Partners against Corruption) until 2013 and was seconded to the EU network on combating corruption (EACN) as one of three German contact points. Since his retirement in the summer of 2014, Mr. Schwanke has been acting as Resident Twinning Adviser within the EU anticorruption project in Macedonia (support to efficient prevention and fight against corruption). E-mail: joe.schwanke@dksk.org.mk

**Rizvan Sulejmani** (1957) holds a PhD degree in Political Science from the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. He currently teaches at the Tetovo State University, Department of Political Science. He has formerly held several public offices: two terms Member of Parliament of the Republic Macedonia, Deputy Minister of Defense and Minister of Local Government, Chair of the Board of the NGO Macedonian Center for International Cooperation and board member of several organizations. He is a member of the Commission for Protection against Discrimination elected by the Assembly of the Republic Macedonia. E-mail: r.sulejmani@yahoo.com

**Sulejman Sulejmanovski** (1983) obtained his BA degree in Law from the Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje in 2008. He acquired valuable work experience in the field of administrative law at the Agency of Administration

where he worked for 5 years, following and executing the legislation in the area. In 2013 he started working at the Parliamentary Institute of the Assembly of the Republic of Macedonia. E-mail: [cukiads@hotmail.com](mailto:cukiads@hotmail.com)

**Nela Taškovska** (1988) finished her education in the USA and holds a BA in Political Science from Purdue University and an MA in Women's and Gender Politics from Roosevelt University in Chicago. Ms. Taškovska has great experience working for non-profit and political organizations such as the Chicago Council on Global Affairs, having had the opportunity to work in the Program's Department and on the organization of political panels with world leaders such as Al Gore and Hillary Clinton. Ms. Taskovska is the author of the book *Diplomacy and Feminism: Where Are All the Women in Political Affairs*. E-mail: [nela\\_taskovska@yahoo.com](mailto:nela_taskovska@yahoo.com)

**Petar Trajkov** (1981) graduated in 2006 from the Faculty of Economics, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, and finished his MS studies in 2012 at the Department of HR Management, Institute for Sociological, Political and Judicial Research, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. His MS thesis examines the field of entrepreneurship. Since 2006 he has worked at the Government of the Republic of Macedonia, Cabinet of the Minister for Foreign Investment, and then as Consultant for Regulatory Reform at the Ministry of Information Society and Administration. Since 2013 he has been part of the Parliamentary Institute of the Assembly of the Republic of Macedonia. E-mail: [petar.trajkov@gmail.com](mailto:petar.trajkov@gmail.com)

**Borče Trenovski** (1981) graduated in 2004 from the Faculty of Economics at the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. In June 2009 he obtained his MS degree in Monetary Economics from the Faculty of Economics in Skopje, where in 2013 he also completed his PhD studies with his PhD dissertation "The key macroeconomic policies in terms of the contemporary economic crisis". After graduation (2004 - 2006) he worked at the National Bank of the Republic of Macedonia, and since June 2006 has taught as Assistant Professor at the of Department of Economics, Faculty of Economics at the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje ([www.eccf.ukim.edu.mk](http://www.eccf.ukim.edu.mk).) Since 2007 he has been member (Senior Economist) at the Center for Economic Analysis (CEA) - [www.cea.org.mk](http://www.cea.org.mk) E-mail [borcetrenovski@gmail.com](mailto:borcetrenovski@gmail.com)

**Afrim Tresi** has gained extensive experience working for various international organizations in the sphere of the rule of law, security and monitoring missions. He has been working for KFOR, OSCE and EUPOL missions in the region where he has gained vast work experience in these areas. During the elections, he has regularly been engaged by the OSCE/ODIHR in the monitoring process as an interpreter. He is currently working in the administration of the SEEU in the area of academic planning and is in charge of the section for the Central Register. Afrim Tresi holds a BS degree in economy and a MA degree in Business Informatics from the SEEU. E-mail: [a.tresi@seeu.edu.mk](mailto:a.tresi@seeu.edu.mk)

**Издавач:** м-р Ања Чимек

**Основачи:** д-р Горге Иванов, м-р Андреас Клајн

**„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:**

Ања Чимек	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Андреас Клајн	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Владимир Мисев	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Република Македонија
Ненад Марковиќ	Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Република Македонија
Иван Дамјановски	Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Република Македонија
Гоце Дртковски	Издавачка куќа „Љубовта е петтиот елемент“, Република Македонија
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Македонија
Александар Бурка	CIVIC – Институт за меѓународно образование, Австрија
Сара Барбиери	Институтот за Централна и Источна Европа и Балканот, Италија
Дејан Павловиќ	Факултет за политички науки, Универзитетот во Белград, Република Србија
Жозе Раимундо де Араужо Карваљо Жуниор	Економски факултет, Сојузен универзитет Сера, Бразил
Иварс Ијабс	Факултет за општествени науки, Универзитетот во Латвија, Латвија
Лидиа Пука	Полскиот институт за меѓународни односи, Полска

**Адреса:**

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“, „Максим Горки“ 16, кат 3, МК-1000 Скопје, Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290 Е-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de  
ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ, „Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје Тел./ факс: 02 30 94 760, Е-mail: contact@idscs.org.mk, Интернет: www.idscs.org.mk  
МАКЕДОНСКА АСОЦИЈАЦИЈА НА ПОЛИТИКОЛОЗИ, Е-mail: map@yahoogroups.com

**Печат:** Винсент графика

**Дизајн:** Дејан Кузмановски

**Техничка подготовка:** Пепи Дамјановски

**Превод:** Калина Јанева, Ива Фиданчева

**Јазична редакција на македонски:** Елена Саздовска

**Јазична редакција на англиски:** Рајна Кошка

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 4 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Македонија.

Година 12, број 48, декември  
Скопје 2014  
ISSN 1409-9853

**Publisher:** Anja Czymmeck M.A.

**Founders:** Dr. Gjorge Ivanov, Andreas Klein M.A.

**Politička misla - Editorial Board:**

Anja Czymmeck	Konrad Adenauer Foundation, Germany
Andreas Klein	Konrad Adenauer Foundation, Germany
Vladimir Misev	Societas Civilis Institute for Democracy, Skopje, Republic of Macedonia
Nenad Marković	Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Republic of Macedonia
Ivan Damjanovski	Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Republic of Macedonia
Goce Drtkovski	“Ljubovta e pettiot element” Publishing House, Republic of Macedonia
Sandra Koljačkova	Konrad Adenauer Foundation, Republic of Macedonia
Alexandar Burka	CIVIC – Institute for international Education, Austria
Sara Barbieri	Istituto per l’Europa Centro-Orientale e Balcanica, Italy
Dejan Pavlović	Faculty of Political Science, University of Belgrade, Republic of Serbia
José Raimundo de Araújo Carvalho Júnior	Faculty of Economics, Federal University of Ceará, Brasil
Ivars Ijabs	Faculty of Social Sciences, University of Latvia, Latvia
Lidia Puka	The Polish Institute of International Affairs, Poland

**Address:**

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ul. Maksim Gorki 16/3 MK - 1000 Skopje Phone: 02 3231 122; Fax: 02 3135 290; E-mail: Skopje@kas.de; Internet: www.kas.de  
INSTITUTE FOR DEMOCRACY “SOCIETAS CIVILIS” SKOPJE ul. Kraguevačka 2 MK - 1000 Skopje; Phone/ Fax: 02 30 94 760; E-mail: contact@idscs.org.mk; Internet: www.idscs.org.mk  
MACEDONIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION; Е-mail: map@yahoogroups.com

**Printing:** Vinsent Grafika

**Design:** Dejan Kuzmanovski

**Technical preparation:** Pepi Damjanovski

**Translation:** Kalina Janeva, Iva Fidančeva

**Macedonian Language Editor:** Elena Sazdovska

**English Language Editor:** Rajna Koška

The views expressed in the magazine are not the views of Konrad-Adenauer-Stiftung and the Institute for Democracy “Societas Civilis” Skopje. They are personal views of the authors. The publisher is not liable for any translation errors. The magazine is published 4 times a year and it is distributed to political subjects, state institutions, universities, and foreign representatives in the Republic of Macedonia.

Year 12, No 48, December  
Skopje 2014  
ISSN 1409-9853