



СИГМА

Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
Заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската унија, главно финансирана од ЕУ

СЛУЖБА ЗА НАЈВИСОКО РАКОВОДСТВО ВО ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ: ВОВЕДУВАЊЕ СИСТЕМ ЗА ВИСОКА ДРЖАВНА СЛУЖБА ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЦЕНТРАЛНА И ИСТОЧНА ЕВРОПА

СИГМА ДОКУМЕНТ бр. 1, 1995 год.

Овој документ е издаден со финансиска поддршка од страна на Европската унија. Ставовите изразени овде, во никој случај не го одразуваат официјалниот став на Европската унија и не ги одразуваат ставовите на ОЕЦД и нејзините земји-членки или на земјите-кориснички што учествуваат во програмата на Сигма.

ПРОГРАМА НА СИГМА

СИГМА – Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето во земјите од Централна и Источна Европа – е заедничка иницијатива на Центарот за соработка со економиите во транзиција (ЦСЕТ) на ОЕЦД и Фаре програмата на Европската унија. СИГМА обезбедува помош за напорите за реформирање на јавната администрација во Централна и Источна Европа. Оваа програма е 75 проценти финансирана од Фаре; а неколку земји-членки на ОЕЦД, исто така, обезбедуваат ресурси.

ОЕЦД (Организацијата за економска соработка и развој) е меѓувладина организација на 25 демократии со напредни пазарни економиии. ЦСЕТ им ги пренесува советите и помошта од ОЕЦД на земјите што се во процес на спроведување реформи за широк домен на економски прашања од Централна и Источна Европа, како и од поранешниот Советски сојуз. Програмата Фаре е иницијатива на Европската унија којашто обезбедува практично знаење и искуство, како и поддршка на инвестициите за Централна и Источна Европа за да се поттикне развојот на пазарните економиии и демократските општества.

Основана во 1992 год., СИГМА работи во рамките на Службата за управување во јавниот сектор на ОЕЦД (ПУМА). ПУМА обезбедува информации и експертска анализа за управување во јавниот сектор за креаторите на политика во земјите-членки на ОЕЦД и ги поедноставува контактите и размената на искуство меѓу раководителите во јавниот сектор. Преку ПУМА; СИГМА на единаесет држави во Централна и Источна Европа им нуди богато техничко знаење акумулирано низ многу години на проучување и дејствување.

Владите-учеснички и Секретаријатот на СИГМА соработуваат на флексибилен начин за утврдување на работните програми наменети за зајакнување на капацитетите за подобрување на раководењето во согласност со приоритетите на секоја од владите и мисијата на СИГМА. Иницијативата се заснова на меѓународна мрежа на искусни јавни администратори, кои обезбедуваат советодавни услуги и компаративна анализа меѓу различните системи на управување. СИГМА, исто така, работи со други меѓународни донатори за унапредување на административната реформа и на демократскиот развој во Централна и Источна Европа.

Преку својата работа, СИГМА става голем приоритет на олеснувањето на соработката меѓу владите на економиите во транзиција. Ова вклучува обезбедување логистичка поддршка за формирање мрежи на стручњаци за јавна администрација во Централна и Источна Европа, како и помеѓу овие стручњаци и нивните колеги во земјите-членки на ОЕЦД.

Активностите на СИГМА се поделени во шест области: Реформа на јавните институции, управување со креирањето на политики, управување со расходите, управување со јавната служба, административен надзор и информациски услуги.

За дополнителни информации за СИГМА, консултирајте ја нашата веб-локација:

<http://www.sigmaxweb.org>

Авторско право ОЕЦД

Овој документ е оригинално издаден на англиски јазик под насловот: *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries.*

ОЕЦД слободно ја овластува употребата на овој материјал за некомерцијални намени. Сите барања за комерцијални употреби на овој материјал или за правата за превод треба да се достават до rights@oecd.org.

ПРЕДГОВОР

Низата СИГМА документи е нова серија на специјализирани извештаи, изработени како придонес на работата на СИГМА во Централна и Источна Европа, кои се фокусирани на посебни прашања за управувањето во јавниот сектор, како што е контролата на расходите, административниот надзор, координацијата меѓу министерствата, како и управувањето со јавната служба. *Службата за највисоко раководство во централната власт: Воведување систем за висока државна служба во земјите од Централна и Источна Европа*, се занимава со актуелниот предмет во последните од овие тематски области.

СИГМА го подготви овој документ за земјите да го користат при анализирање на изводливоста на воспоставување некој вид заедничко структурирано управување на раководните јавни службеници во Владата. Во земјите од Централна и Источна Европа, како и во земјите-членки на ОЕЦД, службениците на највисоките нивоа во Владата се од клучно значење за подигнување на професионализмот во администрацијата, како и за реформирање на администрацијата во целост.

Повеќето земји од Централна и Источна Европа не усвоиле закони за државна служба. Сепак, договорените политики за вработување, за избор, за управување со кариерата и за преместување на раководни службеници може да го ограничат опсегот за политизација на работната сила во администрацијата на нивоа коишто треба да бидат професионално кадровски екипирани. Во контекст кога нема законодавство за државната служба што ги дефинира должностите и правата на јавните службеници, воспоставувањето Служба за највисоко раководство (СНР) може да биде фактор за стабилизирање.

Во многу земји во транзиција, промените во владите значат промени на кадарот до степен којшто е премногу значаен за да биде поттикнат дури и од политички причини. Се чини дека преместувањата се одвиваат на случаен начин што се разликува од оној во земјите-членки на ОЕЦД, каде што промените на кадарот, секако, се одвиваат со промената на власта, но најчесто на предвидлив и препознатлив начин.

Документот нема за цел да дефинира концепт за СНР што е соодветен за сите. Всушност, развојот на СНР е задача што мора да се преземе во земјите коишто одлучиле да усвојат една ваква служба, имајќи ги предвид националните цели и предуслови. Наместо тоа, ова издание има за цел да обезбеди практичен инпут за земјите што ја спроведуваат потребната анализа и кои подготвуваат одлуки.

СНР веројатно би била корисна во повеќето земји на СИГМА, особено оние во кои недостига законодавство за јавна служба; во вакви околности, СНР би била погоден начин за побрзо воспоставување на постабилна администрација.

Професорот Жак Зилер, директор на истражување, при францускиот Меѓународен институт за јавна администрација (МИЈА), го напиша овој документ за да биде презентираан на состанокот на Групата за контакт на СИГМА, во октомври 1994 година. Со неговото издавање како СИГМА документ, *Службата за највисоко раководство во централната власт* стана достапна за пошироката публика.

Овој документ е достапен и на француски, под насловот „*Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale : la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale.*“

Дери Ормонд, раководител на Службата за управување во јавниот сектор, ОЕЦД.

СОДРЖИНА

| | |
|---|----|
| ПРЕДГОВОР | 3 |
| ВОВЕД | 5 |
| 0. Забелешки за основата на состојбата | 6 |
| 1. Концептот на Служба за највисоко раководство (СНР) | 7 |
| 1.1 Дефинирање на концептот | 7 |
| 1.2 Искуства при воспоставување Служби за највисоко раководство (СНР) | 7 |
| 1.3 Можниот придонес на СНР за суштински функции на управување на централната власт во ЗЦИЕ..... | 9 |
| 1.4 Некои предности на СНР | 12 |
| 2. Компоненти потребни за воспоставување на СНР | 14 |
| 2.1 Минимална правна рамка | 14 |
| 2.2 Систем за влез и управување со кариерата | 17 |
| 2.3 Посебна обука | 21 |
| 2.4 Анализа на работата и описи на работните места | 23 |
| 2.5 Системи на плата и услови за надоместоци | 23 |
| 3. Заклучоци | 24 |
| АНЕКС I: ОДБРАНА БИБЛИОГРАФИЈА..... | 25 |
| АНЕКС II: ПРЕПОРАКИ НА НИСПАЦЕЕ ЗА ОПШТ ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМАТА ОБУКА НИЗ РАБОТА ЗА НАЈВИСОКИТЕ РАКОВОДИТЕЛИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР... | 26 |

ВОВЕД

Професионалното административно лидерство е од клучно значење за сите земји-членки на ОЕЦД, како и за ефикасноста на администрацијата во целина и за нејзината корпоративна култура.

Различни земји имаат различен пристап во однос на ова прашање. Некои земји, како што се Германија, Франција или Обединетото Кралство, уште одамна имаат утврдено збир на традиции за кариерата на целата државна служба на високо ниво, со посебни правила за именувања на раководните работни места. Други земји неодамна создале посебни служби за кариера за овие работни места, како на пример *Вишата извршна служба* во 1978 год. во САД¹.

Во повеќето земји вообичаена пракса е дека поединците, кои се назначени на највисоките работни места, се именувани централно од највисокото ниво на Владата. Тие се управувани на поцентрален начин од сите владини агенти и државни службеници, а понекогаш и според прописи коишто делумно се разликуваат од општите прописи за државна служба. Во западните земји до одреден степен се практикува ставот за највисоките раководители, како елита на државната служба, или како клуб во којшто е пожелно и привлечно да се биде член.

Вложувајќи посебен напор за изборот и управувањето на највисоките раководители во јавниот сектор, Владата обезбедува цели за стабилизација, професионализам, привлекување на персоналот од највисоко ниво како и квалитет и кохезија во донесувањето на одлуките.

При проектирање на еден систем на државна служба се отвораат низа прашања:

- Дали треба да има разлика помеѓу највисоката државна служба и мнозинството владини службеници, или пак треба да постои интегриран систем?
- Дали државната служба треба да биде неутрална во однос на политичките партии или граѓанските слободи наложуваат транспарентност во поглед на политичките можности на државните службеници?
- Дали владините службеници треба да бидат организирани во служба на кариера или едноставно треба да постои систем на работни места без организирани правила за унапредување?
- Дали на Владата ѝ се потребни главно генералисти или специјалисти (и каков вид специјалисти)? Кои се разликите во обуката и шемите на кариера помеѓу генералистите и специјалистите, ако постојат разлики?
- Дали највисоките раководители во државната служба треба централно да се управувани за целата Влада или треба да се управуваат на секторска основа од секое министерство?

¹ Зборот *извршен службеник*, што се применува во Северна Америка и во земји од Пацификот за да се означат највисоките раководители, може да нè наведе на погрешно мислење. Во Обединетото Кралство и во Ирска овој поим се применува во пониските нивоа на државната служба: *извршната класа* чии членови се вработуваат без универзитетско образование. Покрај тоа, придавката *виши* може да нè наведе на погрешно мислење поради нејзината очигледна врска со *работниот стаж*.

Високата државна служба е до извесен степен традиционален поим, дури и во Франција којшто денес е склона да го користи изразот *cadres supérieurs (de l'administration)*.

Според тоа, се предлага да се користи изразот *највисоки раководители (во власта)* или *највисоки раководители во јавниот сектор*.

Постојат силни корелации во одговорите на овие различни прашања, како што е прикажано од системот на Служба за највисоко раководство (СНР), што тука се дискутира. Во контекст на транзицијата, воспоставувањето на дефинирани институции и постапки на управување, како и алатки за највиоките раководители во јавниот сектор, би можело да претставува побрз начин за достигнување на стабилизација и професионализам, како и за спроведување на реформите.

Овој документ ги истакнува прашањата што треба да се земат предвид со цел да се воспостави систем на управување за највисоките раководители во централната власт на земјите од Централна и Источна Европа (во понатамошниот текст: ЗЦИЕ) и ги посочува начините за можни практични решенија коишто би можеле да ги спроведат заинтересираните влади.

О. Забелешки за основата на состојбата

О.1 ЗЦИЕ го имаат наследено советскиот вид на структура на централната власт со некоординирани секторски министерства, кои централно ги управуваат своите активности сè до најниските нивоа. Политичките и стратешките одлуки, вклучително и финансирањето, ги одобрувала партијата, а не биле подготвени ниту координирани од Советот на министри ниту пак за нив одлучувал Парламентот. Центарот на власта, Советот на министри, премиерот и Министерство за финансии не ја креирале политиката и немале финансиско овластување како што било вообичаено за централните власти во Западна Европа. Усвојувањето на повеќепартиски системи во западен стил и парламентарни влади (иако во некои земји претседателот игра важна улога, на пример во Франција, Финска или Португалија) не раскрстило со ова наследство.

О.2 Бидејќи реформирањето на централната власт и усвојувањето на демократска структура е долготраен процес, голем дел од горенаведените појави сè уште преовладуваат со исклучок на партијата како координатор и краен донесувач на одлуки.

Во овој контекст, корисно би било да се наведе следното, коешто до одреден степен може да се примени за сите ЗЦИЕ, иако има многу важни разлики од една земја до друга:

i) Секторската структура сè уште не е разбиена и традиционално важните секторски министерства и нивните администрации сè уште се многу моќни во споредба со центарот. Во поранешниот режим, секторските министерства лобирале за партијата без да се консултираат со другите оддели со цел да дојдат до одлуките коишто тие ги подготвиле и одобриле. Постои опасност дека оваа некохерентна постапка ќе продолжи и во новата структура на Владата.

Секој министер е овластен да го организира своето министерство на начин што според него е најдобар. За разлика од западните земји, ова овластување не се однесува само на извршните функции и внатрешната структура на министерството туку и на деловите вклучени во донесувањето одлуки на ниво на централна власт.

ii) Општо земено, врските помеѓу разните министерства и структурите и постапките за меѓуресурска соработка и преговори во владиниот процес на донесување одлуки не се целосно развиени.

Законодавниот процес сè уште не е доволно квалитетен, иако има многу голем број подготвени закони. Законите се подготвени во рамките на секторските министерства без соодветни постапки за консултации со други министерства, на пр. со Министерството за финансии, или со надлежни тела надвор од Владата.

Министерството за финансии сè уште нема соодветна улога во подготвувањето на севкупниот буџет на Владата. Сè уште не постои буџетскиот процес, којшто е вообичаена функција во Западна Европа.

iii) Администрацијата сè уште е значително под влијание на партиската политика; луѓе доаѓаат на највисоките нивоа и си одат според желбите на министрите и многу често се менуваат.

Одделувањето на политичките од административните функции не е финализирано за да се знае кои работни места ги следат промените во Владата, а кои имаат постојан статус.

Државните службеници, вклучувајќи ги највисоките раководители, се вработени од секторските министерства, а не од Владата, со што се зајакнува горенаведената секторизација. Нема заедничко управување со кадарот и не постојат механизми за мобилност помеѓу министерствата.

Дури и кога е донесен акт за државна служба, формалните шеми на кариера ги следат само образовните степени и стажот во службата, а не поттикнуваат поголема конкурентност и поголема динамичност кај луѓето.

iv) Локалната управа е многу ограничена во нејзиниот делокруг и ресурси. Повеќе локални активности сè уште се вршат во рамките на структурата на секторските државни министерства, иако децентрализацијата и територијалните реформи се на дневниот ред на повеќето земји.

О.3 Развојот на раководни функции низ целата Влада, заеднички за сите министерства (државниот буџет, креирањето политики) или коишто се раководат според заеднички стандарди (персонал, законодавна работа), е во дневните редови за реформа на јавната администрација во повеќето земји. Еден пример се реформите на државната служба коишто се подготвуваат и се спроведуваат во ЗЦИЕ. Целта на овие реформи е да се сопре мешањето на партиската политика во администрацијата и да се обезбеди воспоставување на професионална и постојана служба со еднаков квалитет во сите министерства. Иако напредокот може да биде бавен, последиците ќе бидат пренос на овластувањата од секторските министерства на централната власт.

О.4 Прашањето што треба да се истражи во овој контекст на наследство и развој на тековна реформа е дали создавањето на Служба за највисоко раководство (СНР) би го поедноставило развојот на потребните функции на управување во целата Влада, дали би ги зголемило квалитетот и ефикасноста во работата и донесувањето одлуки на централната власт, како и дали би го подобрило севкупниот процес на управување со човечки ресурси во Владата, иако не е воведено законодавството за државна служба.

1. Концептот на Служба за највисоко раководство (СНР)

1.1 Дефинирање на концептот

Со цел да се појасни концептот за креаторите на политика и државните службеници на земјите од Централна и Источна Европа, ја предлагаме следната дефиниција на СНР:

Служба за највисоко раководство (СНР) е структуриран и признаен систем на управување со кадри за високите неполитички работни места (функции на раководители во јавниот сектор) во Владата. Тоа е државна служба заснована на кариера што им овозможува на обучените и искусни раководители да бидат именувани за овие функции. Службата се управува централно преку соодветни институции и постапки, со цел да се обезбеди стабилност и професионализам на клучната група од највисоки раководители, но исто така ја дозволува потребната флексибилност за да се одговори на промените во составот на Владата.

1.2 Искуства при воспоставување Служби за највисоко раководство (СНР)

Неколку искуства на земјите-членки на ОЕЦД директно или повеќе индиректно можат да се поврзат со концептот на СНР.

i) Германската „висока служба“ (*Höherer Dienst*)

Германската државна служба сè уште е организирана според начелата утврдени од почетокот на XVIII век со цел да се гарантира професионализмот на државните службеници и нивната неутралност при работа со јавноста. Групите на „високата служба“ се сите државни службеници вработени откако завршиле универзитетски студии (5½ години на теоретски и практични студии и положили два различни државни испита). Прописите за државна служба (сојузниот закон и *Länder* законите и уредбите за државната служба) ги утврдуваат условите што се потреби за членовите од високата служба да бидат унапредени во функции на највисоки раководители во сојузните и *Länder* министерствата. Меѓутоа, посебни правила овозможуваат Владата настрана да ги издвои (за „привремено пензионирање“) носителите на две високи функции во министерствата²: *Државните секретари* (во Германија вака се нарекуваат постојаните државни службеници на врвот од министерската бирократија, во други земји често се користи поимот *Генерален секретар*) и директорите (*Abteilungsleiter*), кои не му одговараат на министерот на тој начин можат да бидат заменети со други членови од „високата служба“.

Со цел да се овозможи поголема флексибилност во шемите на кариера за членовите на високата служба, *сојузната покраина* Баден-Виртемберг во 1986 год. основала Академија за лидерство во јавната служба со цел да создаде елита на највисоки владини раководители.

ii) Францускиот „виш кор“ (*Grands corps*)

Замислата на посебна служба или тело (*кор*) за кариера, познато во речиси сите земји како дипломатска служба (*дипломатски кор*), е начелото за организација на државната служба во Франција уште од почетокот на XIX век (и од неодамна во Шпанија). Посебно треба да се споменат Државниот совет (*Conseil d'État*, којшто дејствува и како правен совет на Владата и како Врховен управен суд), Судот на ревизори (*Cour des comptes*) и Генералниот инспекторат за финансии (*Inspection générale des finances*). Овие *корови* имаат три или четири пати повеќе членови од реалните работни места коишто соодветствуваат за нивните посебни функции, со цел да се формира еден тим од раководители на највисоките административни функции. Членовите на овие *корови* работат алтернативно во нивната матична институција или имаат функција на највисоки раководители како што се генералните директори и директорите на министерствата и државните агенции. Истото може да се каже за *коровите* на инженери вработени преку *École polytechnique* (Политехничката школа) и посебните постдипломски школи за инженери (*Ponts et chaussées*, *Mines* итн.).

Почетниот проект, поврзан со основањето на *École Nationale d'Administration - ENA* (Национална школа за администрација) во 1945 год., има некои слични карактеристики со поновите системи на СНР. Реформата насочена кон демократизација и обновување на елитите во јавната администрација и кон десекторизација на Владата. Централната идеја на оваа реформа била заедничко вработување и обука на веќе постојните *виши корови* (освен инженерите) и создавањето на посебни нови корови на *државни администратори* (*administrateurs civils*) кои би ги исполнувале главните административни/раководни функции во министерствата и државните агенции. Спротивно на постојните *корови*, коишто биле воспоставени на секторска основа, новиот *кор* бил воспоставен на меѓуминистерска основа со цел да овозможи поголема мобилност за генералистите. Воведната обука обезбедена во ENA требало да биде дел од поконзистентна усилба за обука, којашто требало да биде организирана врз основа на услуги од Центарот за високи административни студии. Во комбинација со внатрешното вработување на ENA (коешто се одвива преку одделни конкурентни испити резервирани за искусни државни службеници), ова би воспоставило една реална шема на извршен развој.

² Називот „политички државни службеници“ (*politische Beamte*), даден за овие службеници уште пред повеќе од еден век (системот што Макс Вебер го опишал во неговите дела поврзани со јавната администрација) не треба погрешно да се толкува: тие се *административни функции*, а не *политички функции*.

Механизмите за обезбедување стабилност кај клучната група раководители во јавниот сектор и мобилност кај раководните функции на државна служба се потпираат на одделувањето помеѓу степенот (постојано работно место во кариерата во *коровите*) и функцијата (привремената работа во некое министерство или државна агенција).

iii) Новите искуства во *вишите извршни служби*

Најдобро познато искуство на СНР систем веројатно е *Вишата извршна служба* (ВИС), воспоставена во сојузната Влада на САД преку Законот за реформа на државната служба од 1978 година.

Сојузната ВИС на САД се состои од група од околу 8000 луѓе, кои ги носат трите највисоки степени на владини функции. Осумдесет и пет проценти од членовите на ВИС мора да бидат кариерни државни службеници, само 10 проценти може да имаат привремено именување во службата, а останатите 5 проценти се резервирани за „вонредни“ и многу краткорочни именувања. Неколку највисоки раководни функции може да ги вршат само кариерни државни службеници (40 проценти од вкупниот број на овие функции). Не постои автоматска врска помеѓу степенот на членот во државната служба и неговата функција. Именувањата за функции ги врши Претседателот на САД или раководителите на агенции, додека преместувањата може да се извршат со известување од само две недели, освен по периодот од 120 дена од воспоставувањето на новата претседателска администрација или по именувањето на нов раководител на агенција. Законот за реформа од 1978 год. воспоставил нов систем на оценување на резултатите од работата и исплата според заслуги. Кариерата на членовите на ВИС е утврдена со сукцесивните функции коишто тие можат да ги вршат, како и од програмата за извршен развој којашто истите ја следат. Канцеларијата за управување со кадрите е задолжена за донесување прописи за квалификации за ВИС, воспоставување одбори за преглед на квалификациите за оверување на овие квалификации за сите именувани лица од страна на агенциите за почетни именувања за кариера во ВИС, како и за да утврди и/или да им наложи агенциите да обезбедат програми за систематски развој на кандидатите за членство во ВИС. Постои директна врска помеѓу програмите за развој на кандидатите и изборот на извршен кадар.

Според најголемиот број забелешки, сојузната ВИС на САД не ги исполнила сите ветувања поради контрадикциите во рамките на системот воспоставен со Законот за реформа и поради политизацијата на именувањата и наградите од претседателските администрации.

Други управи, особено сојузните и државните управи во САД, Австралија и Нов Зеланд, вовеле ВИС во почетокот на осумдесеттите, приближувајќи се, повеќе или помалку, до сојузната пракса на САД. Истовремено, Канада вовеле *Категорија на извршни службеници*. Отприлика по истиот принцип, Италија го вовеле концептот на „директорство“ (*dirigenza*) уште во 1972 година. Во седумдесеттите и осумдесеттите, Обединетото Кралство, одржувајќи го традиционалниот систем на именувања на виши административни функции преку сертификација од Комисијата за државна служба, вовеле посебни шеми на кариера поврзани со посебна обука за просперитетни млади државни службеници со „брз тек“ и особено „европскиот брз тек“. Белгија, а во поново време и Холандија, воведува нови искуства во управувањето со развојот; во Шпанија, владите на автономните заедници, како што е Баскија, се обиделе да воведат слични практики³.

1.3 *Можниот придонес на СНР за суштинските функции на управување на централната власт во ЗЦИЕ*

Тековната секторализација на Владата во ЗЦИЕ наложува зајакнување на кохерентноста и координацијата на структурите и постапките во креирањето на политиките и спроведувањето на

³ Видете го во прилог Анекс I за некои упатувања на СНР програми.

истите. Премиот кон пазарна економија и кон нова група на демократски институции, вклучително и силна јавна администрација, бара многу повеќе од лидерство во државната служба, со цел да се овозможи спроведување на промените. Овој оддел ги истражува тие функции и истражува како една СНР може да придонесе за истите.

i) Меѓуресорска комуникација и координација

Повеќето ЗЦИЕ усвоиле политички институции на парламентарен систем, или комбинација на парламентарни системи со силна функција на претседателот на републиката. Како и во Западна Европа, парламентарниот систем наложува подобра координација на ниво на државната служба, бидејќи нема директна хиерархиска линија помеѓу претседателот на Владата и раководителите на одделите, како и поради тоа што повеќепартиските коалиции најчесто не поттикнуваат колективно владино дејствување. Независно од степенот на солидарност помеѓу членовите на Владата, меѓуресорската комуникација и координација, којашто и самата е од суштинско значење сама по себе за креирањето на политиката и нејзиното спроведување, не може да се одвива преку состаноците на Советот на министри ниту преку состаноците на меѓуресорските комитети на министерско ниво. Комуникацијата и координацијата треба да се спроведуваат на ниво на државни службеници.

Координацијата подразбира различни активности, постапки и структури. Во современата Влада, речиси не постои област на некоја политика во којашто може да се одржи изолирано дејствување на некој министерски оддел или државна агенција.

Ова особено важи за областите поврзани со буџетот и законодавството. Утврдувањето на буџетот е долг процес (околу осум до девет месеци во западноевропски земји) на комуникација помеѓу Министерството за финансии и министерствата коишто се финансирани од буџетот, што доведува до низа арбитражи помеѓу финансираните министерства коишто може да ги реши министерот за финансии под услов да има силна техничка и политичка положба. Дури и во овој случај, на крај, мора да има арбитража помеѓу министерствата финансирани од буџетот и Министерството за финансии, којашто може да ја донесе само премиерот или Советот на министри. За системот да биде ефективен, самите министри донесуваат само ограничен број буџетски арбитражи: во повеќето западноевропски земји, до 95 проценти од арбитражите се резултат на повторливи процеси во рамките на и помеѓу министерствата. Повеќето од овие одлуки се донесени од државни службеници што се одговорни за подготовка на буџетот и од највисоките раководители на министерствата, а само мал број случаи на крајот ги решаваат самите министри.

Што се однесува до законодавството, координацијата е, исто така, потребна за сите оддели, од неколку причини: Парламентот има само ограничен капацитет за сериозно и во длабочина да се занимава со предлозите на Владата, што значи дека треба да се извршат арбитражи при утврдувањето на законодавното дејствување од дневниот ред на Владата. Покрај тоа, границите помеѓу министерските оддели не се и не можат да бидат јасно дефинирани, што значи дека потребна е добра комуникација помеѓу министерствата при подготвување на законите со цел да се избегнат поклопувања и контрадикции во целите и средствата во различни делови од законодавството. Ова е дури уште поважно во ЗЦИЕ, каде што надлежните области на министерските оддели треба да се предефинираат со цел да ги приспособат различните фази на транзицијата кон пазарна економија. Во спротивно, постои сериозна опасност од донесување ново законодавство без да се има јасна претстава за контрадикциите со веќе постојните правила и прописи, на тој начин суштинските аспекти од креирањето на политиките се препуштаат на уставен преглед.

Повеќето меѓуресорски конфликти би можеле да се решат во почетна фаза со соодветни консултации помеѓу засегнатите оддели, со што се овозможува појаснување на ставовите и интересите, како и доколку е потребно, преговори што ќе доведат до спогодба меѓу државните службеници. Постоенето на формални и неформални постапки на арбитража на ниво на највисоките раководители ги избегнува повеќето технички конфликти што се пренесуваат до

Советот на министри. Тоа овозможува и поголема ефективност на директивите и на упатствата на Владата, бидејќи нивното спроведување зависи од професионалците што се директно вклучени во процесот. Овој вид координација меѓу министерствата е можен само ако вклучените државни службеници имаат заедничко разбирање и пракса на буџетските, законодавните и управните постапки и ако се способни да ја гледаат Владата во целина, а не само нивниот оддел. Истото важи за спроведувањето на политиките, до степен до којшто овој процес наложува јасна распределба и прифаќање на одговорностите, како и приспособувања во секундарното законодавство и во процесот на распределба на ресурсите.

Тековната состојба на владината машинерија и културата на државната служба во ЗЦИЕ се движи поприлично во спротивна насока: структурите и културата на државната служба се склони кон засилување на фрагментацијата бидејќи се насочени кон вертикална комуникација и хиерархиско одлучување без доволно делегирање, што доведува до заострување на меѓуресорските конфликти, коишто потоа се доведуваат пред Советот на министри и премиерот. СНР може значително да помогне во преобразување на ставовите преку заедничка обука, меѓуресорска мобилност и на крајот со заеднички дух (*esprit de corps*) на државните службеници кои се директно вклучени во процесот на министерско и меѓуресорско креирање политика.

ii) Заеднички збир на стандарди, постапки и рутини за различни владини оддели

Во неколку земји-членки на ОЕЦД (особено во Обединетото Кралство, Австралија и Нов Зеланд) постои тренд кон фрагментација на централната власт во одделенија со помала големина што можат полесно да се управуваат. Овие одделенија имаат, или ќе имаат, голема автономија не само во управувањето со политиките за коишто тие се одговорни туку и за нивните стандарди, релевантните постапки и рутини, бидејќи нивната насоченост кон клиентите ги доведува до приспособување на прописите за исполнување на нивните потреби. Ваквиот тренд не се разгледува подетално во овој документ. Меѓутоа, утврдено е дека ЗЦИЕ прво треба да разработат, а потоа во континуитет да спроведат низа стандарди, постапки и рутини за различни владини оддели, пред да размислуваат за можниот успех на фрагментацијата, како што се практикува во некои други земји. Овие заеднички стандарди, постапки и рутини треба да се утврдени и/или консолидирани во најмалку три главни нивоа: буџетската постапка, управување со човечки ресурси и проверки на законитоста.

Во современата Влада, разработувањето на владиниот буџет е долг процес на преговори, како што е наведено погоре. Но, треба да се нагласи дека овој процес следи исклучително стандардизирани технички постапки, коишто треба бидат заеднички за сите делови од Владата со цел да се овозможат реални одредби и меѓусебна доверба во фазите на преговори и арбитража од овој процес. Тука не станува збор само за специјалисти. Сите донесувачи на одлуки во Владата треба да имаат јасно и заедничко разбирање на овие стандарди и постапки, за да бидат вешти преговарачи кога ќе се стигне до таа фаза, но исто така почесто за да ги имаат предвид буџетските ограничувања при подготовка на нацрт-закопи или при донесување на одлуки или политики.

Тука повторно, создавањето на СНР би можело да биде брз начин за утврдување и ширење на заедничко разбирање и култура во централната власт.

iii) Лидерство во државната служба на централната власт

ЗЦИЕ поминуваат низ драматични општествени и економски промени, многу поважни од оние коишто ги искусуваат земјите-членки на ОЕЦД. Откако краток период се верувало во радикални пазарни решенија, кога јавната администрација се сметала само како непријатност, сега е јасно признаено дека Владата треба да има исклучително важна улога како во движењата на транзицијата така и во нејзиното приспособување во нова положба на чувар на пазарната економија и владеењето на правото. Ова значи потреба за лидерство во рамките на Владата, со цел да се одржи кохерентна линија во креирањето на политиката. Ова лидерство не може да се обезбеди само од политичкиот врв, дури и во периоди на релативно стабилна политичка конјуктура. Како што покажуваат некои историски примери, како Прусија по наполеонските војни,

или во поново време Франција по Втората светска војна, силната државна служба може да одигра важна улога во реструктурирање на институциите и економијата на земјата.

Нискиот степен на ефикасност во рамките на државната служба е пречка за ефективно креирање на политика и, уште повеќе, пречка за нагласувањето на улогата на Владата во процесот на транзиција. За ова се потребни напори за сеопфатна реформа, којашто може да успее само ако постои јасна и постојана волја за реформа на врвот на државната служба. Оваа јасност и упорност не можат да се постигнат само преку политичкиот врв. Коалициските влади, често придружени од владина нестабилност не можат да обезбедат постојан стимул потребен за процесот на промени. Но силна административна елита, којашто ги подржува политичките напори или дури и ги заменува, може да помогне во постигнувањето на важни резултати, како што покажува на пример искуството на поствоена Франција, каде што реиндустријализацијата и приспособувањето на поотворена економија се постигна преку стимулот од машинеријата на јавната администрација со којашто решително управувале раководни државни службеници дури и во периоди на многу слаби или краткотрајни влади.

Воведувањето на СНР би можело да претставува еден начин за постигнување на такво лидерство, преку создавање на заеднички дух консолидиран од заедничките вредности и искуства на јавната служба. Ако системот е добро проектиран и обезбеден со доволно средства, истиот може да стане можен инструмент за повторно воспоставување и/или поттикнување на моралот во државната служба, преку давање јасни можности за напредок во кариерата и преку привлекување на надворешни лица или со повторно привлекување на поранешни членови во службата. Тоа може да биде главна алатка за создавање, одржување и зајакнување на владината култура.

1.4 Некои предности на СНР

Достапни се различни решенија за справување со тековните и идните проблеми на Владата во ЗЦИЕ, а воспоставувањето на СНР може да биде само еден дел од севкупниот процес на реформи. Меѓутоа, една од предностите од воведувањето на СНР во почетната фаза е дека целите и средствата на ваквата реформа се прилично лесно препознатливи; оваа служба е пофокусирана и уште посеопфатна од многу други елементи на реформата, а пред сè таа има потенцијал да развие стимул за понатамошни реформи во Владата. Треба да се истакнат и некои други предности, бидејќи истите имаат среднорочен или долгорочен карактер и со тоа го подржуваат воведувањето на СНР како постојана шема на Владата.

i) Обезбедување неутрален, но политички совет на министрите

Соодветно проектираната Служба за највисоко раководство (СНР) треба да помогне во развивањето административна елита на генералисти од различни аспекти на владината работа, којашто ќе биде способна да раководи со министерските оддели и владините агенции, но исто така и да обезбеди политички осетлив совет за министрите. СНР би можела да исполни улога којашто не можат да ја вршат ниту прилично неискусните советници на политичарите, ниту приватните консултанти, независно дали се домашни или странски, кои немаат соодветно разбирање за постојната владина машинерија и начинот на којшто таа треба да се развива.

Покрај тоа, СНР би можела да помогне во надминување на јазот помеѓу креирањето и спроведувањето на политиката што може да доведе до разработка на исклучително нереални политички програми. СНР би била проектирана за развој на мобилноста помеѓу централните министерски оддели од една страна и владините агенции или теренските служби од друга страна. Соодветна шема за мобилноста помеѓу овие различни делови на администрацијата би можеле да помогнат во воведување нови идеи засновани на добро разбирање на политичката средина.

ii) Обезбедување стабилност на највисоките административни нивоа на Владата

Со цел да се овозможат промени на политичко ниво, бидејќи секако ќе се случат во контекст на парламентарните демократии, без да се наруши функционирањето на Владата, треба да постои стабилност на раководните нивоа во истата. СНР, заснована на поделба помеѓу степенот и функцијата, би обезбедила стабилна клучна група на високи државни службеници, коишто остануваат во сферата на Владата и покрај промените во тековната Влада.

Соодветно проектиран систем би се обидел да усогласи две очигледно спротивставени цели:

-- намалување на интерференциите на политичките партии во вработувањето во државната служба и во управувањето со кариерата; како и

-- обезбедување на доволна флексибилност, за министрите да можат да воспостават добри и доверливи работни односи со административниот врв на своите оддели, со цел да се овозможи политичко реструктурирање на административните процеси.

Традиционалните западни искуства покажуваат што треба да се избегне и што може да се направи во оваа област.

Британскиот систем на потполна неутралност на државната служба е критикуван во поново време дека им овозможува на постојаните секретари и на нивните заменици да ги утврдуваат политиките на министерот со посилено влијание од изборната платформа на нивната партија. Од друга страна, остатокот од системот на патронажа (анг „spoils system“) во претседателската администрација на САД бил критикуван дека доведува до преголемо нарушување на владината активност со секоја нова администрација, како и дека поставува премногу неискусни највисоки раководители на високи извршни функции.

Германскиот систем на „политички државни службеници“ е делумно решение на оваа дилема, бидејќи ѝ овозможува на Владата да именува надворешни лица на отворените раководни работни позиции, но само ако тие веќе ги имаат квалификациите за да станат високи државни службеници. Сепак, тоа е строг систем бидејќи единствениот начин за создавање на отворено работно место е пензионирањето на носител на функцијата во „привремено пензионирање“. Францускиот систем има заеднички карактеристики со СНР дури и ако високата државна служба е фрагментирана во повеќе од десетина *корови*. Именувањата на високите функции („со дискреционо право на Владата“) може да се извршат и надвор од државната служба. Меѓутоа, ова е реткост, бидејќи *коровите* на високи државни службеници овозможуваат доволно голема резерва од искусни и доброобучени раководители, за тековната Влада да може да најде соодветни кандидати во рамките на државната служба за да ги исполнат високите функции. Ако министрите не можат да воспостават доверливи односи со државните службеници од нивниот оддел, тие можат да ги прераспределат истите. Но тие остануваат во високата државна служба, или со ново работно место во одделот или во владината агенција со чијшто надлежен министер можат подобро да соработуваат, или на понезависни функции во ревизорските тела, одбори или административни трибунали во коишто блиските односи со министерот не се предуслов за работно место.

Дополнително решение за усогласување на административната стабилност и политичката одговорност е системот на министерски *кабинети* што се применува во Белгија, Франција и Италија (и во Европската комисија) како и во некои ЗЦИЕ. Тој содржи група од посебни советници на министерот, кои се одговорни за пренесување на одлуките на министерот за политиките во директиви и упатства за административно дејствување, како и за следење на работата на административните единици. Обично министерот има дискреционо право за именувања на членовите на *кабинетот*. Меѓутоа, во Белгија, две третини од членовите на *кабинетот* треба да бидат избрани во рамките на државната служба, со цел да се обезбеди техничката компетентност на *кабинетот*. Во Франција, не постои таков пропис, но во пракса 90 проценти од членовите на

кабинетот доаѓаат од државната служба, особено од „вишите корови“ и се враќаат во нивната администрација кога министерот ќе ја напушти власта или кога ќе ги разреши.

СНР, исто така, може да биде и *резервоар* на технички компетентни државни службеници за служба во министерските *кабинети*, сè додека е поврзан со јасен збир правила за обезбедување на транспарентноста во составот и улогата на *кабинетите*: Колку членови имаат? Дали се платени од буџетот на министерството на коешто му припаѓа *кабинетот*? Кои се правилата за делегација на овластувањето за донесување одлуки од министерот на членовите на *кабинетот*? итн.

Според тоа, концептот на СНР е компатибилен во кратка временска рамка со дискреционото право за политички именувања на клучни функции во министерствата, а при тоа воведува структура којашто на долг рок ќе ја обезбеди компетентноста и искуството на луѓето кои можат да бидат именувани на овие работни места преку дискрециониот избор на министрите.

iii) Да се централизира за да се децентрализира

Со цел СНР да функционира ефективно, таа мора да вклучува некој вид централна институција одговорна за управување на службата. Меѓутоа, ваквата централна институција треба да се гледа како алатка за ефективна децентрализација, бидејќи децентрализацијата може да функционира само ако постои доволен степен на заедничка административна култура и добра комуникација помеѓу децентрализираните одделенија. Наместо да води кон поголема централизација, централното управување со врвот на државната служба би станало една од главните алатки за ефикасен процес на децентрализација.

iv) Да се овозможи зголемување на платата на високите државни службеници без да се прошират буџетските трошоци

Еден од проблемите со коишто се соочуваат неколку ЗЦИЕ е одливот на мозоци поради големата разлика помеѓу платите на раководителите во приватниот сектор и раководните државни службеници. Ова, исто така, може да одврати некои од најдобрите студенти да се обидат да влезат во државната служба. Постоенето на група од стручни највисоки раководители способни да работат на различни функции во различни министерства би требало да помогне во намалувањето на севкупната големина на врвот на државната служба. Придобивките во продуктивноста што се обезбедуваат преку системот може да доведат до потиснување на неколку функции, а со тоа да овозможат прераспределба на вкупните плати за овие раководни функции помеѓу членовите на СНР. Ова пак, може да генерира можности за подобрување во структурата на платите, со што високата државна служба ќе стане попривлечна за младите луѓе.

2. Компонентите потребни за воспоставување на СНР

Како што покажува краткиот опис на постојните искуства на СНР, овие системи се направени од низа компоненти, коишто можат да се разликуваат од земја до земја. Овој оддел се обидува да ги дефинира компонентите коишто се од суштинско значење за воспоставување на СНР и ги посочува различните можности коишто се достапни за секоја од овие компоненти.

Треба да се истакне дека системот треба да биде робустен и прилично едноставен, особено во првите години од неговото воспоставување. Многу софистициран систем би бил воедно кршлив и премногу транспарентен за да се одржи и за да овозможи дополнителен развој.

2.1 Минимална правна рамка

За спроведувањето на СНР потребни се јасно дефинирани правила, како и доволно јасен временски хоризонт за новиот систем да се направи да биде привлечен и да овозможи евалуација по доволна пракса.

Во случајот на сојузната ВИС на САД, Законот за реформа на државната служба, кој што не започнал од нула туку му претходеа бројни и долготрајни проучувања и дискусии низ годините, предвидел евалуација по пет години од функционирањето пред ВИС да може да стане конечна. Во ЗЦИЕ, потребен е консензус и прифаќање меѓу засегнатите министерства и институции, додека законодавството што треба да ја направи СНР одржлива може да се донесе подоцна.

i) Парламентарен закон или подзаконски акти?

Прашањето дали правната рамка треба да биде вградена во парламентарниот закон или може да се донесе со секундарното законодавство и понатаму е отворено за дискусија. Тоа зависи од уставните правила во однос на надлежноста за уредување на државната служба и за релевантната стабилност и капацитет за градење доверба од двата вида правни инструменти. Тоа, исто така, во голема мера зависи од политичките (составот на Парламентот и владините коалиции) и општествените фактори како влијанието и хомогеноста на синдикатите на државната служба. Од овие причини оваа точка нема подетално да ја разгледаме.

ii) Главни начела и правила:

Минималната правна рамка би требало да ги утврди најмалку следниве начела и правила:

а) Дефинирање на СНР и нејзините односи со останатиот дел од државната служба, особено во поглед на односите помеѓу генералистите и специјалистите во државната служба [(видете под iii)];

б) Дефинирање на минималните барања за влез и јасно воспоставени институции и/или орган за проверка на квалификациите на кандидатите. Ова, исто така, значи да се дефинира дали само кариерните државни службеници можат да бидат членови на СНР, а ако не, кој е максималниот процент на привремени или политички именувања во службата. Во тој случај, законот, исто така, треба да утврди дали некои работни места можат да се пополнат само со кариерни државни службеници, како и кои се критериумите што треба да се следат и овластените институции за утврдување на список со овие работни места;

в) Дефинирање на одговорностите за примање и управување со кариерата во точно прикажување на овластувањата на различни институции на централната власт. За различни видови работни места можат да се извршат различни избори, како што е прикажано на следните два примера:

Пример 1 Овластување за донесување одлуки

| | Избор | Именување | Оценување | Унапредување | Прераспределба | Дисциплински мерки |
|----------------------------------|-------|-----------|-----------|--------------|----------------|--------------------|
| Институции | | | | | | |
| Претседател на држава | | X | | | | |
| Парламент | | | | | | |
| Претседател на Влада | | | | | X | |
| Совет на министри | | | | | | |
| Министри | | | | X | | |
| Раководители на администрацијата | | | X | | | X |
| Посебни одбори | X | | | | | |

Во овој прв пример, именувањето во СНР формално го врши претседателот на Владата за да го нагласи фактот дека членовите на СНР се во служба на Владата како институција, а не само на едно министерство или на тековната Влада. За прераспределбите одлучува претседателот на Владата, со цел да се обезбеди дека министрите не се обврзани да чуваат членови на кадарот кои не би биле во согласност со политиките на тековната Влада, иако членовите на службата остануваат активни за администрацијата. Изборот го вршат специјални одбори со цел да обезбедат еднаков пристап во СНР и професионални квалификации на нејзините членови, додека оценувањето и дисциплинските мерки, коишто се од техничка природа, ги спроведуваат државните службеници коишто раководат со засегнатите администрации. Унапредувањето зависи од министрите бидејќи може да доведе до највисоките административни функции во Владата: кога унапредувањето би зависело од самата државна служба, лесно би можело да се случи еден државен службеник, кој не ги исполнува очекувањата на министерот да стане Генерален секретар.

Пример 2 Овластување за донесување одлуки

| | Избор | Именување | Оценување | Унапредување | Прераспределба | Дисциплински мерки |
|---|-------|-----------|-----------|--------------|----------------|--------------------|
| Институции | | | | | | |
| Претседател на држава | | | | | | |
| Парламент | | | | | | |
| Претседател на Влада | | X | | | | |
| Совет на министри | | | | X | X | |
| Министри | | | | | | |
| Раководители на администрацијата | X | | | | | |
| Посебни одбори | | | X | | | X |

Во овој прв пример, именувањето во СНР формално го врши претседателот на државата за да го нагласи фактот дека членовите на СНР се во служба на Владата како институција, а не само на едно министерство. За прераспределбите одлучува претседателот на Владата, со цел да се обезбеди дека министрите не се обврзани да чуваат соработници кои не би биле во согласност со политиките на тековната Влада, иако членовите на службата остануваат активни за администрацијата. Ова би требало да помогне за да се избегне секторализацијата. Изборот го вршат раководителите на администрацијата од државните службеници, кои веќе ги имаат потребните професионални квалификации, додека оценувањето и дисциплинските мерки се во надлежност на посебни одбори за да се обезбеди неутралност на системот на кариера од политичките партии;

г) Воспоставување институции и/или орган за развој на посебни програми за обука и дефинирање на минималната врска помеѓу обуката и примањето во службата, како и помеѓу обуката и напредокот во кариерата;

д) Утврдување на начелото за класификација на работните места и описи на работните места во Владата и воспоставување на орган за развој на критериуми и проверка на нивната примена, како и одобрување на список со работни места коишто се дел од СНР;

ѓ) Дефинирање на начелата за системот на плати и системот на пензии на СНР и воспоставување на институции и/или орган за управување со овие системи.

iii) Врски со општа правна рамка за државната служба

Се чини дека не е потребно една земја да има донесено општо законодавство за целата државна служба пред да воспостави СНР. Всушност, бројот и сложеноста на одредбите што треба да се донесат за правната рамка на СНР е далеку помалку опсежен од општата правна рамка за државната служба. Ова значи дека донесувањето на законите за СНР би било побрзо од донесувањето на законите за целата државна служба. Воспоставувањето на СНР, ограничено на неколку стотини работни места, може да помогне со експериментирањето на системите на државната служба пред да се донесат дефинитивни општи избори.

Сепак, утврдувањето на правна рамка за СНР треба да биде само преодно и треба јасно да се предвидат врските со идниот систем, ако не и подеднакво детално, како и со постојното законодавство. Главните прашања што треба да се разгледаат се следните:

а) Правната рамка за СНР и општите правила и прописи за државната служба јасно треба да ги утврдат условите и последиците на преминот од општиот систем во СНР или обратно. Треба да се утврдат начела за еквивалентност во надоместоците на плата со цел да се обезбеди дека примањето во СНР не може да доведе до намалување на нето-платата. Треба да се утврдат начела за минимален надоместок за оние, ако има такви, кои би сакале да се вратат од СНР во општата државна служба;

б) Ако се утврди општа правна рамка за државни службеници, истата треба да го потврди постоењето на СНР и да ги утврди сите можности и ограничувања на отстапувањата од општите правила за државна служба за СНР;

в) Двете правни рамки треба да дефинираат дали системот на плати и системот на пензии на СНР се дел од општиот систем на државна служба или пак се специфични за СНР. Во вториот случај треба да се развијат правила преку коишто ќе им се овозможи на државните службеници да ги остварат своите права за пензија при преминот од еден систем во друг;

г) Треба да се проектираат механизми за да се обезбеди координација помеѓу правната рамка на СНР и општите правила и прописи за државна служба, особено во случај на делумни ревизии;

д) Треба да се донесат одлуки за можните различни шеми на кариера за генералистите од една страна и за специјалистите од другата страна.

2.2 Систем за влез и управување со кариерата

Системот за влез и управување со кариера веројатно е клучната компонента на СНР. Истиот треба внимателно да се проектира, земајќи ги предвид сите специфични карактеристики на земјите и овозможувајќи евалуација и корекција по неколку години искуство. При проектирање на СНР треба да се земат предвид најмалку шест елементи:

i) Големината на СНР

Големината на СНР ќе биде утврдена од севкупната големина на владината државна служба и проширувањето на раководните административни функции вклучени во СНР. Нето-големината на СНР (бројот на членови или работни места) мора да биде доволно голема за да овозможи флексибилност при распределувањето на функциите за поединците (неколку стотини), но доволно мала за да го овозможи развојот на *заеднички дух* (не повеќе од неколку стотини). Во секој случај, треба да има преодна фаза од неколку години пред СНР да ја достигне својата крајна големина.⁴

⁴ Со цел да се овозможат споредби: Сојузната ВИС на САД има околу 8 000 членови (0,2% од вкупната сојузна државна служба); италијанското „директорство“ (*dirigenza*) претставува 2% од вкупната

Ова значи појаснување на системот на работни места во државната служба и донесување на неколку избори:

а) Појаснување кои се политичките или дискреционите функции и кои се трајните функции во државната служба; јасно е дека министрите имаат политички функции, но статусот на советниците на министерот и на највисоките раководни функции во министерствата (како што се генералните секретари, директорите) може да се разликуваат од земја до земја;

б) Да се одлучи колку степени или рангови на функции треба да бидат вклучени во СНР.⁵ Бројот на рангови би можел да варира од еден министерски оддел до друг и од една владина агенција до друга. Бидејќи секој оддел или агенција од статусни причини би била склона да го вклучи максималниот број рангови, ова е јасна одлука на политика што треба да ја донесе Советот на министри или премиерот. Меѓутоа, во интерес на транспарентноста, се препорачува да се одржува прилично еднообразна шема за повеќето министерства.

в) Да се одлучи дали СНР треба да вклучува јавни претпријатија или да се ограничи на министерските оддели и владините агенции. Треба да се земат предвид можностите за еволуција (приватизација на јавните претпријатија, трансформација на владина агенција во јавно претпријатие);

г) Да се донесе одлука кои функции можат да останат надвор од СНР. Тоа јасно би биле воените функции во Министерството за одбрана и другите релевантни министерства. Од СНР може да се исклучи и јасен список на специјалистички работни места. Во секој случај треба да се направи јасен избор и да се објави дали исклучувањето се потпира само на технички критериуми или и на политички критериуми. За да се воспостави доверба во рамките на државната служба ваквите одлуки треба да бидат барем владини одлуки, а не да им се препуштаат на поединечни министри, иако истите не мора да бидат дел од извесен парламентарен закон.

ii) Критериуми за влез

СНР се потпира на одделувањето на степенот од функцијата, треба да се направи разлика помеѓу влезот во службата и именувањето на функција. Второто е предмет на уставните правила и вообичаено подразбира одлука од Советот на министри или од министерот, додека за влезот во службата би требало да одлучува или барем да го контролира специјализирана и автономна институција. Ова значи дека само кандидатите, кои се веќе членови на СНР, или лицата кои ги исполнуваат условите за да бидат примени во СНР можат да бидат именувани на функција во СНР.

Најчесто контролната институција има задача да ги утврди деталните критериуми за влез, земајќи ги предвид образованието, искуството и успешното завршување на посебните програми за обука. Треба да се воспостави посебно тело или посебни тела коишто ќе проверуваат дали кандидатите ги исполнуваат овие критериуми.

Сепак, треба да се воспостават некои општи критериуми за примање во правната рамка на СНР, што повторно подразбира избори:

државна служба; во Шведска, 200 до 300 генерални директори на агенциите ја поминаа посебната програма за развој, што претставува помалку од 1/1 000 од вкупната државна служба.

⁵ На пример, Сојузната ВИС на САД ги опфаќа трите раководни степени на постојната административна шема (не вклучувајќи ги именувањата што се доставени до Сенатот за одобрување, коишто може да се сметаат само како политички функции). Во Германија, од друга страна, *високата служба* ги опфаќа сите раководни функции, а вклучува дури и некои функции без раководни одговорности, коишто се почетна точка во кариерата.

а) Дали во СНР е може да се примат само веќе вработени кариерни државни службеници, или службата е отворена и за надворешни лица, кои доаѓаат од приватниот сектор или се политички именувани?

б) Во претходниот случај, колкаво е најмалото време што треба да се помине во државната служба за да се стане квалификуван?

в) Во вториот случај, како треба да се утврдат сличностите помеѓу искуството во државната служба и надвор од државната служба? Дали влезот во СНР е траен или е ограничен со именувањето на специфична функција (кои се последиците во однос на пензиските шеми)?

г) Дали обуката за влез треба да му претходи на ефективното именување или по одреден период на работа? Дали има само една одговорна институција за развојот и спроведувањето на програмите за обука за кандидатите во СНР?

д) Дали е можна реинтеграција во СНР откако доброволно или недоброволно се напуштила службата?

ѓ) Што се случува со вонредните именувања на СНР функции?

Можат да се извршат различни избори, но треба да се истакне дека, особено во период на транзиција, се препорачува систем со повеќе можности за влез во СНР, под услов правилата што го уредуваат секој механизам за влез да се едноставни и транспарентни.

iii) Начела за прераспределба

Бидејќи СНР треба да овозможи флексибилност на именувањата и, ако не ги неутрализира, тогаш барем да ги структурира интерференциите од политичките партии, потребно е да се утврдат начела за прераспределба. Ова, повторно, подразбира неколку избори:

а) Дали министерот има целосно дискреционо право за прераспределба од едно работно место во СНР? Во тој случај, системот на жалби би требало да ја избегне можноста за затскривање на политичка одлука во дисциплинска санкција или санкција за неуспехот во раководењето;

б) Дали прераспределбата е предмет на посебни временски ограничувања (минимален рок за известување, мораториум за прераспределба по стапувањето на функција на нов министер)⁶? Дали треба да има стандардни временски ограничувања за целата Влада или овие ограничувања треба да ја имаат предвид разнообразноста на владините оддели? Во тој случај, тоа не треба да им се препушта на поединечни министри туку, барем, да биде предмет на одлука од Советот на министри;

в) Дали прераспределбата е предмет на процедурални или технички услови? Како и од кого се утврдени и контролирани овие услови?

г) Што се случува со прераспределените раководители ако веднаш потоа не се именувани на некое отворено работно место? Со цел да се одговори на клучното прашање потребно е да се разгледаат работните места вклучени во СНР за да се утврди дали истите нудат доволен број работни места покрај оние коишто не се предмет на посебен однос со министерот. Во спротивно, треба да се

⁶ Во сојузната ВИС на САД, треба да се почитува мораториум од 120 дена кога доаѓа на власт нова администрација по претседателските избори. Ова треба да овозможи подобро разбирање пред да се донесе одлука за можна прераспределба.

проектира „резервен“ систем со цел членовите на СНР да бидат постојано корисно ангажирани додека да најдат соодветно отворено работно место во активната администрација⁷;

д) Дали треба да постои максимален временски рок во којшто може да се остане на едно работно место? Во многу западни земји, се смета дека останувањето подолго од пет години на исто работно место води кон недостиг на флексибилност и креативност, ако не и полошо;

ѓ) Кој вид централна институција е најспособна за да управува со тие прераспределби?

Горенаведените прашања јасно покажуваат дека за да се донесат одлуки за овие елементи од СНР потребен е некаков вид демографска анализа на постојната државна служба во земјата.

iv) Начела за кариера

Еден од најделикатните елементи за којшто треба да се донесе одлука по воспоставувањето на СНР е соодветно проектиран систем на кариера, вклучувајќи ги и факторите коишто ги мотивираат на членовите на СНР да останат во кариерата. Воспоставувањето и функционирањето на СНР е добар начин за да се обезбеди соодветно вработување на млади државни службеници, ако тоа јасно покажува дека постојат интересни изгледи за кариерата за интелигентни и мотивирани раководители во јавниот сектор. Ова се одвива преку воспоставување јасна врска помеѓу унапредувањето и оценувањето на резултатите од работата.

Ако СНР е ограничена на раководните рангови од јавната администрација и ако севкупната големина на државната служба е прилично мала, постои јасен ризик од обесхрабрување на некои од подобрите членови на СНР по само неколку години во службата.

Тоа говори дека е потребно да се воспостави централизирана управна институција одговорна за координација на шемите на кариера според одредени стандардни критериуми за унапредување на поважните функции. Исклучителното потпирање врз оценувањето на резултатите од работата и механизмите на пазарот би можеле да бидат релевантни за земјите со многу флексибилен пазар на труд за највисоки раководители и за мали разлики во платите помеѓу јавниот и приватниот сектор⁸. Би било исклучително опасно во ЗЦИЕ, каде што раководителите се редок ресурс во целост и каде што имало преголема склоност добрите елементи од државната служба да пребегаат во приватниот сектор.

Дополнително решение би било да се обезбеди мобилност помеѓу владините работни места и работните места во јавните претпријатија. Во овој контекст може да се споменат и прописите за државна служба коишто гарантираат едноставен пристап во политичка кариера⁹.

⁷ Интересен пример е даден од Програмата за привремени задачи во владата на Канада којашто им овозможува на носителите на највисоките раководни функции во министерствата да бидат ставени на привремено отсуство, со задача за обука или истражување во универзитетите, владините центри за обука или истражување.

⁸ Очигледно е дека ова е филозофијата на *Вишата извршна служба* на Нов Зеланд.

⁹ На пример во Франција и Германија, на државните службеници е дозволено им е да конкурираат на избори. Ако се избрани, не се обврзани да си поднесат оставка од државната служба, туку едноставно автоматски се ставаат на привремено отсуство. Ако не се повторно избрани тогаш можат да се вратат во државната служба каде што ги задржале правата на пензија и правата за унапредување. Со ова се објаснува зошто голем број на добропознати француски политичари се членови на „*вишите корови*“.

v) **Институции за влез, прераспределба и управување со кариерата**

Претходните точки би требало јасно да ја покажат потребата од специфични институции за управување со СНР. Треба да се пронајде рамнотежа помеѓу непотребната сложеност на институциите и земањето предвид на променливите потреби од одлуки донесени од независно тело или обратно од раководителите на владините оддели и агенции.

Именувањата на функции во СНР треба да бидат одговорност на членовите на Владата, но одлуките за примање во СНР како и контролата на прераспределбите треба да ги врши автономно или барем непристрасно тело; севкупното управување на СНР веројатно треба да биде задача на Кабинетот на премиерот, или на Министерство за државната служба, ако постои таква институција.

Со цел да се поедностави спроведување на СНР, се чини дека е препорачливо да се создаде некој вид на централна институција којашто ќе овозможува формално или неформално управување со кариерата, особено преку обезбедување можности за вработување на членови на службата кои во одреден момент не биле во можност да работат на раководните функции во министерствата, поради недостиг на политичка доверба од министерот. Тоа би можело да биде центар за обука и истражување, каде што членовите на службата би можеле да работат по промена на Владата што довела до нивна прераспределба. Тоа, исто така, може да биде и агенција за ревизија, контрола или инспекција, или дури и управен суд, како што е *Државниот суд, Судот на ревизори и Генералниот финансиски инспекторат* во Франција. Иако главната и официјалната цел на една ваква институција е нејзината ревизиска улога, тоа воедно е многу ефикасен систем за обука на работното место. Нејзините членови се запознаваат со целиот административен систем преку нивните функции во институцијата. Со тоа нејзините членови можат лесно да бидат повикани за да ги пополнат раководните функции во министерствата, но исто така тие имаат основа со доволно престиж и интересна работа на којашто можат да се вратат, во случај одреден нов министер да сака да ги смени носители на овие раководни функции.

vi) **Транспарентност при пополнувањето на отворените работни места**

Најважниот механизам за обезбедување на добро управување на СНР, како и за градење на поддршка за службата за највисоко раководство во државната служба, е да се обезбеди транспарентност на процесот на нивото на влез во СНР. Второ, треба да се воведат систем за објавување на отворени работни места, којшто овозможува редовни јавни конкурси на квалификуваните членови на СНР за повеќето отворени работни места. Бидејќи министрите може да се почувствуваат ограничени од еден таков систем, би можело да се убедат истите дека целта на системот не е да ја ограничи нивната можност да ги избираат носителите на раководните функции туку напротив да им понуди поширок избор на соодветни и компетентни кандидати од кои можат да изберат со кого би сакале да работат.

vii) **Јасен систем на отчетност**

Дебатата во САД и во некои други земји каде што постојат или каде што се предвидени „*Вишните извршни служби*“ покажува дека недостигаат јасни одговори за едно многу важно прашање: прашањето за отчетноста.

Поради некои контрадикторни начела во целите и проектирањето на службите за највисоко раководство, постојат некои прашања за отчетноста на членовите на службата: дали тие се одговорни пред нивните директни шефови или пред извршната власт на Владата, или пред Парламентот или пред нивните „клиенти“, или пак се одговорни пред законот и правосудството?

Најчесто, оваа дебата потекнува од силата на некои поедноставени и управувачки погледи коишто доминирале во јавната дебата за државната служба во осумдесеттите години. Со оглед на влијанието што овие гледишта го имале во некои ЗЦИЕ, Владата треба да даде јасни изјави околу

отчетноста на членовите на СНР и тие да се внесат во правната рамка на системот, како и во програмите за обука.

2.3 Посебна обука

Посебна карактеристика на СНР е значењето што му се придава на развојот на раководители и развојот на кандидати. Користењето на овие поими наместо класичните концепти на обука и образование ги посочува филозофските можности и техничките ограничувања за СНР.

i) Земање предвид на техничките ограничувања

Обуката за членовите и за идните членови на СНР се соочува со истите технички ограничувања како и обуката за останатиот дел од државната служба во ЗЦИЕ (недостиг на специфични материјали, недоволен развој на програми и методи во обуката во јавниот сектор, итн.).

Меѓутоа постои и посебно ограничување, што произлегува од природата на СНР, а коешто исто така се среќава и во најразвиените земји: клиентите за овие програми имаат на располагање само ограничено време за обука, бидејќи тоа најчесто се најнефективните виши јавни службеници или приватни раководители. Според тоа, програмите за развој цврсто треба да се потпираат на методи на учење преку дејствување, каде што најдолготрајниот дел од обуката се одвива на работното место, со помош на посредни подготвителни сесии и сесии за следење како и преку одржување блиски односи со советниците или инструкторите. Една од предностите на овој метод е во тоа што повеќето од обучуваните се и самите тие обучувачи, за својот кадар за време на програмата за развој, како и за новите вработени во СНР во текот на следните години.

ii) Приспособување на програмите за развој за областите во коишто треба да се спроведува лидерството во Владата

Крајната содржина на програмите за развој за највисоките раководители во јавниот сектор очигледно треба да биде подготвена за секоја земја посебна, земајќи ја предвид нејзината специфичност.

Сепак, одредена заедничка работа помеѓу институциите за обука на ЗЦИЕ би можела да обезбеди корисна рамка што ги посочува типовите предмети што треба да се истражат и методите што треба да се користат¹⁰.

iii) Поврзување на обуката со оценувањето на резултатите од работата и развојот на кариера

Програмите за обука за членовите на СНР би требало да бидат индивидуализирани. Тие се најдобро развиени по низа интервјуа за оцена во процес што ги вклучува највисоките раководители или кандидатот за СНР, одделението за управување со обуката и надзорникот(-ците). Тие се подготвени за да ја подобрат работата на поединечниот раководител во областите во коишто извршувањето на неговата работа не е доволно развиено. Идеално, програмата за развој би требало да доведе во нова оцена и развој на кариерата штом се отвори ново соодветно работно место.

¹⁰ Првата летна школа на Мрежата на институти и училишта за јавна администрација во Централна и Источна Европа, одржана во Порторож, Словенија, во август 1994 г., воспоставила ваков план (видете Анекс II).

iv) **Посебни стратегии за ЗЦИЕ**

За воспоставување на СНР во ЗЦИЕ, секако, потребни се посебни стратегии. Ако се има предвид потребата за привлекување нова генерација во државната служба ќе се добие подиференцирана шема на образование за надворешни лица, како и обука преку дејствување за внатрешните лица.

Недоволните ресурси за обука, исто така, веројатно ќе доведат да искористување на меѓународна соработка при подготвувањето и следењето на програмите за развој. Во секој случај, спроведувањето на програмите за обука треба да им се препушти колку што е можно повеќе на локалните институции и обучувачи. Со цел да се поедностави влезот за идните државни службеници во СНР, треба да се испита улогата на програмите за јавна администрација во универзитетите или посебните институти и да се подготват нови програми.

2.4 *Анализа на работата и описи на работните места*

Со цел да се овозможи мобилност помеѓу министерствата и агенциите како и за да се утврди делокругот на СНР, министерските оддели и владините агенции треба да извршат анализа на работните места за вишите функции. Ова треба да се изврши преку централните организации коишто управуваат со СНР, во соработка со министерствата и носителите на овие функции, со цел да се осигури дека се користи заедничка методологија низ целата Влада.

Овој напор за анализа на работните места треба да даде два главни резултата:

- изработка на список со работни места што треба да се опфатат во СНР; и
- изработка на описи на работните места коишто ќе се користат за утврдување на целите за оценување на резултатите од работата, за анализа на потребите за обука од гледна точка на организацијата и за рекламирање на отворените работни места. Описите на работните места треба да се развиваат со службата и периодично да се ревидираат. Ова значи дека анализата на работните места не е еднократна операција поврзана со воспоставувањето на СНР дека туку треба да стане дел од стандардната работа на системот.

2.5 *Системи на плата и услови за надоместоци*

Промоторите на „Системите на вишите извршни служби“ (анг. *Senior Executive Systems*) во САД и во други земји се обиделе да воведат исплата според заслуги. Ова било претставено како главен придонес за мотивацијата и динамиката на членовите на службата. Меѓутоа, искуството особено во сојузната ВИС на САД, покажува дека исплатата според заслуги е главен елемент на незадоволство меѓу членовите на службата. За тоа постојат две причини. Прво, некои од ветувањата коишто биле вградени во реформите за воспоставување на високи извршни служби не се исполниле поради промените во тековната Влада и поради недостигот од финансиски ресурси. Второ, а веројатно оваа причина е поважна, се поттикнале сомневања дека бонусите не биле дадени според резултатите од работата туку според политички и лични наклоности, бидејќи овие награди ги делеле политички претпоставените во период кога вишите кариерни државни службеници искусиле нов развој на исполитизирани именувања. Поуката од овие случувања е значајноста на постојано управување со СНР. Не се препорачува само да се воспостави оваа служба.

Искуството во повеќето земји коишто во јавната служба вовеле исплата според заслугите покажува дека има постојан компромис помеѓу автоматските критериуми за надоместок на плата, што доведува до демотивација кај некои лица бидејќи не се земаат доволно предвид реалните резултати од работата, исто така, раководителите на службите вршат дискрециона распределба, што доведува до сомневање во однос на можниот недостиг од објективност кај раководителот, особено ако лицето е политички именуван функционер. Ова мора да се земе предвид при проектирање на системите на плата и при формулирање на условите за надоместоци на плата.

Треба да се земе предвид уште едно прашање: ако една од главните цели за воспоставување на СНР е развојот на административна елита со *заеднички дух*, јавниот конкурс помеѓу членовите на службата треба да остане ограничен. Акцентот треба да се стави врз заедничките вредности и заедничкото однесување наместо врз разликите во резултатите од работата.

Ова доведува до проектирањето на систем на надоместоци на плата во којшто треба да коегзистираат три елементи:

i) Значаен дел од надоместокот на плата треба да е поврзан со степенот којшто се има во СНР. Во случај на недостиг од соодветни отворени работни места, ова овозможува унапредувањата во кариерата да покажат непосредни финансиски последици дури и ако шемата на вработување е прилично ригидна. Овој дел од надоместокот на плата не мора да е автоматски поврзан со работниот стаж: дел од зголемувањата на надоместоците би можел да се поврзе со успешното завршување на курсевите за обука и на оценувањата на резултатите од работата и може централно да се управува со учество на избраните членови на службата.

ii) Друг важен дел од надоместокот на плата треба да се поврзе со тековната функција што ја има секој член на службата. Веродостојните описи на работните места се неопходни и за оваа функција, бидејќи во спротивно критериумите што се користат може да бидат критериуми на статусот поврзани со политичкото значење на министрите или раководителите на владините агенции.

iii) Трет дел од надоместокот на плата би можел да се состои од посебни награди; коишто можат, но не мора да бидат поврзани со резултатите од работата. Второнаведеното веројатно е најделикатниот систем што треба да се воспостави, бидејќи е поврзан со резултатите од работата, кои ги прегледува (политичкиот) раководител. Единственото решение за ограничување на сомневањата се чини дека е стандарден систем за оценување којшто централно се следи, со компензации помеѓу одделите, што доведуваат до препораки на министрите. Искуството покажува дека тогаш постои ризик системот за бонуси да стане автоматски и да ги загуби врските со реалните резултати од работата. Неколку социолошки студии во западните земји покажуваат дека паричните награди се важни при привлекување на млади дипломирани студенти во државната служба. Меѓутоа, тие играат само мала улога, ако воопшто играат улога, во мотивирањето на раководните државни службеници; јасните и веродостојни системи за пензија често се сметаат за многу поважни отколку посебните награди на ова ниво.

Треба да се обрне посебно внимание на структурата и на транспарентноста на паричните и непаричните награди: се чини дека е клучно во ЗЦИЕ да се избегне да им се дава впечаток на јавноста и на останата државна служба дека СНР е уште една верзија на „*nomenklatura*“ (руската комунистичка елита).

3. Заклучоци

Службата за највисоко раководство (СНР), т.е. структуриран и признат систем на управување со кадрите за високите неполитички функции (функции на раководители во јавниот сектор) во Владата, може да биде главна реформа за поедноставување на развојот на неопходните раководни функции на ниво на целата Влада, за зголемување на квалитетот и ефикасноста во работата на централната власт и за донесување одлуки, како и за подобрување на севкупниот процес на управување со човечки ресурси во Владата. Тоа може да ја зголеми професионалната способност на високите државни службеници преку избегнување на интерференции од политичките партии во нивните постапки за избор и управување со кариерата, а со тоа се зголемуваат можностите на избор за министрите кои сакаат да имаат ефикасен, но исто така и политички доверлив кадар.

Ваквиот систем се заснова на државна служба заснована на кариера што обезбедува на функциите на раководители во јавниот сектор да бидат именувани обучени и искусни раководители. Службата

се управува централно преку соодветни институции и постапки, со цел да се обезбеди стабилност и професионализам на клучната група од највисоки раководители, но исто така ја дозволува потребната флексибилност за да се одговори на промените во составот на Владата. Иако овој документ поставува голем број прашања на коишто треба да се одговори со цел да се изгради СНР, ваквиот систем не мора да биде многу софистициран; тој може да се заснова на едноставен и робустен модел приспособен за тековните потреби на земјата, а којшто може да се развие дополнително во подоцнежните фази за да се земат предвид развојот на реформата во јавната администрација и државната служба.

АНЕКС I

ОДБРАНА БИБЛИОГРАФИЈА

BAN, Carolyn and INGRAHAM, Patricia eds. (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*, Albany State University Press, Albany, New York.

BUCHANAN, Bruce (1981), "The Senior Executive Service: How we Can Tell if it Works?", *Public Administration Review*, No. 41, pp. 349-358.

CULLEN, R.B. (1986), "The Victorian Senior Executive Service: A Performance Based Approach to the Management of Senior Managers", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. XLV, No. 1 (March).

HECLO, Hugh (1983), "A Government of Enemies", *The Bureaucrat*, No. 12, pp. 12-14.

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (1988), *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés -- Recrutement, carrière et formation*, IISA, Bruxelles.

KESSLER, M-C. (1994), *Les grands corps de l'État*, PUF, Paris.

NEWLAND, Chester A. (1988), "The American Senior Executive Service: Old Ideas and New Realities", *International Review of Administrative Sciences*, No. 4, p. 699. SULEIMAN, Ezra N. (1984), *Bureaucrats & Policy-Making*, Holmes & Meyer, New-York.

ZILLER, Jacques (1993), "Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze", *Administrations comparées*, Montchrestien, Paris.

ZILLER, Jacques (1988), "L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne", *Égalité et mérite*, Bruylant, Bruxelles.

АНЕКС II

ПРЕПОРАКИ НА НИСПАЦЕЕ ЗА ОПШТ ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМАТА ЗА ОБУКА НИЗ РАБОТА ЗА НАЈВИСОКИТЕ РАКОВОДИТЕЛИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

За време на првата летна школа за развој на програмата одржана од *Мрежата на институти и училишта за јавна администрација во Централна и Источна Европа* (НИСПАЦЕЕ), учесниците опширно дискутираа за обука низ работа.

Работната група изработила список со приближно 25 теми за разгледување и постигнала консензус за следниве основни области на дејствување:

1. ПРАВО

- ▶ Како да се користат базите на податоци
- ▶ Запознавање со изворите на правото
- ▶ Толкување/техники за анализирање текстови
- ▶ Правна рамка
- ▶ Заштита на човековите права
- ▶ Дерегулација
- ▶ Правна машинерија
- ▶ Организација на процесот на управно право/устав

2. БУЏЕТИРАЊЕ И ФИНАНСИИ

- ▶ Како би требало да изгледа еден добар буџетски процес
- ▶ Техники на буџетирање и финансии
- ▶ Како се согледува/разбира буџетскиот процес
- ▶ Улогата на институциите како Државната благајна, Министерство за финансии, надворешни институции
- ▶ Контрола на трошоците/одредување на трошоците
- ▶ Набавка (процес и право)

3. КОМУНИКАЦИЈА

- ▶ Внатрешна комуникација во Владата:
 - водење состаноци, вештини во пишување и претставување
 - управување и ширење информации
 - стратегии за внатрешна комуникација

▶ Надворешна комуникација на Владата:

- вештини во пишување и претставување
- отвореност кон јавноста и нејзините параметри (вклучувајќи ги и малцинствата)
- односи со јавноста
- односи со медиумите

4. УЛОГА И ОДГОВОРНОСТИ НА РАКОВОДИТЕЛИТЕ

- ▶ За планирање
- ▶ Одредување на приоритетите
- ▶ За утврдување на целите
- ▶ За урамнотежување на политиката, програмата и забелешките за ресурсите
- ▶ За обезбедување на совети
- ▶ За реализација на работите

5. УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

- ▶ Описни аспекти - Законот за државна служба, категории на работни места
- ▶ Политики за вработување, унапредување, квалификации
- ▶ Системи на плати, услови
- ▶ Оценување на резултатите од работата
- ▶ Досие за персоналот
- ▶ Мотивирање, наградување на луѓето

6. УПРАВУВАЊЕ СО УСЛУГИТЕ И ОПЕРАЦИИТЕ, УПРАВУВАЊЕ СО ФУНКЦИИТЕ

- ▶ Вештини за анализа и подобрување на испораката на услуги
- ▶ Подобрување на јавната служба:
 - операции
 - однесување
- ▶ Едношалтерски владини услуги
- ▶ Обрасци приспособени за корисниците
- ▶ Подобрување на управувањето со службата
- ▶ Етика и корупција

7. РЕШАВАЊЕ КОНФЛИКТИ, ПРЕГОВАРАЊЕ

- ▶ Интерперсонални вештини
- ▶ Соработка/јавен конкурс
- ▶ Градење тим
- ▶ Административна култура
- ▶ Однос помеѓу однесувањата и стресот
- ▶ Компаративно однесување (како се однесуваат другите во други култури и јавни сектори)
- ▶ Однесувањата во јавниот сектор наспрема новите однесувања во приватниот сектор