



Република Северна Македонија  
Министерство за информатичко  
општество и администрација



British Embassy  
Skopje

 Funded by  
UK Government



ЦЕНТАР ЗА  
УПРАВУВАЊЕ СО  
ПРОМЕНИ



# АНАЛИЗА

НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА  
ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА  
АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

# АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

**Издавач:** Здружение за развој Центар за управување со промени

во соработка со Министерство за информатичко општество и администрација

**Автори:** Наталија Шикова, Драган Гоцевски

**Уредник:** Искра Белчева-Ристовска

**Работна група:**

Билјана Николовска Жагар – МИОА,

Александра Гичевска-МИОА,

Јахи Јахија- МИОА,

Неда Малеска Сачмароска- ЦУП и

Искра Белчева- Ристовска- ЦУП

**Лектура:** Ад Вербум

**Дизајн:** Бригада Дизајн

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје  
35.08:005.963(497.7)[047.31]

ШИКОВА, Наталија

Анализа на модалитетите за воспоставување академија за стручно усовршување на ативните службеници / [автори Наталија Шикова, Драган Гоцевски]. – Скопје : Центар за управување со промени, 2019. – 79 стр. : илустр. ; 25 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4818-53-3

1. Гоцевски, Драган [автор]

а) Административни службеници – Стручно усовршување – Македонија – Истражувања  
COBISS.MK-ID 110206474

мај, 2018



Република Северна Македонија  
Министерство за информатичко  
општество и администрација



British Embassy  
Skopje



Funded by  
UK Government

Овој производ е подготвен во рамки на проектот „Поддршка на процесот на реформи во јавната администрација“ финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

## СОДРЖИНА

<b>ВОВЕД</b>	<b>4</b>
<b>МЕТОДОЛОГИЈА</b>	<b>9</b>
<b>АНАЛИЗА</b>	<b>11</b>
<b>1. СОЗНАНИЈА ВРЗ ОСНОВА НА ПРЕГЛЕДОТ НА ДОКУМЕНТИТЕ/КОМПАРАТИВНИТЕ ИСКУСТВА</b>	<b>11</b>
Дијаграм 1. Модел на односите помеѓу школите за администрација и други јавни органи	12
Табела 1. Службенички системи и системи за обука на јавни службеници	13
Табела 2. Карактеристики, предности и слабости на централизираниот и децентрализираниот модел на обуки	15
Табела 3. Преглед на институциите за спроведување обуки на јавната администрација	17
<b>2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА РЕПРЕЗЕНТАТИВЕН ПРИМЕРОК</b>	<b>20</b>
Кралство Шпанија	20
Франција	27
Федерална Република Германија	31
Италија	34
Естонија	40
Позначјни институции:	
Република Латвија	42
Словенија	46
Хрватска	49
Србија	52
<b>ЗАБЕЛЕШКИ И МИСЛЕЊА НА ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ</b>	<b>56</b>
<b>ПРЕЗЕНТАЦИЈА НА ОПЦИИ – ОПИС НА МОДЕЛИ</b>	<b>58</b>
Можни модели:	58
<b>SWOT-АНАЛИЗА</b>	<b>62</b>
<b>ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b>	<b>76</b>

## ВОВЕД



Стратешката цел на Република Македонија за членство во Европската Унија подразбира и темелна реформа на јавната администрација. Исполнувањето на овој политички критериум е висок приоритет на Владата на Република Македонија, а процесот кон него го води Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) согласно Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022.<sup>1</sup>

Законот за административни службеници,<sup>2</sup> што е во сила од 2015 година, вклучува пристап кон управувањето со човечките ресурси засновано на компетенции преку регулирање на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, управувањето со ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници. Едновремено, во сила е и Законот за вработени во јавниот сектор<sup>3</sup> што има цел да ги систематизира и унифицира принципите, да ги класифицира работните места, да ја воспостави евиденцијата, да ги определи правата, обврските и мобилноста на вработените во јавниот сектор. Поради кусиот период на имплементација, како и поради политичките случувања во државата што во изминатиот период доведоа до нефункционирање на целокупниот систем, одредбите од погоре споменатите закони недоследно и во различна мера се спроведуваат во практика. Легислативата за управување со стручното усовршување на службениците во моментов задоволително ги опфаќа и регулира најголемиот дел од активностите за управување со развојот на капацитетите на вработените. Но, од аспект на практична реализација на обврските и надлежностите на сите вклучени во процедурите, увидени се повеќе тешкотии. Потребни се корекции на постојните, но и дополнителни подзаконски акти за да може да се реализираат законските надлежности без тешкотии.

<sup>1</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/SRJA\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/SRJA_2018-2022_20022018_mk.pdf).

<sup>2</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zas/Zakon\\_za\\_administrativni\\_sluzbenici\\_sl27\\_05022014.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zas/Zakon_za_administrativni_sluzbenici_sl27_05022014.pdf).

<sup>3</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zvjs/Zakon\\_za\\_vrabotenite\\_vo\\_javniot\\_sektor\\_sl27\\_07022014.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zvjs/Zakon_za_vrabotenite_vo_javniot_sektor_sl27_07022014.pdf).

Согласно Законот за административни службеници, МИОА има надлежност да креира политики и стратегии од областа на управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор; да изготвува закони и прописи од областа на човечките ресурси и да ја следи нивната примена; да дава предлози за подобрување и да го надгледува усогласувањето на посебните закони и прописи во делот на управување со човечките ресурси со законите и прописите од негова надлежност, но и да изготвува и донесува годишна програма за генерички обуки на административните службеници; да ги организира, координира и спроведува обуките за административните службеници и да издава потврди за успешно реализирани обуки. Поради извршување на овие надлежности поврзани со реализацијата на обуките, МИОА може да соработува со стручни, високообразовни и научно-истражувачки институции од земјата и од странство и да ангажира експерти од соодветните области. МИОА може да организира, координира и спроведува генерички и специјализирани обуки за стручно усовршување и за вработени во јавниот сектор кои немаат статус на административни службеници, за што наплаќа надоместок.

Стручното усовршување на административните службеници е право и обврска на административниот службеник, а тие права и обврски се планираат и реализираат на годишно ниво. Обуките и менторството се предвидуваат во индивидуалниот план за стручно усовршување што е дел од системот за управување со ефектот на административниот службеник. Од страна на претпоставениот, во соработка со административниот службеник, по поставувањето на работните цели и задачи, во индивидуалниот план за стручно усовршување се утврдува потребата за стручно усовршување на административниот службеник, поради ефикасно извршување на утврдените работни цели и задачи и потребата од развој и унапредување на работните компетенции. Врз основа на индивидуалните планови, секоја институција од јавниот сектор подготвува годишен план за обука на административните службеници. МИОА подготвува годишна програма на генерички обуки за административни службеници, а врз основа на таа програмата секретарот, односно раководното лице на институцијата што нема секретар, е должен за секој административен службеник во институцијата да избере најмалку пет генерички обуки годишно и да ги внесе во неговиот индивидуален план за стручно усовршување. Секретарот, односно раководното лице, е должен два пати годишно до МИОА да испраќа извештаи за реализација

на споменатиот план, а административниот службеник се оценува и врз основа на реализацијата на индивидуалниот план.<sup>4</sup>

Обуките на административните службеници можат да бидат генерички и специјализирани и тие можат да бидат организирани во училница или преку интернет-пристап од работното место на административниот службеник до електронскиот систем за управување со обуки. Генеричките обуки се вршат заради стручно усовршување на административните службеници согласно со Рамката на општи работни компетенции. Специјализираните обуки се вршат заради стручно усовршување на административните службеници во однос на посебните компетенции. За изработка и спроведување на генеричките обуки се обезбедуваат средства од буџетот на Министерството, а за спроведување на специјализираните обуки од сопствениот буџет на институциите.

Институцијата што ја спроведува обуката (во законот не е предвидено која е таа институција), по завршената обука, на административниот службеник му издава потврда за успешно реализирана обука што претставува доказ за завршена обука.<sup>5</sup> Меѓусебните права и обврски на институцијата и административниот службеник кој е упатен на специјализирана обука за потребите на институцијата, се уредуваат со писмен договор. За извршување на надлежностите во врска со обуката, МИОА треба да формира организациона единица за стручно усовршување на административните службеници како Академија за стручно усовршување на административните службеници (во натамошниот текст: Академија), што треба да обезбеди генерички и специјализирани обуки заради стручно усовршување на административните службеници во однос на општите и посебните компетенции.

Меѓутоа, иако има законска основа, во практиката постојат неколку проблеми кои го отежнуваат **спроведувањето на системот на стручно усовршување**.

Еден од клучните проблеми е практичната реализација на стручното усовршување на административните службеници, во обем како што е уредно. Имено, неосновано и практично невозможно за реализација е барањето за спроведување на 5 генерички обуки за секој административен службеник годишно. Понатаму, забележано е дека подготовката на годишните програми за обука на институциите, кои треба да се базираат

<sup>4</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zas/Zakon\\_za\\_adminitrativni\\_sluzbenici\\_sl27\\_05022014.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zas/Zakon_za_adminitrativni_sluzbenici_sl27_05022014.pdf).

<sup>5</sup> Законот за административни службеници не ја утврдува намената на издадената потврда

на индивидуалните планови за развој на службениците, наидува на сериозни тешкотии поради кусите рокови кои се утврдени во ЗАС. Не постои регулација за практичната реализација на дополнителните обуки, како корективна мерка за подобрување на ефектот на административниот службеник. Иако постојат функционални платформи за електронско учење, нотирано е дека тие се застарени и не ги задоволуваат потребите за продуцирање на релевантни статистички податоци.

Во однос на **институционалните капацитети за спроведување на обуките**, проблемите се однесуваат на несоодветно дефинираниот статус и структурата на Академијата, а евидентни се и недоволната екипираност, недостатокот на просторни, технички и ИТ-капацитети, како и непостоењето на посебно наменети средства за стручно усовршување. Исто така, не се регулирани статусот, правата и обврските на обучувачите.<sup>6</sup>

Водени од актуелната состојба и предизвиците, МИОА, во соработка со Центарот за управување со промени, со поддршка на Британската амбасада Скопје, спроведува проект „Поддршка на процесот на реформите во јавната администрација“. Целта на овој проект е да се зајакне трансформацијата на јавната администрација во четири главни области и тоа: 1) подобрување на процесот на стратешко планирање на политиките ориентирани кон резултати, 2) управување со човечките ресурси, 3) процена на влијанието на регулативата и 4) подобрување на транспарентноста и отчетноста на јавните институции. Овој проект треба да ја подготви институцијата за справување со претстојните предизвици преку подобрување на управувањето со човечките ресурси, а конкретна задача е низ призма на европскиот модел за управување со квалитет да се процени досегашното организирање и управување во министерствата и да се развијат спроводливи планови за подобрување.

Како дел од овој проект се врши анализа за основањето, организацијата и работата на централната институција за планирање, координација, спроведување и надзор над реализацијата на програмите за обучување, усовршување и доусовршување на административните службеници во Република Македонија. Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018 – 2022) предвидува инвестиции во обуки и професионален развој во јавната администрација, но, според последната процена на СИГМА, во текот на 2016 година биле обучени само 1,8 % од службениците. Врз основа на ова се јавува потреба од посистематско организирање и спроведување на обуките на службениците во администрацијата во Република Македонија. Со цел наоѓање применливи решенија, а врз основа на анализа на конкретните институционални модели во земјите членки на ОЕЦД,

<sup>6</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/SRJA\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/SRJA_2018-2022_20022018_mk.pdf).

овој документ предлага опции за најсоодветни форми за усовршување на административните службеници.

Анализата се состои од два дела. Првиот дел е компаративна анализа на постојните форми за обука и професионалниот развој во 9 држави во Европа, додека вториот дел е анализа на домашната правна рамка, односно конкретните можности и тековните ограничувања според позитивното право во Република Македонија и постојната институционална рамка. Врз основа на добиените сознанија, воспоставувањето на Академија за стручно усовршување на административните службеници е една од можните предложени форми за организација и испорака на услугите. Другите предложени модели, заедно со преглед на нивните силни и слаби страни, можностите и предизвиците од нивно воспоставување, се составен дел на оваа анализа.



## МЕТОДОЛОГИЈА

Ова истражување се изврши врз податоци прибавени со мешовит методолошки пристап. Имено, истражувањето опфаќа компаративна анализа на слични практики, преглед на документи и регулатива, податоци собрани преку квалитативни методи и вкрстена анализа, со цел да се одговори на истражувачкото прашање поврзано со изборот на најсоодветен модел на централната институција за обуки на јавната администрација во Република Македонија.

Истражувањето се одвиваше во пет фази, и тоа:

### ФАЗА 1 – АНАЛИЗА НА ДОКУМЕНТИ (ДЕСК ИСТРАЖУВАЊЕ)

Анализата се спроведе врз документи што ја третираат проблематиката поврзана со стручното усовршување и обуката, односно нудат опсежни извештаи и анализи во таа насока. За таа цел се анализираа извештаите на ОЕЦД за државните школи за администрација на земјите членки на ОЕЦД, се изврши преглед на извештаите за напредок на неколку држави за членство во ЕУ во текот на пристапниот период, како и преглед и анализа на правните извори и регулативата. Дополнително, се разгледаа активните портали на мрежи за државните школи за администрација на Обединетите нации, на ОЕЦД, како и службените веб-страници на државните школи, академии или, пак, институти за јавна администрација.

### ФАЗА 2 – КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Врз основа на претходните сознанија, се изврши компаративна анализа врз намерен примерок. Примерокот беше разновиден и имаше цел да генерира податоци од слични и различни политички системи со цел да се обезбеди нивна меѓусебна споредливост, како и нивна споредливост со можностите во Република Македонија. Примерокот го сочинуваа земји што ја следат континенталната правна традиција, а чиј дел е и нашиот правен систем, односно дел од примерокот беа: Кралството Шпанија, Сојузна Република Германија, Франција, Италија, Естонија, Латвија, Словенија, Хрватска и Србија. При составувањето на примерокот се водеше сметка за сличностите и разликите на правните системи, големината на избраните земји (во однос на бројот на популацијата), ресурсите и капацитетот на државната администрација, сличностите и разликите во политичкото уредување, сличностите и разликите во однос на демократските традиции, искуствата на долгогодишните членки на ЕУ, искуствата на скорешните членки на ЕУ и земјите кандидати за членство, земјите членки на ОЕЦД како и земјите што настојуваат да станат членки на

оваа организација. Анализата се изврши врз основа на однапред утврдени параметри поврзани со аспектите на статусот, работата и видот на услугата што ја обезбедуваат институциите надлежни за обука на јавната администрација во селектираните земји [Анекс 1].

### **ФАЗА 3 – ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА АНАЛИЗА**

Третата фаза се состоеше од анализа на домашната правна рамка *vis a vis* осознаените модели за стручно усовршување и обука на административни службеници што произлегоа од претходните две фази на анализа. За таа цел, се разгледаа домашните правни решенија и можните институционални решенија со цел изнаоѓање модел што би бил лесно применлив и практичен, а, во едно, би ги постигнал целите, односно би овозможил стручно, професионално и ефективно спроведување на обуките за административните службеници во Република Македонија.

### **ФАЗА 4 – ПРОВЕРКА**

Со цел да се изврши тест на ефективноста на можните решенија, се спроведоа полуструктурирани интервјуа со одговорни лица во институциите што се поврзани со процесите на обука и со административните службеници во МИОА, Агенцијата за администрација, Центарот за стручно усовршување и обука, како и со Центарот за обука на возрасни. Целта беше, преку дополнителни квалитативни методи, да се добијат податоци од прва рака, препораки и сугестии за предложените опции (модели) за обука на административните службеници, можностите и евентуалните препреки за нивното остварување. Прашањата кои беа дел од полуструктурираното интервју се содржат во Анекс 2 на овој документ.

### **ФАЗА 5 – ВКРСТЕНА АНАЛИЗА**

Вкрстената анализа имаше цел да помогне кон донесувањето информирана одлука за изборот на моделот на централната институција за обуки на јавната администрација во Република Македонија. Оттаму, се изврши анализа на силните страни, слабите страни, можностите и предизвиците (Strengths, Weaknesses Opportunities and Treats – SWOT-анализа) на четирите понудени модели, согласно со можностите, позитивното право и правниот систем во Република Македонија, како и врз основа на општите економски показатели.

## АНАЛИЗА

### 1. СОЗНАНИЈА ВРЗ ОСНОВА НА ПРЕГЛЕДОТ НА ДОКУМЕНТИТЕ/КОМПАРАТИВНИТЕ ИСКУСТВА

Појавата и развојот на конкретните институционални модели е последица на длабоките организациски промени, процесите на консолидација на процесот на учење под единствен „чадор“ односно единствена рамка. Причините за оваа консолидација вклучуваат настојувања да се остварат одредени цели како, на пример:

- ✓ Да се понуди единствена интегрирана платформа за учење на сите јавни службеници
- ✓ Да се понуди униформен пристап во учењето во клучните области што не се директно врзани со конкретните функционални категории
- ✓ Да се намалат административните бариери за пристап кон учењето и да се намали трошокот/цената за учење
- ✓ Да се подржи единствената владина политика за учење низ единствена институционална точка како давател на услуга.<sup>7</sup>

Прегледот во практиките и решенијата во земјите членки на ОЕЦД (анализа спроведена на ниво на ОЕЦД во 2017 година што опфаќа 21 земја членка),<sup>8</sup> укажува дека изостанува единствено институционално решение, односно постојат повеќе модели преку коишто се реализира обуката и усовршувањето на службениците. Врз основа на предоченото, можеме да препознаеме неколку практики:

- Централизиран модел во кој само една институција е задолжена за да планира и спроведува обуки најчесто како тело/орган на владата/управата (10 од 21 земја);
- Практика во која повеќе управни институции ја делат обврската за организација, координација и спроведување обуки (6 од 21 земја);
- Практика при којашто планирањето, координацијата и спроведувањето на обуките го вршат повеќе управни организации во соработка со невладини организации (4 од 21 земја);

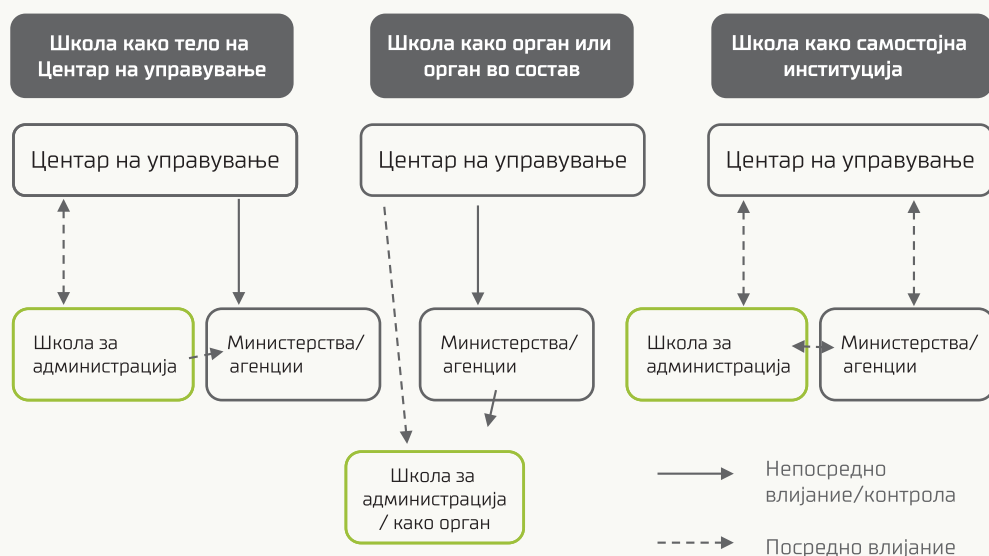
<sup>7</sup> Табела 5.1, National Schools of Government Building civil Service Capacity (2017) OECD достапно на: <http://www.keeper.com/Digital-Asset-Management/oecd> (Web view) пристапено 26.2.2018, стр. 86; како и Civil Service Training Systems in the Western Balkans Region, ReSPA, Montenegro and OECD (2010), "Human Resources Management: Country Profiles" достапно на: [www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm](http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm);

<sup>8</sup> Ибид;



- Практика при која планирањето и спроведувањето на обуките на јавни службеници го вршат повеќе невладини организации во соработка со образовните институции [во Обединетото Кралство].

Дијаграм 1. Модели на односите помеѓу школите за администрација и други јавни органи<sup>9</sup>



\*Центар на управување: во зависност од политичкиот систем, кабинет или служба на претседателот на државата (во претседателски системи), кабинет на претседателот на владата, стручна служба на советот на министри/ канцеларијат, секретаријат и сл., или линиски министерства или други централни органи на државната управа кои непосредно ја опслужуваат владата (во парламентарни или мешовити системи).

\*\*Школа: генерички термин за кој било облик на институција која спроведува обуки

<sup>9</sup> Ибид, стр. 89;

Изборот на конкретен институционален модел најмногу се должи на особено-стите на службеничкиот систем во односната земја, и не е директно поврзан со други конкретни причини. Во административните (службенички) системи во коишто сите работни места се пополнуваат по пат на јавен оглас, под услови на слободен натпревар на сите кандидати кои ги исполнуваат условите за вработување независно од нивното претходно вработување – виеат широк облик на аранжмани за обука. Следствено, во тие системи моделите се движат од централизиран концепт (во којшто само една државна институција обезбедува обуки) кон сосема децентрализиран модел (во којшто постојат мноштво институции што обезбедуваат обуки). Наспроти тоа, во административните системи што имаат изразен систем на кариера, доминираат централизираните модели на обезбедување обука за службениците (Табела 2).

Табела 1. Службенички системи и системи за обука на јавни службеници

Службенички систем	Институција за обука	Пример
Систем на работни места	Државна школа за администрација/ Академија за јавна администрација	Словенија ( <i>Academy</i> )
	Приватен сектор или невладина организација	Обединето Кралство ( <i>Civil Service Learning</i> )
	Универзитети или други установи на ранг на терцијарно образование	Австралија ( <i>ANZSOG</i> ), Нов Зеланд ( <i>ANZSOG</i> )
Систем на работни места комбиниран со систем на кариера	Државна школа за администрација/ Академија за јавна администрација	Канада ( <i>CSPS</i> ), Мексико ( <i>INAP</i> ), Австрија ( <i>FAPS</i> ), Ирска ( <i>IPA</i> ), Полска ( <i>NSPA</i> ), Унгарија ( <i>NUPS</i> ), Русија ( <i>RANEPА</i> )
Систем на кариера	Државна школа за администрација/ Академија за јавна администрација	Италија ( <i>SNA</i> ), Франција ( <i>ENA</i> ), Шпанија ( <i>INAP</i> ), Грција ( <i>IMERP/HNCPA</i> ), Словачка ( <i>MPA</i> )
	Универзитети или други установи на ранг на терцијарно образование	Обединети Арапски Емирати ( <i>MBRSG</i> )

Близината на институционалната поставеност на школата за обука до централната управа или, пак, во ситуација кога таа е составен дел од централната управа, ги зголемува шансите за подетално идентификување на основните владини приоритети, за следење на новините и усогласување со владината агенда. Оттаму, близината ги зголемува шансите погоре опишаните параметри да се јасно преточени во наставните програми врз чија основа се реализира обуката. Поставеноста на школите и нивната близина до централната управа е во врска со нивото на приоритет на владата во однос на потребата од обука на службениците. Тоа може да е предност, но едновременно и ограничување бидејќи конкретниот политички систем и актуелните приоритети на владата можат да ја ограничат понудата на обуки предложена од школата, односно може да се намалат шансите да се понудат други обуки надвор од утврдените владини приоритети.

Од друга страна, пак, школите за обука што се организирани како самостојни институции, управни органи или друг вид управни организации, насоките за потребите од конкретни обуки ги добиваат преку надлежно министерство (или преку друг централен орган на управата). Комуникацијата е хоризонтална и се одвива преку линиско министерство или друга конкретна служба. Во овој модел, нивото на автономија на школата за обука варира, но, секако, се бележи поголема самостојност отколку кога школата е дел од централната управа.

Во случаите кога школата за обука е организирана како посебна организација, односно е правно лице со јавни овластувања, установа или приватна или непрофитна организација со доверени јавни овластувања, односите со централната управа и другите јавни органи се формални и најчесто се засноваат врз основа на договор, меморандум за соработка или, пак, преку друг сроден аранжман. Иако институционално самостојни, во поглед на процесот на обуки, институциите во практиката се подредени на договорниот орган/централната управа/министерство/и сл. Школите организирани како самостојни институции се посоодветни за академско/терцијарно образование и може да се водат од начелата на одговорност и отчетност присутни во теориите за јавен менаџмент (нов јавен менаџмент, неовеберова држава и сл.) како и да понудат повисоко ниво на задоволство кај клиентите. Од друга страна, не се секогаш соодветни за понуда на практични знаења и вештини, потребни за совладување на конкретни проблеми и ситуации со кои се соочуваат јавните службеници во текот на секојдневната работа.

Табела 2. Карактеристики, предности и слабости на централизиран и децентрализиран модел на обуки

Централизиран модел	Хибридни модели	Децентрализиран модел
Голема контрола над процесот на планирање, и над квалитетот односно содржина на програмите за обука, усогласеност на содржините.	Комбинација од двата модела	Тешкотии при координација на системот на обуки/ се доведува во прашање и постоењето на „единственоста на системот“
Оддалеченост од реалните потреби на институциите.		Можноста секоја институција да избере од широк спектар специјализирани организации за обука овозможува пристап до потесно насочени обуки
Финансирањето, по правило, е од централниот буџет или во значителен дел е финансирано од буџетот		Поголема можност за партиципација при финансирањето на обуките

Во сите случаи постои определена врска со центарот на управување.<sup>10</sup>

\* Табелата е компилирана од авторите

Правниот основ за основањето, организацијата и надлежностите на школата за обука на администрацијата може да биде:

- закон со општа примена над јавната администрација во целина (*lex generalis* пропис или прописи); и
- посебен закон.

<sup>10</sup> Во својата најтесна смисла, тоа се само институциите односно телата кои непосредно му служат на шефот на извршната власт (кабинетот или службата на премиерот), кабинетот или посебната министерска служба на претседателот на државата (во претседателски системи) итн. Во пошироката смисла на концептот, центарот на управување ги опфаќа и другите институции и тела кои вршат координативни и надзорни функции за целата влада (и министерства), дури и ако не се поставени хиерархиски под шефот на извршната власт, не се задолжени да ги извршуваат исклучиво неговите налози, види: Safegge Baltija (2015) "Report on Centres of Government in the EU Member States", In Accordance with the Contract No.76 of 8 Oct. 2014 "Assessment of the opportunities to strengthen the centre of government".

Во случаи кога општите прописи го дозволуваат тоа, основањето, организацијата и надлежноста на школата за обука на администрацијата (во понатамошниот текст – школата) можат да се уредат и со подзаконски акт, уредба на владата, претседателски декрет и сл. Во случаи кога не постои таква можност, неопходна е измена и дополнување на општите прописи со цел правно регулирање на односната школа.

За основање на школата и целосно уредување на нејзината работа со посебен закон неопходна е соодветна процена на влијанието на регулативата за да се утврди конкретниот модел на институцијата согласно позитивното право на земјата или, пак, да се воочат потребните измени и дополнувања на други закони со цел основање на соодветна институција. Од друга страна, школа основана со посебен закон може да има поголем степен на автономија и авторитет да соработува со други јавни органи, со универзитети и со невладини организации од земјата и од странство, како и да има појасно утврдени надлежности и помногубројни извори на финансирање. Со посебен закон може да се предвидат потребните аспекти за функционирање на школата на многу попрецизен и појасен начин отколку кога тоа се прави со донесување на општ пропис.



Табела 3. Преглед на институциите за спроведување обуки на јавната администрација

Држава	Назив	URL	Статус	Документ што се издава	Број на потенцијални обучувани лица <sup>11</sup>
Кралство Шпанија	Национален институт за јавна администрација/The National Institute of Public Administration / Instituto Nacional de Administracion Publica (INAP)	<a href="http://www.inap.es/presentacion-ingles">http://www.inap.es/presentacion-ingles</a>			*1.306.000 **5.653.000
	Ја вршат улогата на школа/центар за обука на администрацијата				
Федерална Република Германија	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern/Federal Academy of Public Administration	<a href="http://www.bakoev.bund.de">www.bakoev.bund.de</a>	Академија. Независно тело – правно лице со јавни овластувања, на Министерството за внатрешни работи	Потврда за завршена обука/сертификат	830.000 вработени во федералната администрација <sup>12</sup> *2.908.000 **12.927.000
	University of Administrative Sciences Speyer	<a href="http://www.uni-speyer.de">www.uni-speyer.de</a>			
	Други институции кои нудат обука				
	Академијата за научен и професионален развој/Academy of Scientific professional Development, Pedagogical University in Heidelberg	<a href="http://www.uni-heidelberg.de/">http://www.uni-heidelberg.de/</a>			
	Берлинска виша школа (висока школа) за економија и право Berlin Higher School of Economics and Law Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	<a href="http://www.hwr-berlin.de/home/">http://www.hwr-berlin.de/home/</a>			
	Универзитет за применети студии по менаџмент/управување во Манхајм University of Applied Management Studies in Mannheim Hochschule der Wirtschaft für Management (HdWM) Mannheim	<a href="http://www.hdwm.de/en/start-en.html">http://www.hdwm.de/en/start-en.html</a>			
	Европски центар за безбедносни студии „Џорџ. Ц. Маршал“ George C. Marshall European Center for Security Studies George C. Marshall Europaisches Zentrum für Sicherheitsstudie	<a href="http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/en/">http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/en/</a>			

<sup>11</sup> Јавна администрација и одбрана, задолжително социјално осигурување ISIC rev.4 0 ; \*\*Јавна администрација, комунални дејности, социјални и други услуги, извор: [http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/MBI\\_33\\_EN.xlsx](http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/MBI_33_EN.xlsx) (пристапено 26.2.2018).

<sup>12</sup> Во бројот не се вклучени вработените во образованието, здравството и полицијата. Federal Republic of Germany Public Administration Country Profile (2006) Табела 1.4 Вработеност во јавниот сектор и плати, стр. 5.

АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Држава	Назив	URL	Статус	Документ што се издава	Број на потенцијални обучувани лица <sup>11</sup>
Федерална Република Германија	Европска академија „Оценхаузен“, Фонд „АСКО Јуроп“ European Academy “Otzenhausen”, Fund “ASKO Europe” Europäische Akademie Otzenhausen und ASKO Europa-Stiftung	<a href="https://www.eao-otzenhausen.de/">https://www.eao-otzenhausen.de/</a>			
	Баварска административна школа The Bavarian Administrative School Bayerische Verwaltungsschule (BVS)	<a href="http://www.bvs.de/startseite/index.html#&amp;panel1-1">http://www.bvs.de/startseite/index.html#&amp;panel1-1</a>			
	Универзитет во Хамбург The University of Hamburg Universitat Hamburg	<a href="https://www.uni-hamburg.de/en/uhh/organisation.html">https://www.uni-hamburg.de/en/uhh/organisation.html</a>			
Франција	Државна школа за администрација/L'Ecole nationale d'administration / The National School of Administration	<a href="https://www.ena.fr/#">https://www.ena.fr/#</a>	Установа. Ранг на високообразовна установа.	Диплома. Мастер.	*2.525.000 **10.099.000
	Државен центар за локална самоуправа (јавни служби) Centre national de la fonction publique territorial	<a href="http://www.cnfpt.fr/">http://www.cnfpt.fr/</a>			
	Центар за европски студии во Стразбур The Centre for European Studies in Strasbourg	<a href="http://www.cees-europe.fr">www.cees-europe.fr</a>			
Италија	Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione/Graduate School in Public Administration (стар назив)	<a href="http://www.sspa.it">www.sspa.it</a>			*1.228.000 **6.217.000
	Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione /National School of Administration / Државна школа за администрација (нов назив)	<a href="http://sna.gov.it/en/about-us/about-us/">http://sna.gov.it/en/about-us/about-us/</a>			

АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Држава	Назив	URL	Статус	Документ што се издава	Број на потенцијални обучувани лица <sup>11</sup>
Естонија	Estonian Centre for Continuous Training for State Civil Servants Estonian Public Service Academy. Повеќе од 235 организации кои обезбедуваат обуки.	Тело во состав на Државниот канцеларијат  <a href="https://www.sisekaitse.ee/">https://www.sisekaitse.ee/</a>	Орган во состав со својство на правно лице.  Јавна установа, во областа на високото образование: Универзитет  Јавни, приватни, непрофитни организации	Не издава ништо. Координира, дава логистичка поддршка и делумно финансира обуки. Универзитетска диплома Потврди	29.113 <sup>13</sup> *40.000 **168.000
Латвија	Latvian School of Public Administration	<a href="http://www.vas.gov.lv/en">www.vas.gov.lv/en</a>			*64.000 **250.000
Словенија	Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia	<a href="http://www.mnz.gov.si/">http://www.mnz.gov.si/</a>			*54.000 **241.000
Хрватска	Državna škola za javnu upravu/ National School for Public Administration/Државна школа за јавна администрација	<a href="https://www.dsju.hr/dsju/home">https://www.dsju.hr/dsju/home</a>	Јавна установа. Ранг на: Установа за образование на возрасни.	Потврда за завршена обука.	*107.000 **411.000
Србија	National Academy for Public Administration/Национална академија за јавну управу/Национална академија за јавна управа	Во постапка на основање	Правно лице со јавни овластувања (најсоодветен пандан)		*178.000 **870.000

\* Табелата е компилирана од авторите.

<sup>13</sup> Estonian Civil Service, достапно на: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document\\_files/personalipoliitika/at\\_aruanne\\_2016-eng\\_final.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/personalipoliitika/at_aruanne_2016-eng_final.pdf).

## 2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА РЕПРЕЗЕНТАТИВЕН ПРИМЕРОК

### КРАЛСТВО ШПАНИЈА

Назив на институција: Државна агенција за евалуација на јавни политики и за квалитет на услугите

Статус: Според Законот за државни агенции за подобрување на јавните услуги (од 18 јули 2006 година), се формира – Државна агенција за евалуација на јавните политики и за квалитетот на услугите.

Агенцијата е дел од организациската структура на Министерството за финансии и јавна управа.

Мошне сложената структурата на јавната администрација на Шпанија може да се подели во три општи групи:

- Територијална или – државна администрација;
- Администрација на јавните претпријатија;
- Корпоративна администрација (стопански комори чија дејност се јавни работи);

Тековно (според податоци од 2017 година), во Шпанија има – 570.691 службеници вработени во различни сектори од јавната администрација, при што во овој број се вклучени и – Армијата и телата во состав на Националната безбедност. Според членот 103, став 1 од Уставот од 1978 година, се определува дека јавната администрација му служи на општиот интерес и дејствува согласно со принципите на – ефикасност, хиерархија, децентрализација, деконцентрација и координација, во потполна согласност со Законот за правниот режим и за јавниот сектор (со последни измени од 2 октомври 2015 година), во кој се определува дека се: јавната администрација, државната администрација и администрацијата на автономните заедници – ентитети што ја обединуваат локалната администрација, како и јавните органи и ентитетите на јавното право.

Од 2012 година, со одлука на Советот на министри на Владата на Шпанија формирана е и: *CORA – Reforma de las Administraciones Públicas* – Комисија за реформа на јавната администрација чија главна цел е – справување со најсилната економска криза во последната декада, односно: рационализација на структурата и на процедурите за управување со јавните ресурси и идентификување на општествените области што треба да се реформираат за да се создадат поефикасни јавни услуги достапни за граѓаните. *CORA* се состои од четири поткомисии:

- Административно удвојување: целта е да ги препознае и да ги отстрани удвојувањата и да ги засили механизмите на соработка за да ги намали трошоците од работата на администрацијата;



- Административно упростување: да ја намали бирократијата што ги погрчува административните постапки во полза на граѓаните;
- Управување со јавните услуги и ресурси: да ги централизира сродните или сличните управувачки дејности за да ги обедини и да ги координира, за да заштеди од јавните ресурси;
- Институциска администрација: да ги анализира различните ентитети што ја сочинуваат за да ги ревидира облиците на нејзината оптимална функционалност;

Реформските зафати на *CORA* се операционализираат преку Канцеларијата за спроведување на реформите во администрацијата.

### Школи за јавна администрација<sup>14</sup>

Instituto Nacional De Administracion Publica<sup>15</sup> – **Национален институт за јавна администрација – (Извадоци од Статутот)**

Со Кралскиот декрет број 464 од 1 април 2011 година, усвоени се последните измени во Статутот на Националниот институт за јавна администрација (во натамошниот текст – НИЈА)<sup>16</sup>, кој инаку како идеја реализирана и видоизменувана низ повеќе организациски и институциски форми постои од 1940 година. Според членот 1 од Статутот:

- *НИЈА е самостоен орган во состав на организациската структура од Општата државна управа при Министерството за територијална политика и јавна администрација;*
- *Како самостоен орган, НИЈА има независен јавен, правен субјективитет, користи сопствени средства и средства од државниот трезор, како и средства од државниот буџет и средства доделени преку други одредби што се применуваат на автономните органи поврзани со општата државна управа;*

Целите на НИЈА се определени според членот 2 од Статутот, а главните (важни за овој извештај) се:

- a) *да развива и да спроведува политика на избор и на обука на јавните службеници во областите на нивните надлежности;*

---

<sup>14</sup> Извор: Departamento: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; <http://www.minhafp.gob.es/en-GB/Paginas/Home.aspx>.

<sup>15</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-6872>; исто и: <http://www.inap.es/presentacion-ingles>.

<sup>16</sup> Извор – <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-6872>; Ministerio de la presidencia y para las administraciones territoriales; Estatuto del Instituto Nacional De Administracion Publica;

- б) да промовира и да спроведува истражувања, анализи и публикации во врска со прашањата поврзани со државната управа;
- в) да одржува соработка со други управни органи и центри за обука за вработените во јавниот, во националниот и во меѓународниот сектор;

Дејностите на НИЈА, определени според членот 3 од Статутот, се:

- а) избор на функционери во органите од општата државна управа во рамките на Министерството за територијална политика и јавна администрација;
- б) обука и преквалификација на службениците од општата државна управа и од нејзините јавни органи, како и на други лица во државниот сектор, освен кога овие дејности со други одредби се во надлежност на други специјализирани центри [...];
- в) обука за извршување дејност на јавна управа во општата државна управа и во другите јавни органи;
- г) обука и развој на јавни службеници од локалната администрација;
- д) воспоставување обучувачки критериуми по кои ќе се раководат и плановите на други обучувачки центри;
- ѓ) учество во програмите за континуирано школување – обуки за вработување во јавната управа;
- е) управување и спроведување на Националната програма за обуки и за вработување во општата државна управа (континуирана обука), посебно во врска со Националниот систем на квалификации;
- ж) координација и соработка со други центри, институти или школи на општата државна управа или на нејзините јавни агенции што извршуваат работи на избор, на стручно усовршување и обука на јавните службеници;
- з) соработка во активностите за обуки во школите, во институтите и во обучувачките центри за обука на јавни службеници во автономните заедници и на единиците на локалната самоуправа;
- с) спроведување мултидисциплинарни студии и истражувања во врска со работата на државните институции, со јавните администрации и со јавните служби, со посебно внимание кон прашањата поврзани со локалната администрација; оваа дејност на НИЈА може да се спроведе преку соработка со универзитети, со фондации и со други јавни и приватни институции што можат да придонесат за развој на знаењето во оваа тематска област.
- и) тематско издаваштво, било на поединечни изданија или на периодика, во електронски или во конвенционален формат;

## Организациската структура на НИЈА

НИЈА има Управен одбор, што функционира како колективно тело за стратешко раководење и за негов надзор. Во Одборот членуваат: *Претседател* – Министерот за финансии и јавна администрација; *потпретседател* – државниот секретар на ова Министерство; *членови* – директорот на НИЈА; потсекретарот, шефот на Кабинетот, техничкиот и генералниот секретар на Министерството за финансии и јавна администрација и началникот на Генералниот секретаријат за дигитална администрација.

Во надлежност на НИЈА постои – *Постојана комисија за избор* (*Comisión permanente de selección*), колективно тело за спроведување на изборот на јавни службеници по пат на јавен, национален конкурс што се распишува преку годишен оглас за слободни работни места во државната управа и во други органи на јавната администрација. На Комисијата помага – *Поддиректорат за избор*.

Покрај стандардните, технички стручни служби и економскиот менаџмент на самиот Институт, од посебна важност за неговото функционирање е организациската целина наречена – *Центар за студии и за управување со знаењето* чија дејност е: спроведување мултидисциплинарни истражувања за потребите на државните институции, на јавната управа и на јавните служби, со посебно внимание за прашањата што се однесуваат на локалната администрација. Оваа функција може да се спроведе и преку соработка со универзитети, фондации и други јавни и приватни институции што можат да придонесат за развој на знаењето во оваа тематска област. Центарот е задолжен и за објавување стручни публикации, како и за носење одлуки при доделување стипендии, грантови и награди за истражувачки активности во односна прашања од јавната администрација. Како посебна организациска целина, пак, чија работа е непосредно поврзана со Центарот, постои и – *Одделение за иновации во јавната администрација* чија основна функција е да му помага на директорот на НИЈА при осмислувањето на програмата за иновација, за сертификација и за акредитација на програмата за обука и за евалуација. Оттаму, Одделението, меѓу другото, главно, се грижи за воспоставувањето на општи критериуми за обучувачки активности од оваа сфера подготвени од други институции во државата; дефинирањето на професионалниот профил на раководителите на јавни институции, учествува во изготвувањето на програмите за обуките за вработување.

## Економски ресурси на НИЈА

Според членот 10 од Статутот:

- Економските и други ресурси на НИЈА (според процените од 2011 година, буџетот се движел околу – 18,3 милиони евра) се:
  - 1) имотот и добрата што го сочинуваат имотот, производите на НИЈА и приходите од нив;
  - 2) трансферите на средствата и субвенциите годишно вклучени во државниот буџет;
  - 3) приходите од јавно или од приватно право што припаѓаат на НИЈА, а посебно оние што потекнуваат од извршување дејности поврзани со потребите на НИЈА;
  - 4) субвенциите, доброволните придонеси и донации што во свое име ги даваат јавни или приватни лица;
  - 5) кои било други економски, обични или вонредни законски одобрени ресурси;

## Обуки на НИЈА

Само во својата канцеларија во Мадрид, која брои 229 вработени, НИЈА има 17 училници, конференциска сала и три сали за состаноци, а инаку вкупно, во сите свои дисперзирани канцеларии, може да прими 700 студенти/учесници на обуките.

За обуките – што ги спроведуваат било вработените во НИЈА, било професори хонорарно ангажирани од образовни институции со соодветен курикулум или, пак, истакнати стручњаци од работата на јавната администрација – обмислени се преку шест главни програми:

- Обуки за раководители (менаџери) во јавниот сектор;
- Обуки за ниво на среден менаџмент, за администрација и за службеници;
- Обуки за јавни службеници од локална администрација;
- Обуки за е-Влада;
- Обуки за јазици (било странски, било јазици што се зборуваат во државата);
- Курсеви за приправници во јавната служба;

Во текот на 2010 година, ИНАП обезбедил околу 52.000 часа обука за околу 25.000 јавни службеници од сите нивоа на служба, но и за јавни службеници од други држави.



## Улогата на НИЈА во изборот и вработувањето во јавната администрација

Изборот и вработувањето во јавната администрација е една од главните задачи на НИЈА. Секоја година, по централизиран начин, согласно со годишниот национален оглас за слободни работни места во јавната администрација, Институтот спроведува неколку јавни конкурси за различен степен и ранг од државната администрација – од службеници до раководители. Ова се спроведува преку Постојаната комисија за избор, или преку посебни *ad hoc* одбори за избор (за повисок ранг јавна администрација). На пример, во 2010 година, Институтот спровел 11 изборни процеси на околу 13.000 кандидати, за 395 слободни работни места.

## Истражување, издаваштво и документација

Покрај истражувањата во прилог на работењето на Владата и на јавната администрација, НИЈА печати и своја периодика чија тематика се правни и јавно-управни гледишта во прилог на владиното работење, за работата на јавната администрација и за јавните политики. Истражувачката дејност на НИЈА се спроведува преку воспоставување платени експертски групи и стипендии (*на пример – програма INAP-Fulbright*), како и преку организација на конференции и семинари. Институтот има и своја библиотека, специјализирана за јавна администрација, за управно и јавно право, со повеќе од 230.000 тома и околу 1.500 броеви стручни списанија.

## Интрадржавна и меѓународна соработка

Поради исклучително сложените специфики за потребите на јавната администрација од единиците на локалната самоуправа, мошне важна е соработката на НИЈА со школите за јавна администрација постојни во повеќе автономни заедници (*comunidades autonomas*), од кои за издвојување се оние во: **Каталонија** – Escola d'Administració Pública de Catalunya; **Баскија** – Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea – Instituto Vasco de Administraciones Públicas; **Галиција** – Escola Galega de Administración Pública; **Навара** – Nafarroako Administrazio Publikoaren Institutoa – Instituto Navarro de Administración Pública.<sup>17</sup>

На меѓународен план, НИЈА својата дејност, главно, ја насочува кон земјите од Латинска Америка, и тоа преку развивање компатибилни програми за обука на јавни службеници, при што одржува цврста билатерална соработка со нивните национални институти и школи за обука. НИЈА активно учествува и во меѓународни организации специјализирани за јавна администрација, како што се – Меѓународниот институт за административни науки (*IIAS*), и Латиноамериканскиот центар за администрација и развој (*CLAD*).

---

<sup>17</sup> Види уште: <http://www.inap.es/enlaces-de-interes>.

АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

ШПАНИЈА <sup>18</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
48.563.476	Унитарна парламентарна уставна монархија;	17 автономни заедници (comunidades autonomas, singular – comunidad autonoma) и 2 автономни града (ciudades autonomas, singular – ciudad autonoma);					
Работна сила			GDP purchasing power parity	Распределба на GDP	Земјоделство: 2,5 % Индустрija: 22,4 % Услужни дејности: 75,1 %	\$461,3 милијарди	\$512,9 милијарди
			\$1,69 трилиони				
22.89 милиони			GDP official exchange rate	Домаќинства: 57,2 %			
			\$1,307 трилиони	Влада: 19 %			
Работна сила по дејности			GDP – real growth rate	Инвестиции – недвижен капитал: 20,8 %			
Земјоделство: 4,2 % Индустрija: 24 % Услуги: 71,7 %			3,1 %	Инвестиции – одржување резерви: 0,1 %			
			GDP – per capita (PPP)	Извоз – стоки/услуги: 32,2 %			
			\$36.500	Увоз – стоки/услуги: 29,3 %			

<sup>18</sup> Извор: [https://www.indexmundi.com/spain/gdp\\_\[official\\_exchange\\_rate\].html](https://www.indexmundi.com/spain/gdp_[official_exchange_rate].html).

## ФРАНЦИЈА

Назив на институција: Ecole Nationale d'Administration (ENA)/Државна школа за администрација (ДША).<sup>19</sup>

Статус: Ecole nationale d'administration служи да обучува високи (раководни) државни службеници во Франција. Како **Школа** за практични вештини, ДША нуди воведни обуки за професионалци кои градат кариера во административната служба. ДША е основана во 1945 година со Декрет на Владата на Франција (четвртата република) во Париз, а од ноември 1991 година седиштето на ДША е преместено во Стразбур.

Во ДША дневно се ангажирани околу 180 луѓе, како наставен кадар, или во административна, техничка или друга логистичка активност на Школата, од кои само 2 се постојано вработени наставници, еден по француски јазик и еден по спорт. На годишно ниво, ДША ангажира повеќе од 1.500 наставници. ДША има 5 организациони единици (division), секоја управувана од директор, и тоа:

- Студии
- Практично учење – учење на работно место
- Европски прашања
- Меѓународни односи
- Генерален секретаријат

Со ДША управува Одбор на директори, во кој покрај постојаните делегати се именуваат претставници на Државното собрание, Сенатот и Европскиот парламент. За претседавач на Одборот на директори по функција се именува заменик-претседателот на Државниот совет на Франција.<sup>20</sup>

Одборот на директори се состои од следните именувани членови (23 вкупно):

- 3 члена кои се именуваат по функција
- 7 члена од редот на истакнати стручњаци од областа на човечки ресурси
- 1 поранешен студент
- 1 поранешен студент од друга земја
- 4 претставници на Федерацијата на синдикати на управата и на Врховниот суд и Државниот совет

<sup>19</sup> Веб-страница: [www.ena.fr](http://www.ena.fr).

<sup>20</sup> Организација на ДША, извор: <https://www.ena.fr/eng/L-ENA-se-presente/Qui-sommes-nous/Organization>.

- 1 Претставник на Европскиот парламент, именуван од претседателот на ЕП
- 1 Претставник на Државното собрание, именуван од претседателот на Собранието
- 1 Претставник на Сенатот, именуван од претседателот на Сенатот

И следните избрани членови:

- 2 претставници на студентите
- 2 претставници на вработените
- 2 члена кои се членови на Одборот со консултативен/факултативен глас: Регионалниот директор за јавни финансии и Одговорното лице за сметководство на ДША.

Прием на студенти во ДША се врши по пат на јавен конкурс и приемни испити од крајот на август до ноември. Најчесто, кандидатите за упис веќе имаат претходно завршено високо образование (дипломско ниво) и/или подготвителна настава во друга специјализирана установа. Приемните испити се одвиваат во две фази: писмен дел и устен дел. Писмениот дел содржи: есеј на тема од јавното право, есеј на тема од економиката, есеј на тема за улогата за јавните институции во општеството, заклучна анализа „резиме“ на документ од 25 страници во форма на брифинг до министер или директор за социјални прашања, закон или јавна политика, прашања за јавни финансии. Писмениот дел служи како филтер за усниот дел. Усниот дел го полагаат само кандидатите со највисоки оценки на писмениот дел и се состои од: испрашување за меѓународните политики, европското право и европските политики, прашања за англиски јазик, збирен испит на симулиран случај преку кој се проверува вештината на кандидатот да управува и соработува со други лица, 45 страници приемен испит на кој може да се постават прашања од која било област и тема што кандидатот ја наведува во поднесената биографија (CV). Француските студенти поминуваат една година како практиканти, по што поминуваат 15 месечна студиска програма. Во рамките на двата „циклуси“, наставниот план на идните раководители им ја нагласува улогата на меѓународните импликации од управните активности. Особен акцент се става на европската димензија на меѓународните односи, како и на други ситуации со кои ќе се соочуваат студентите во реалниот живот, во текот на нивната кариера во државна служба. Годишно, во ДША завршуваат меѓу 80 и 90 дипломци наречени *étudiants-fonctionnaires*. По дипломирањето од ДША, најчесто на 25-годишна возраст, дипломците се вработуваат на високо раководно место во државната администрација или во дипломатската служба на Франција. Во моментот околу 7.500 државни службеници на овој ранг се распоредени на високи раководни места кои, во секојдневна комуникација и

соработка со избраните функционери на Франција, учествуваат во креирањето на јавните политики.<sup>21</sup>

Други институции: ДША се смета за школа која нуди специјалистички студии од општ карактер (широк спектар курсеви), но покрај неа во Франција администрацијата и научната заедница соработуваат со мрежа специјализирани установи (школи/институти) односно *Instituts re'gionaux d'administrations (IRA)*. Практичните вештини и знаења што им се предаваат на студентите/државните службеници се повикуваат на широк спектар теоретски знаења, конференции и семинари. Меѓународниот институт за јавна администрација служи како „мост“ за сите проекти што се спроведуваат во соработка меѓу француската администрација и други држави, особено со африканските.<sup>22</sup>

Други позначајни установи што нудат специјалистички студиски курсеви се: *Centre national de la fonction publique territoriale*<sup>23</sup> и *Centre for European Studies* во Стразбур.<sup>24</sup> Центарот за Европски студии во Стразбур е правно лице со јавни овластувања надлежно за организирање обуки и семинари за европските институции и политики. Програмите се приспособени на конкретни потреби што ги утврдува организацијата/институцијата што побарува обуки. Повеќето обуки се вршат за француските државни службеници, но и за службениците од администрациите на други држави, од средна и источна Европа.

Целна група: Околу 7.500 работни места на највисоки раководни звања во државната администрација на Франција и потенцијално 2,5 милиони работни места во државната администрација.

---

<sup>21</sup> P. B. Rathod (2007) *Comparative Public Administration* ABD Publishers Jaipur, India стр. 166.

<sup>22</sup> Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.) (2006) *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 15*, Elsevier JAI, Amsterdam – Boston – Heidelberg – London – New York – Oxford – Paris – San Diego – San Francisco – Singapore – Sydney – Tokyo стр. 751–752.

<sup>23</sup> Веб-страница: [www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr).

<sup>24</sup> Веб-страница: [www.cees-europe.fr](http://www.cees-europe.fr).

АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Франција <sup>25</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
67.201.000	Унитарна република, мешовит претседателско-парламентарен политички систем	18 региони, 96 департмани, 36.700 општини (комуни)					
<b>Работна сила</b>			<b>GDP purchasing power parity</b>	<b>Распределба на GDP</b>	Земјоделство: 1,6 % Индустрија: 19,4 % Услужни дејности: 78,9 %	\$1,334 трилиони	\$1,412 трилиони
30,68 милиони			\$2,83 трилиони				
<b>Работна сила по дејности</b>			<b>GDP official exchange rate</b>	Домаќинства: 54,8 % Влада: 23,5 % Инвестиции – недвижен капитал: 22 %			
Земјоделство: 2,4 % Индустрија: 18,3 % Услуги: 79,3 %			\$2.575 трилиони				
			<b>GDP – real growth rate</b>	Инвестиции – одржување резерви: 1,3 % Извоз – стоки/услуги: 30,3 % Увоз – стоки/услуги: 32 %			
			1,6 %				
			<b>GDP – per capita (PPP)</b>				
			\$43.550				

<sup>25</sup> Извор: <https://www.indexmundi.com/france/>.

## ФЕДЕРАЛНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЈА

Назив на институција: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern/Federal Academy of Public Administration.<sup>26</sup>

Статус: Федералната академија за јавна администрација е јавна институција и е централна организација за напредно учење и обуки на федералната администрација во Сојузна Република Германија. Основана е 1969 година, како независно тело на Министерството за внатрешни работи. Академијата соработува со јавната администрација, со приватниот сектор и со научната заедница (универзитетите). Главното седиште на Академијата е во Брул, во регионот Рајнланд во Германија. Напредни обуки се спроведуваат во седиштата на Академијата во Брул, Бон, Берлин и Бопард. Поретко, семинари се одржуваат во ХанOVER, Вајсбаден и Минхен.

Основната улога на Академијата е да обезбедува практични обуки за вработените во федералната администрација. Повеќересорсниот состав на Советот на Академијата олеснува размена на идеи и искуства меѓу различни гранки на управата. Покрај обуките за стекнување на квалификации, Академијата обезбедува и консултантски услуги за други институции.

Организација: Со Академијата управуваат претседател и Советодавен одбор составен од 14 члена: 9 постојани и 4 непостојани члена.

Постојаните членови се: по еден претставник на Федералното министерство за внатрешни работи, Федералното министерство за финансии, Федералното министерство за економија и технологија, Федералното министерство за труд и социјални работи и Федералното министерство за образование и истражување, еден претставник на сојузна република (Länder), еден претставник на Германската асоцијација на градови, еден претставник на Германската федерација на државни службеници и еден претставник на Конфедерацијата на синдикатите во Германија.

Непостојаните членови ги именува Федералното министерство за внатрешни работи, за мандат од три години, од редот науката (универзитети и сл.), претставници на стопанството и други стручњаци.

Советодавниот одбор од редот на своите членови формира Научен совет составен од два постојани и пет непостојани члена. Научниот совет обезбедува научни совети на Федералната академија за јавна администрација.

Академијата е организирана во шест одделенија.

<sup>26</sup> Веб-страница: [www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de).

Одделение за обуки 1, опсег на задачи: надзор и координација над активностите на Академијата и обуките во другите одделенија; прашања кои се однесуваат на односите со јавноста; организациски прашања; подготовка на методологијата и дидактиката за наставата; одржување онлајн платформи за учење:

- 1) интерактивната платформа за континуирано учење за федералната администрација (*Interactive Further Training System IFOS-Bund*), кој нуди постојан пристап до теми и детални информации за сите обуки кои ги нуди Академијата, и
- 2) виртуелната платформа за учење која нуди пристап до упатства, програми за учење и други информации во електронска форма.

Одделение за обуки 2, опсег на задачи: буџет, организација, управување со човечки ресурси, односи со медиуми и односи со јавност, општи правни прашања и управни работи, посебни области на експертиза, унапредување од средно и вишо кон високо (раководно) ниво во државната служба.

Одделение за обуки 3, опсег на задачи: континуирани/напредни обуки за унапредување на меѓународните вештини; континуирани/напредни обуки за ЕУ-прашања.

Одделение за обуки 4, опсег на задачи: обуки за раководење; комуникации и соработка; инвестирање во самоунапредување и развој; обуки за медиуми: кадров развој.

Одделение за обуки 5, опсег на задачи: напредни обуки за ИТ; нови методи на учење (е-учење и мешовити модели на учење), билтен на одделението за обуки.

Одделение за обуки 6: Центар за менторство.

Потенцијална „целна група“: само вработените во федералната администрација на Сојузна Република Германија. Согласно со податоците на Меѓународната организација на трудот од 2017 г., во Јавната администрација на С. Р. Германија има 12.927.000 вработени<sup>27</sup>, од кои околу **830.000** се вработени во федералната администрација.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Јавна администрација, комунални дејности, социјални и други услуги, извор: [http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/MBI\\_33\\_EN.xlsx](http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/MBI_33_EN.xlsx) (пристапено 26.2.2018).

<sup>28</sup> Во бројот не се вклучени вработените во образованието, здравството и полицијата. *Federal Republic of Germany Public Administration Country Profile* (2006) Табела 1.4 Вработеност во јавниот сектор и плати, стр. 5.



АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Германија <sup>29</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
82.800.000	Федерална, уставна, парламентарна република	16 држави (Laender, единица – Land)					
Работна сила			GDP purchasing power parity	Распределба на GDP			
			\$4,15 трилиони				
45,9 милиони			GDP official exchange rate	Домаќинства: 53.7%			
			\$3,652 трилиони	Влада: 19.9%			
Работна сила по дејности			GDP – real growth rate	Инвестиции – недвижен капитал: 20.1%			
			2,1 %	Инвестиции – одржување резерви: 1 %			
Земјоделство: 1,4 % Индустрија: 24,2 % Услуги: 74,3 %			GDP – per capita (PPP)	Извоз – стоки/услуги: 47,3 %			
			\$50.206	Увоз – стоки/услуги: 40%			
					Земјоделство: 0,6 %		
					Индустрија: 30,1 %	\$1,598 трилиони	\$1,573 трилиони
					Услужни дејности: 69,3 %		

<sup>29</sup> Извор: <https://www.indexmundi.com/france/>.

## ИТАЛИЈА

Назив на институција: Националната школа за јавна администрација во Единствениот систем за вработување и обука јавни службеници

На 16 април 2013 година, Претседателот на Републиката донесол *Уредба бр. 70 за реорганизација на системот за вработување и за обука на јавните службеници и на јавните школи за (администрациска) обука*.<sup>30</sup> Според Уредбата, воспоставен е – „Единствен систем за вработување и за обука на службеници од сите степени на јавната администрација“, во кој централно место има – *SNA – Scuola Nazionale dell’Amministrazione*, односно: Националната школа за администрација (понатаму во текстот НША). Инаку, во структурата на Единствениот систем (во натамошниот текст – ЕС) влегуваат и: *SSAI* – Одделението за цивилна управа, кадровска политика, материјални и финансиски ресурси (при Министерството за внатрешни работи); „Марио Тоскано“ – Институтот за дипломатија; Вишата школа за економија и финансии (дел од школската управа на Одделението за цивилна управа); Центарот за национална одбрана и Школата за статистика, за социолошки и економски анализи. Целта на вака поставениот ЕС е преку едукациски стандардизирана обука да се оптимизираат средствата и критериумите за изборот на јавната администрација од различен организациски ранг (од административни службеници, преку сметководители, судии, Јавното обвинителство, воените и полициските чиновници, дипломатската служба, па дури и пожарникарите иако тие не се организациски дел од ЕС, но, сепак, се дел од јавната служба, воопшто), и да се подобрат вештините на раководителите и на носителите на јавните функции.

Заради координација на сложениот ЕС, претседателската Уредба предвидува формирање – *Одбор за координација на школите за јавна администрација*, што ги определува генералните насоки за работа. Со Одборот претседава – Претседателот на Советот на министрите на Владата на Република Италија, а во состав на Одборот влегуваат делегати од највисоките органи на споменатите образовни институции од ЕС. Седиштето на Одборот е во Националната школа за администрација, што извршува дејности на техничка поддршка со човечки, финансиски и со инструментални ресурси. Главните функции на Одборот се: а) планирање активности за обука, преку носење тригодишна програма за обука на раководители и службеници од јавната управа, вклучително и на оние од единиците на автономната самоуправа; б) дефинирање насоки што содржат методолошки, научни и економски стандарди што ја обврзуваат јавната администрација, со цел да се промовира квалитет на понудата за обука, а да се намали губењето ресурси; в) координација на учеството на различните школи

<sup>30</sup> Извор: „Службен весник на Република Италија“ – <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/06/24/13G00112/sg> (пристапено на 17 јануари 2018 година);

во активностите за обука на менаџерите и на носителите на јавните функции; г) координација на понудата за обука, доделување активности и курсеви помеѓу одредени школи, врз основана подрачјата од нивните надлежности.

Одделението за јавна управа при Претседателството на Советот на министрите, во соработка со Одборот, до 30 април секоја година составува – **„Привремен тригодишен план за вработување раководители и службеници во државните управи, вклучително и администрацијата, од единиците на автономната самоуправа и на небуџетските јавни органи“**. Планот, покрај задолжителната методологија, подразбира дека предвид ќе биде земен и бројот на слободните работни позиции во јавната администрација што, пак, се определува најдоцна до 31 октомври, и тоа со указ на премиерот или на министер што тој ќе го определи, а по консултации со министерот за економија и финансии. Потоа, врз оваа основа се распишува државен – Конкурс за избор на јавната администрација,<sup>31</sup> што го спроведува Националната школа за јавна администрација или, пак, некоја од другите школи од ЕС, доколку се работи за специфични потреби поврзани со одредена работна позиција во јавната администрација.

Огласите за Конкурсот мора да укажуваат најмалку на следниве елементи:

- квалификации – завршени најмалку специјалистички студии, магистерски студии или диплома од образовен степен пропишан според важечки академски пропозиции;
- кандидатите веќе вработени во јавната администрација мора да имаат најмалку тригодишна диплома и тригодишен професионален работен стаж во службата на јавната администрација;
- бројот на пријавените за Конкурсот може да биде само за 20 % поголем од бројот на објавените слободни работни позиции;

Испитот, врз основа на Конкурсот, се состои од два писмени, тематски стручни теста, и еден устен тест за проверка на знаењето на странски јазик (англиски, француски, германски и/или шпански). Посебните школи овластени да ги спроведуваат тестирањата од испитот се именувани преку образовните единици од структурата на ЕС, а резултатите едновременно се објавуваат на интернет-страницата на Националната школа за администрација и на страниците на другите школи од ЕС. Официјалниот извештај од испитот се објавува во Службениот весник на Република Италија. Кандидатите што ги положиле испитите врз основа на Конкурсот, потоа се квалификуваат за обуките што ги спроведува Националната школа за администрација. Обуките траат од 9 до 12 месеци, во зависност од спецификите

---

<sup>31</sup> Извор – *Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione* – и <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/12-12-2017/dpcm-6122017-di-autorizzazione-alla-sna-bandire-un-corso-concorso> (пристапено на 17 јануари 2018 година).

на работната позиција за која се конкурира, односно: Обуката за победниците на Конкурсот за службеници во ранг понизок од раководен, трае 9 месеци, поделена на – 6 месеци почетна обука во НША, и – 3 месеци специјализирана обука било во некоја од школите од структурата на ЕС било директно во НША, во зависност од барањата за соодветни образовни специфики и од едукациските можности на поединечните школи; обуката за менаџери/раководители, пак, трае 12 месеци – 8 месеци општа обука во НША, и 4 месеци специјализирана обука, спроведена на ист начин како што е веќе опишано.

По периодот на специјалистичката обука, учесниците полагаат – Завршен испит, што се состои од практичен пишан тест и од устен испит, на тема соодветна за областа од јавната администрација за која бил обучуван учесникот. Учесникот што ќе освои најмалку 80 отсто од можните поени на тестот се смета дека го положил завршниот испит. Рангирањето на тие што го положиле завршниот испит се усвојува со декрет од Претседателот на Советот на министрите, и се објавува во соодветните школи од структурата на ЕС, како и во Одделението за јавна управа при Претседателството на Советот на министрите. Официјалниот извештај се објавува и во Службениот весник на Република Италија. Најнакрај, именувањето на избраните раководители го спроведува Претседателот на Националната школа за администрација.

## Историјат, дејности и структура на SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione<sup>32</sup>

Националната школа за администрација е основана 1957 година, како составен дел од Претседателството на Советот на министри, и претставува институција овластена да бира, да вработува и да обучува јавни службеници и менаџери, поставена како централна, поврзувачка точка од „**Единствениот систем за вработување и обука на службеници од сите степени на јавната администрација**“. Работното мото на НША е – „**Создавање вредности, во потрага по вредности**“, а нејзината мисија е поделена во две линии на дејствителност: 1) *избор и обука на нови државни раководители*; 2) *одржување постојан и висококвалитетен канал за вработување јавно раководство преку годишен конкурс за да им се овозможи на талентираните млади, конкурентни луѓе на пазарот на труд да си ги планираат своите студии и своите деловни амбиции.*

Покрај своите редовно вработени обучувачи со соодветен академски степен на образование, наставниот кадар/обучувачите на НША по потреба ангажираат и носители на функции во јавната управа, универзитетски професори, судии, истакнати стручњаци во различни дејности од јавната управа, но и претставници

---

<sup>32</sup> Извор – <http://sna.gov.it/en/about-us/about-us/>; пристапено на – 17 јануари 2018 година.

на меѓународни организации и институции. Седиштето на НША е во Рим, но наставни и обучувачки активности се одржуваат и во канцеларија во градот Казерта [Округ Казерта, Покраина Кампанија].

## Дејности на НША

### А) Интерни дејности

- *избор и регрутирање менаџери за централните јавно-управни органи;*
- *обуки за сите јавни службеници, без оглед на рангот;*
- *развој на истражувачки програми за јавната управа, за јавните политики и за јавната економија;*
- *совет и техничка помош за јавно-управните органи при спроведувањето на програмата за реформи и иновации;*

### Б) Меѓународни дејности

- *размена искуства и практики со сродни и слични меѓународни институции;*
- *билатерални и мултилатерални договори, пред сè, во областите на: 1) планирањето и спроведувањето меѓународни обуки за странски државни службеници, менаџери и за дипломати; 2) партнерството со мрежите меѓународни школи и меѓународни институции што работат во секторот на јавната управа;*

## Структура на НША

А) Претседател;

Б) Управен одбор;

В) Канцеларија за општи работи и конкурси;

А1 – Претседател: именуван од Советот на министрите, кандидатот мора да има минимум десетгодишно работно искуство, а се бира од: редовите на редовните судии; адвокатите; универзитетските професори; парламентарните советници; високите државни функционери – и има право на еден мандат од четири години; како раководител, тој е правен застапник на НША и одговорен е за координирање на програмите за настава и за истражување;

Б1 – Управен одбор: го одобрува годишниот план на НША и прави процена на нејзиниот планиран годишен буџет; мандатот во УО трае 4 години, на

волонтерска база/неплатена работа, а го сочинуваат претседатели членови делегирани од: Националниот институт за статистика; Министерството за економија и финансии; Министерството за надворешни работи; Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана;

*VI – Канцеларија за општи работи и конкурси:* се состои од шест посебни одделенија, за: 1) општи работи и сметководство; 2) договори и услуги; 3) ИТ-одделение; 4) конкурси и конвенции; 5) обука и истражување – европска и меѓународна канцеларија за планирање; 6) обука и истражување – документација, европска и меѓународна соработка;

## **Катедри и наставен кадар на НША**

Катедрите на НША се научно-образовни структури, составени од редовно вработени професори, но и од вонредни наставници и од предавачи избрани од менаџерите на јавните управи, од универзитетските професори, од редовите на редовните судии, потоа искусни административци и сметководители, државни правобранители, парламентарни советници и стручњаци, било Италијанци било странци, важно со докажано професионално искуство. Задачата им е, во полно работно време, да подготвуваат и да спроведуваат образовна и научна програма. Катедрите се составени од:

- *Одделение за менаџмент, организација и за човечки ресурси;*
- *Одделение за европски интеграции и меѓународни односи;*
- *Одделение за економија, финансии и за статистика;*
- *Одделение за локална самоуправа, јавна политика и за развој;*

РЕПУБЛИКА ИТАЛИЈА <sup>33</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
62.007.540	Парламентарна република	15 региони и 5 автономни региони ( <i>regioni autonome</i> );	GDP				
Работна сила			GDP purchasing power parity	Распределба на GDP	Земјоделство: 2,2 %	\$842,5 милијарди	\$889,8 милијарди
			\$2,221 трилиони				
25,6 милиони			GDP official exchange rate	Домаќинства: 60,9 %	Услужни дејности: 73,8 % [2016 г.]		
			\$1,852 трилиони	Влада: 18,8 %			
Работна сила по дејности			GDP - real growth rate	Инвестиции - недвижен капитал: 16,5 %			
Земјоделство: 3,9 %			0,8 %	Инвестиции - одржување резерви: 0,2 %			
Индустрија: 28,3 %			GDP - per capita (PPP)	Извоз - стоки/услуги: 29,7 %			
Услуги: 67,8 %			\$36.300	Увоз - стоки/услуги: 26,1 % [2016 г.]			

<sup>33</sup> Извор: <https://www.indexmundi.com/italy/>.

## ЕСТОНИЈА

Позначајни институции: State Chancellery, Estonian Centre for Continuous Training for State Civil Servants, Estonian Public Service Academy.

Системот за обуки на државни службеници во Естонија е децентрализиран. Секое министерство и јавна агенција располага со сопствен буџет за обуки и самостојно одлучува од кого ќе набави услуги за обука на вработените. Во 2004 година, Државниот канцеларијат (пандан на Генерален секретаријат на Владата) објави дека 235 различни, приватни, јавни и други организации се препознаени да обезбедуваат обуки за јавните службеници, притоа нагласувајќи дека овој број не ги исцрпува сите организации.<sup>34</sup>

Статус на институциите и специфики на системот: Сепак, неколку централни институции можат да се издвојат со поголема улога во координацијата и надзорот на обуките. Државниот канцеларијат е надлежен за координација со „системот за обуки на јавниот сектор“. Целосната улога се состои во: развој на политики и стратегија за обуки, анализа на важечки прописи и подготовка на нови и слично. Координацијата се врши преку интерна комуникација бидејќи Канцеларијатот не може да влијае врз одлучувањето на самите јавни институции. Средствата за координација и планирање со системот на обуки се обезбедуваат од буџетот, а активностите и буџетот по предлог на Канцеларијатот ги усвојува Кабинетот (Владата). Општите насоки кои ги усвојува владата опфаќаат: стратешко управување, ЕУ, јавно право, етика, управување со квалитет и др.

Тело во состав на Државниот канцеларијат задолжено за спроведување и имплементација на обуките усвоени од Владата е Центарот за обуки и развој на јавната администрација. Други задолженија на Центарот се да ги организира обуките и делумно да ги финансира со средства обезбедени од буџетот. Посетата на обуките е на доброволна основа. Службениците и функционерите немаат обврска да ги посетуваат, но, со оглед дека се нудат по субвенционирана цена, се многу атрактивни.

Целна група: Околу 29.000 државни и јавни службеници.

---

<sup>34</sup> Tõnnisson K., Paabus K. (2005) *Securing Common Knowledge and Values in Decentralized Public Service Training System. The Case of Estonia*. NISPAsee Published Proceedings. Стр. 5 достапно на: [http://www.nispa.org/files/conferences/2004/papers/200404180414380.Tonnisson-Paabusk4.doc?fs\\_papersPage=3](http://www.nispa.org/files/conferences/2004/papers/200404180414380.Tonnisson-Paabusk4.doc?fs_papersPage=3).



АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

ЕСТОНИЈА <sup>35</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
1.251.581	Унитарна, парламентарна република	15 региони – Counties 79 општини – 14 урбани, 65 рурални					
Работна сила			GDP purchasing power parity	Распределба на GDP			
			\$41,2 милијарди				
670.200			GDP official exchange rate	Домаќинства: 52,2 % Влада: 20,5 %	Земјоделство: 3,4 %		
			\$25,68 милијарди [2016 г.]				
			GDP – real growth rate				
Работна сила по дејности			4 %	Инвестиции – одржување резерви: 1,1 %	Услужни дејности: 68,8 % [2017 г.]	\$9,772 милијарди	\$9,89 милијарди [2017 г.]
Земјоделство: 3,1 %			GDP – per capita (PPP)	Извоз – стоки/услуги: 85,9 %			
Индустирија: 20,2 %			\$31.500	Увоз – стоки/услуги: 82,2 % [2017 г.]			
Услуги: 76,7 %							

<sup>35</sup> 35Извор: <https://www.indexmundi.com/estonia/>.

## РЕПУБЛИКА ЛАТВИЈА

Назив на институција: Valsts Administrācijas Skolas (Vas) –  
Школа за јавна администрација

Според „Планот за реформата на јавната администрација – 2020 година“,<sup>36</sup> официјален документ на Владата на Република Латвија, бројот на вработените во јавната администрација е над просекот од државите членки на ЕУ. Тековно (според податоци за 2017 година), вкупниот број вработени во државниот сектор изнесува 226.600 лица, од кои 52 % или 170.000 работат во јавните институции на единиците од локалната самоуправа, потоа – близу 10 % или 22.000 лица работат во компании под државна сопственост, а близу 6 % или 13.000 лица работат во компании во сопственост на локалната самоуправа, додека четвртина од вкупниот број вработени во јавната управа, или 60.600 лица, работат во буџетските институции како министерства, агенции итн. – „независни институции“, вклучително – Парламентот, Јавното обвинителство, Врховниот суд, и слично. Според Законот за јавна администрација, вработувањето во јавниот сектор го спроведуваат поединечните институции, преку јавен конкурс за слободни работни места. Според посочениот реформски план,<sup>37</sup> предвидено е бројот на вработените во јавната администрација да се намали за 6 % во период од три години (од 2017 година до 2020 година).

Првата академски заснована едукативна програма за јавна администрација е воспоставена дури по осамостојувањето на Република Латвија во 1991 година, и тоа на Факултетот за економија и менаџмент при државниот Универзитет на Латвија, како дел од додипломските студии по деловна администрација, а во 1994 година на истиот факултет се воспоставуваат и магистерски студии по оваа тематика – двата образовни степени се акредитирани од Комисијата за акредитација при Министерството за образование и наука.<sup>38</sup> Денес, на академско ниво, двете главни образовни установи чии програми вклучуваат јавна администрација се – Факултетот за економија и менаџмент при Државниот универзитет на Латвија, и Државниот универзитет за земјоделство. Споредбено – 35 % до 40 % од студентите/магистрите од овие две образовни институции наоѓаат работа во единиците на државната управа, а процентот кај вработувањата во единиците на локалната самоуправа варира од 20 % од 60 %, главно, во зависност од едукативните или од кариерните преференции на студентите, но и од нивното потекло / местото на раѓање / живеење.

<sup>36</sup> Извор: [https://www.baltictimes.com/number\\_of\\_public\\_administration\\_employees\\_in\\_latvia\\_above\\_eu\\_average/](https://www.baltictimes.com/number_of_public_administration_employees_in_latvia_above_eu_average/) (пристапено на 18 јануари 2017 година).

<sup>37</sup> Извор: <http://www.latvia.eu/news/efficient-reforming-public-administration-must-be-continued>.

<sup>38</sup> Извор: „Public administration education in Latvia“, Edvins Vanags; 2015 PDF.

Натамошната т.н. „обука во службата“ за јавните службеници во Република Латвија главно ја спроведуваат двата споменати државни универзитети, но и **Valstsadministracijasskolas (VAS)** – Школата за јавна администрација – и Центарот за обука при Здружението на локалните и регионалните самоуправи.

Школата за јавна администрација (натаму во текстот – ШЈА),<sup>39</sup> е најголемиот центар за обука на државни службеници и вработени во јавната администрација, а овозможува обуки, курсеви и консултациски услуги за професионален развој, според одредени приоритети во јавниот сектор. ШЈА е воспоставена во 1993 година како институција за јавна администрација под директна надлежност на Владата. Целта е да овозможи висококвалитетна обука и консултациски услуги за потребите на јавната администрација, вклучително и администрацијата на локалната самоуправа. Тековно, со помош на ЕУ-фондови, фокусот на ШЈА е програмата со наслов: „Развој и вработување“ – 1) професионализам на човечките ресурси во јавната администрација заради подобрување на регулативата за поддршка на малите и средните претпријатија; 2) – спречување корупција и намалување на сивата економија.

Во последните пет години, ШЈА, главно, се занимава со обуки на јавната администрација за подготовка на носителите на јавни функции за преземање на претседателството со Советот на Европа. Според податоците на ШЈА, од формирањето до денес, низ нејзините обуки минале преку 7.000 службеници од различен ранг во јавната управа. Обучувачите се стручњаци од различни области на јавната администрација, бизнис-лидери и универзитетски професори. Темата на обуките е поврзана со потребите и со постојната регулатива во јавната администрација, усвојувајќи ги најдобрите практики од други држави.

Програмата за обука што ја спроведува ШЈА се состои од над 120 различни курсеви. Седиштето на ШЈА е во Рига, а опфаќа канцелариски простор од 2500 m<sup>2</sup>, со 16 училници, чиј поединечен капацитет се движи од 50 до 100 студенти, потполно технолошки екипирани. Дневно, низ обуките на ШЈА минуваат по 360 студенти, а последните статистики за 2015 година покажуваат дека низ школата минале повеќе од 6.000 студенти.

## Обуки од ШЈА

ШЈА, главно, обезбедува кусорочни обуки и консултациски услуги за – „зајакнување на компетенциите на вработените во јавната администрација на Латвија“. Програмата на обуките се состои од неколку модули, поделени по следниве тематски целини:

Модул А: Вовед во работата на јавната администрација;

---

<sup>39</sup> Извор: <http://www.vas.gov.lv/en/>.

Модул Б: Раководни вештини во јавната администрација;

Модул В: Правни прашања во јавната администрација;

Модул Г: Планирање и примена на политики;

Модул Д: Менаџмент на човечки ресурси во јавната администрација;

Модул Ѓ: Финансиски менаџмент и сметководство во јавната администрација;

Модул Е: Вештини за комуникација со јавноста;

Модул Ж: Странски јазици;

Модул З: ИТ-вештини;

Модул С: Внатрешна ревизија;

Покрај овие обуки, ШЈА спроведува и специјалистички обуки според конкретните потреби на одредена институција или организација од јавниот сектор, па оттаму и обуките за: административни процеси; постапка при избор на вработени; ефективна комуникација со клиенти; подобрување на ефективната писмена комуникација со јавноста; раководствена ефективност; справување со стресови на работното место; комуникациски и медиумски обуки.

РЕПУБЛИКА ЛАТВИЈА <sup>40</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
1.965.686	Парламентарна република	110 локални самоуправи и 9 града					
Работна сила			GDP purchasing power parity	Распределба на GDP			
			\$50,65 милијарди				
957.100			GDP official exchange rate	Домаќинства: 62 % Влада: 17,5 % Инвестиции – недвижен капитал: 18,3 %			
			\$25,02 милијарди				
Работна сила по дејности			GDP – real growth rate	Инвестиции – <a href="https://www.indexmundi.com/italy/">https://www.indexmundi.com/italy/</a> : 1,6 %			
			2,1 %				
Земјоделство: 7,7 % Индустија: 24,1 % Услужни дејности: 68,1 %			GDP – per capita (PPP)	Извоз – стоки/услуги: 58 % Увоз – стоки/услуги: 57,4 %			
			\$25.700				
					Земјоделство: 4,8 % Индустија: 24,4 % Услужни дејности: 70,8 %	\$9,766 милијарди;	\$10,11 милијарди

<sup>40</sup> ИЗВОР: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2119.html>

## СЛОВЕНИЈА

Назив на институција: Академија за јавна администрација

Програмите за обуки на вработените во јавниот сектор на Република Словенија обединети се под единствениот наслов – „Обука за управување во јавната администрација“,<sup>41</sup> а ги спроведува Академијата за администрација (Upravna akademija), која е дел од структурата на Министерството за јавна администрација (Ministrstvo za javno upravo).<sup>42</sup> Врз основа на Законот за јавна администрација, Академијата предвидува задолжителни квалификации за вработување во службата, па оттаму – секој службеник, во зависност од рангот на неговата работна позиција, специфично според организацијата на работните места и систематизацијата во внатрешната структура на одредена работна организација од јавниот сектор, една година по склучувањето договор за работа, задолжително минува одреден степен од предвидената обука. На пример, вишите раководни степени, како оние од рангот на – генерален директор, генерален секретар, директор на владина канцеларија и слично, во период од 15 месеци откако ќе бидат именувани како носители на јавна функција, минуваат задолжителен модул од обуката, сертифициран директно од Министерството за јавна администрација.

### Обука за јавна администрација

Примарната цел на Обуката е да ја усоврши административната култура на вработените во јавниот сектор и претставува исечок кон подобар квалитет во практикувањето на функцијата на јавната власт. Конкретно, согласно со членот 81 од Законот („Службени гласник РС“, бр. 63/07 – УПБЗ промене),<sup>43</sup> државните службеници задолжително треба да поседуваат функционални вештини и знаења за административното управување и за управувањето со човечките ресурси, како предуслов за нивните работни позиции од различен ранг на администрациската служба.

Во оваа смисла, општите цели на програмата за обука, се:

- стекнување компетенции за стручно и за ефикасно управување;
- градење иднина на (работната) организацијата за воспоставување добри меѓучовечки односи и доверба во организацијата;

<sup>41</sup> Извор: [http://www.mju.gov.si/si/upravna\\_akademija/usposabljanje\\_za\\_vodenje\\_v\\_upravi/](http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/usposabljanje_za_vodenje_v_upravi/).

<sup>42</sup> Извор: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/SLOVENIA.pdf>.

<sup>43</sup> Извор: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-3411/#UVODNE%2%A0DOL%4%8CBE>.

- промовирање свест за важноста на управувањето со промени, поради брз и успешен одсив на јавната управа по еколошки барања;
- акцент на воведувањето иновации во јавната управа;
- јакнење на свеста за одговорна, отворена и транспарентна работа на државната управа;
- нулта толеранција кон корупцијата и јакнење на интегритетот на јавните службеници;
- истакнување на значењето на инвестициите во човечкиот капитал, како основен фактор за успех на организацијата;
- зголемување на јавниот углед на јавната управа;

Обуката се состои од 12 модули, а се спроведува согласно со основните принципи од континуираното образование за возрасни. Дизајнирана е по интерактивен начин, односно бара максимална вклученост на учесниците поделени во мали функционални студиски групи што слушаат предавања, присуствуваат на презентации, учествуваат во дискусии, следат видеостудии, изготвуваат студии на случај, преземаат фиктивни улоги подобни на работната практика, изведуваат симулации, полагаат тестови и прашалници и изучуваат начини за анализа на резултати и извештаи.

Модулите од 1 до 5 содржат задолжителна програма за највисокиот ранг на државните службеници, со тоа што на последниот – 5. модул, учесниците го демонстрираат наученото. Следните модули – од 6 до 12, не се задолжителни, претставуваат надградба на задолжителните модули, а учесниците можат да ги изучуваат по сопствено барање. На целата обука, односно од првиот до два-наесеттиот модул, освен на 5. модул, можат да присуствуваат и раководители од понизок ранг (на пример – раководители на сектор или на одделение). Дел од модулите на Обуката се спроведуваат преку кофинансирање од фондови на ЕУ. Академијата за јавна администрација води евиденција за учесниците во обуката и комплетно ја организира и спроведува целокупната програма, така што обучувачите за потребите/тематските области од секој модул, распишуваат јавна набавка на која можат да учествуваат акредитирани образовни институции со соодветна наставна програма. По задолжителното учество во сите предвидени модули, со завршен испит во вид на презентација на научените соодветни вештини (Модул 5), Министерството за јавна администрација издава сертификат.

РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА <sup>44</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
1.978.029	Парламентарна република	201 локална самоуправа 11 урбани општини					
Работна сила			GDP purchasing power parity	Распределба на GDP			
			\$68,35 милијарди				
926.600			GDP official exchange rate	Домаќинства: 51,7 % Влада: 18,9 %			
			\$43,99 милијарди				
Работна сила по дејности			GDP - real growth rate	Инвестиции – недвижен капитал: 18,4 %			
			2,5 %				
Земјоделство: 3,7 % Индустрија: 31,7 % Услужни дејности: 64,6 %			GDP - per capita (PPP)	Инвестиции – одржување резерви: 1,3 % Извоз – стоки/услуги: 79,1 % Увоз – стоки/услуги: 69,4 %			
			\$33.100				
					Земјоделство: 2,3 % Индустрија: 33,6 % Услужни дејности: 64,1 %	\$19,32 милијарди	\$20,51 милијарди

<sup>44</sup> Извор: <https://tradingeconomics.com/slovenia/gdp-from-public-administration>.



## ХРВАТСКА

Назив на институција: Državna škola za javnu upravu (DŠJU)/ Државна школа за јавна администрација (ДШЈА)<sup>45</sup>

Статус: ДШЈА е основана со Уредба за основање на државна школа за јавна администрација на Владата на Република Хрватска во 2010 година,<sup>46</sup> како јавна установа со седиште во Загреб. Дејноста на ДШЈА е стручното усовршување и обука на државни службеници, избрани функционери и службеници во телата/ органите на единиците на локалната и регионалната самоуправа, вработените во правните лица со јавни овластувања и образование на возрасни. Со ДШЈА управуваат: Управен одбор, Директор и Стручен совет.

Управниот одбор го сочинуваат претседател и 4 члена кои ги именува и разрешува Владата на Република Хрватска за мандат од 4 години. Во управниот одбор се именуваат по еден претставник на Министерството за управа, Министерството за финансии, Министерството за наука, образование и спорт, на Управниот суд на РХ и Синдикатот на државните и локални службеници. Од редот на државните службеници, за член на УО може да биде избран исклучиво секретар на министерство или директор.

Управниот одбор го именува и разрешува директорот на ДШЈА за мандат од 4 години, по пат на јавен конкурс.

Стручниот совет е стручно советодавно тело на Школата. Составот и начинот на работењето на Советот се уредени со Статут.

Согласно со основачкиот акт, Школата има и најмалку 5 вработени, а во Годишниот план за работа за 2017 г., наведено е дека има 16 вработени.<sup>47</sup>

Начин на финансирање: широк извор на приходи, од буџет, сопствени приходи, донации, меѓународни организации и др. Во буџетот на Република Хрватска за 2017 година во ставката за ДШЈА наведени се 6.819.867 куни, а проекциите за 2018 година и за 2019 се 19.607.203 и 20.246.669 куни соодветно.

Целна група: Со екстензивниот опфат, целната група ја сочинува административниот кадар односно вработените со статус службеник, како и избрани носители на јавни функции на органите на управата на централно ниво и на локално ниво. Со тоа процената е дека ДШЈА потенцијално адресира повеќе од 107.000 вработени и функционери.

<sup>45</sup> Веб-страница: <https://www.dsju.hr/dsju/home>.

<sup>46</sup> NN 144/2010 (22.12.2010.), Uredba o osnivanju Državne škole za javnu upravu, VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, достапно на: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_12\\_144\\_3635.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_144_3635.html).

<sup>47</sup> Godišnji plan rada za 2017 g. Достапно на: [http://www.dsju.hr/official-documents/Godisnji\\_plan\\_rada\\_za\\_2017.pdf](http://www.dsju.hr/official-documents/Godisnji_plan_rada_za_2017.pdf).

Во рамките на своите задачи ДШЈА ги врши следните работи:

- развој и координација на системот за стручно усовршување и обука на вработените во правните лица со јавни овластувања,
- развој и извршување на програми за оспособување согласно приоритетите за развој на јавната администрација,
- процени и анализи за утврдување на потребата од стручно усовршување и обука во јавната администрација,
- јакнење на мрежата на обучувачи, стручњаци и организациите кои развиваат и спроведуваат програми за стручно усовршување и обука и кои учествуваат во активностите на ДШЈА за јакнење на капацитетите во јавната администрација,
- соработка со јавни институции, стручњаци и консултанти (од областа на јавната администрација и приватниот сектор), со меѓународни организации и тела, државни школи за јавна администрација, други организации за стручно усовршување и обука во Хрватска и други земји, со релевантни истражувачки институти и установи за високо и средно образование и за стручно образование и соодветни социјални партнери од областа на јакнењето на административните капацитети во јавната администрација,
- изработка и објава на соопштенија, студии и документи, спроведување на истражувања за релевантни прашања и теми од областа на јакнењето на капацитетите во јавната администрација,
- подготовка и спроведување на проекти и програми како и учество во домашни, во ЕУ и други меѓународни проекти и програми од областа на јакнењето на административните капацитети во јавната администрација и развојот на човечките потенцијали,
- советодавни услуги.

Обуките се спроведуваат во Хрватска и во странство во форма на: предавања, семинари, курсеви, работилници, студии, тркалезни маси, конференции, вежби, практични вежби и други начини кои ќе се утврдат како соодветни. За спроведената обука се води записник, а по завршената обука на секој „кандидат“ му се издава соодветна потврда. Потврдата служи како доказ на органите на јавна власт, за оспособувањето односно стекнатото знаење, вештините и способностите кои биле предмет на обуката.

ХРВАТСКА <sup>48</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
4.154.200	Унитарна, парламентарна република	20 региони (жупанији), 428 општини					
Работна сила			<b>GDP purchasing power parity</b>	Распределба на GDP			
			\$104,856 милијарди (2018 г.)				
1,552 милиони (2017 г.)			<b>GDP official exchange rate</b>	Домаќинства: 58,1 %			
			\$53,48 милијарди (2016 г.)				
Работна сила по дејности			<b>GDP – real growth rate</b>	Влада: 19,1 %			
			2,9 % (2017 г.)	Инвестиции – недвижен капитал: 20,7 %			
Земјоделство: 1,9 % Индустрија: 27,6 % Услуги: 70,4 %			<b>GDP – per capita (PPP)</b>	Инвестиции – одржување резерви: 0,4 %			
			\$25.295 (2018 г.)	Извоз – стоки/услуги: 50,9 % Увоз – стоки/услуги: 48,3 % (2017 г.)			
					Земјоделство: 4 %		
					Индустрија: 26,5 %	\$25,79 милијарди	\$26,92 милијарди (2017 г.)
					Услужни дејности: 69,5 % (2017 г.)		

<sup>48</sup> Извор: <https://www.indexmundi.com/croatia/>.

## СРБИЈА

Назив на институција: Национална академија за јавну управу/Државна академија за јавна администрација (ДАЈА)

Статус: Државната академија е основана со Закон донесен на 19.10.2017 година. До сега, Академијата е со уште во основање и има избран директор. Прикажаната анализата се темели на содржината на Законот.

ДАЈА е основана како посебна организација со својство на правно лице, со статус на „Јавно признаен организатор на активности од областа на неформалното образование на возрасни“.<sup>49</sup>

Академијата врши стручни и други работи поврзани со:

1. Системско прибирање и обработка на податоци за унапредување на работата и стручните капацитети на јавната администрација и податоците од важност за развојот, подготовката, спроведувањето, верификацијата и вреднувањето на програмите за стручно усовршување и водење документациски и информатички бази;
2. Креирање и развој на методологии и стандардни инструменти за подготовка и спроведување на програмите за стручно усовршување;
3. Акредитација на програмите за стручно усовршување во јавната администрација;
4. Акредитација на спроведувачите на обуки во јавната администрација;
5. Подготовка, спроведување и развој на општи програми за стручно усовршување и програми за обука на раководители;
6. Обезбедување стручна помош и координација на работите во врска со подготовката и спроведувањето на посебните програми за стручно усовршување за носителите на обврската за подготовка и спроведување на тие програми;
7. Спроведување на други програми за стручно усовршување кои ќе се доверат [обврска која мора да е предвидена со закон];
8. Подготовка и спроведување на програмите за обука на предавачи, ментори, обучувачи и други реализатори на програми за стручно усовршување, како и нивна селекција и акредитација;
9. Следење на ефектот од спроведувањето на програми за стручно усовршување и развој;

---

<sup>49</sup> Чл. 3, Закон о националној академији за јавну управу.

10. Соработка со службата, односно телото надлежно за управување со кадри, односно стручно усовршување на вработените во автономните покраини и единици на локална самоуправа;
11. Истражувачки и аналитички работи и соработка со научни организации;
12. Учество во воспоставување и одржување соработка со домашни, странски и меѓународни институции, организации и здруженија и управување со проекти од меѓународна поддршка во врска со работите кои ги вршат;
13. Грижа за чувани материјали, подготвени во рамките на програмите за стручно усовршување, организација и чување на библиотечен и информатички материјал и медијатеки, литература, предавања, дидактички материјали, презентации и други релевантни документи кои настануваат во текот на остварувањето на стручното усовршување;
14. Издавање на публикации и вршење на друга издавачка дејност.

Целна група: Вработените во државните органи и самостојни и независни организации и тела чиј состав е избран/именуван од Народното собрание (надзорни и регулаторни тела), органи, организации и служби на автономните покраини и единиците на локалната самоуправа, јавни агенции и организации врз кои се применуваат прописите за јавни агенции, а чиј основач е Република Србија или автономна покраина или единица на локална самоуправа и претпријатија, установи, организации и поединци на кои им се доверени јавни овластувања.

Околу 178.000 вработени.

Организација: Посебни стручни тела, програмски совет и постојани програмски комисији.

Програмскиот совет е основното стручно тело на ДАЈА, составено од претседател и 14 члена именувани од Директорот на ДАЈА.<sup>50</sup>

Претседателот и 6 члена на Програмскиот совет се именуваат од редот на државните службеници со најмалку девет години работно искуство во област релевантна за работата на државната управа, 1 член се именува од редот на вработените во органите на автономните покраини, 1 член се именува од редот на членовите на Советот за стручно усовршување во единиците на локалната самоуправа, а 6 члена се именуваат од редот на стручњаците од областа релевантна за работата на јавната администрација и претставниците

---

<sup>50</sup> Во Законот за Државната академија за јавна администрација нема строга одредба која го уредува начинот на избор, односно именување на директорот на Академијата.

на здруженија и други стручни и непрофитни организации основани за вршење работи од областа на јавната администрација.

Постојаните програмски комисији се формираат согласно со основните тематски области на програмата за стручно усовршување во јавната администрација, а ги формира Директорот на Академијата. Членовите на постојаните програмски комисији се именуваат од редот на стручњаците од соодветните тематски области и претставниците односно вработени во НАЈА со признаено искуство.

ДАЈА се финансира од буџетот на Република Србија за општи работи, како и од буџетите на Републиката, буџетите на автономните покраини, буџетите на единиците на локалната самоуправа од ставките за програми за обуки.



АНАЛИЗА НА МОДАЛИТЕТИТЕ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ АКАДЕМИЈА  
ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

СРБИЈА <sup>51</sup>							
Општи политички параметри			Општи економски параметри				
Број на жители	Политичко уредување	Административна поделба	GDP		Учество во GDP по сектори:	Буџетски приходи	Буџетски расходи
7.058.322 (без Косово)	Унитарна, парламентарна република	119 општини, 26 града					
Работна сила			<b>GDP purchasing power parity</b>	Распределба на GDP			
			\$112,475 милијарди (2018 г.)				
2,92 милиони (2017 г.)			<b>GDP official exchange rate</b>	Домаќинства: 78,2 % Влада: 10,1 %			
			\$39,37 милијарди (2016 г.)				
Работна сила по дејности			<b>GDP – real growth rate</b>	Инвестиции – недвижен капитал: 18,4 %			
			3 % (2017 г.)				
Земјоделство: 17,8 % Индустрija: 25,6 % Услуги: 56,6 % (2016 г.)			<b>GDP – per capita (PPP)</b>	Инвестиции – одржување резерви: 0,5 % Извоз – стоки/услуги: 49,4 % Увоз – стоки/услуги: 56,6 % (2017 г.)			
			\$16.063 (2018 г. без Косово)				
					Земјоделство: 9,8 % Индустрija: 41,1 % Услужни дејности: 41,1 % (2017 г.)	\$16,25 милијарди	\$16,93 милијарди

<sup>51</sup> Извор: <https://www.indexmundi.com/serbia/>.

## ЗАБЕЛЕШКИ И МИСЛЕЊА НА ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ

Со цел верификација на резултатите од истражувањето, во периодот февруари-март 2018 година се спроведоа полуструктурирани интервјуа со релевантни чинители поврзани со целта на истражувањето – спроведување обука за административните службеници и нивна доквалификација. Во таа насока се разговараше со професионалци, лица вработени во институции поврзани со работата на администрацијата, но и во институции коишто обезбедуваат различни типови обука, а се дел од институционалната структура во државата. Фокусните групи и интервјуата се спроведоа со претставници на МИОА, со претставници на Агенцијата за администрација, со претставници на Центарот за обука на возрасни и со претставници на Центарот за стручно и образование обука. Целта беше да се утврди остварливоста на решенијата што се дел од предложените опции, како и да се добијат податоци од прва рака за реалните можности, идеи и перспективи. Врз основа на однапред определени прашања, поврзани со начинот на реализирање на обуката, статусот на идната институција/центар/тело за обука, законските можности, капацитетите, трошоците и ефективноста во однос на капацитетите и трошоците, забелешките, насоките и поединечните предлози на интервјуираните може да ги сумираме на следниов начин:

- При креирање опции, да се земе предвид политичкиот систем во Република Македонија особено од аспект на идно формално-правно воспоставување на институција што би обезбедувала обука;
- При изборот на опција за воспоставување на институција/тело/орган што би го организирал процесот на обука, да се води сметка за институционалната структура во државата, нејзините ресурси, со цел да не се дуплираат институциите, земајќи го предвид фактот дека во Република Македонија постојат многу институции што имаат слични овластувања, односно институции што имаат преклопена надлежност;
- Да не се креира ново тело бидејќи економски е нерационално и нецелесходно особено ако се земе предвид дека не може да се обезбедат кадри коишто би биле постојано вработени како предавачи, со оглед на тоа што потребите за обука се менуваат;
- Процесот на организирање обука да се врати во Агенцијата за администрација (Агенција), како тело што е самостојно, има оперативни капацитети и е тесно поврзано со работата на администрацијата. Политиките во врска со обуките и понатаму да се креираат во МИОА, а Агенцијата да ги спроведува во практика. Агенцијата може да издава сертификати



коишто може да имаат валидност во рамките на администрацијата, а и има институционална меморија во врска со претходното спроведување на обуките;

- МИОА да го координира процесот за реализирање обуки, односно процесот на обука да биде дисперзиран, по примерот за работа на Центарот за обука на возрасни, односно определени добавувачи да ги акредитираат своите програми за обука на администрацијата во МИОА, и тие да издаваат соодветни сертификати што ќе се валидни на пазарот на трудот;
- Да се искористат постојните центри за обука (ресурси во сопственост на државата) и да се обезбедат нови;
- Идната институција/центар/тело за обука потребно е да има широки надлежности поврзани со процесот на обука (неговото планирање, изведување, како и истражување на потребите и состојбите), односно поголеми надлежности отколку само техничко спроведување на обуките.
- Фокусот на процесот на организирање обука во иницијална фаза да биде насочен само кон административните службеници вработени на централно ниво и на ниво на локална самоуправа, додека за можната реализација на обуки за другите групи вработени во јавниот сектор да се разгледува во некоја идна фаза;
- Доследно спроведување на законските решенија што се однесуваат на обуката, односно нивна достапност при вработувањето во службата, поврзување со целиот систем на оценување на изведбата, како и со можноста за кариерен развој на административните службеници;
- Во моментот обуката на административните службеници се одвива исклучително тешко. За оваа состојба постојат повеќе причини, а дел од нив се: слабите капацитети за организирање на обуките, институционалната поставеност на МИОА како орган којшто креира политики, а не ги извршува, и неможноста за реално планирање и остварување на задолжителниот процес на обука за административните службеници;
- Да се обрне особено внимание на обуката за лица на раководни функции;
- Да се опфатат влезните позиции во администрацијата;

## ПРЕЗЕНТАЦИЈА НА ОПЦИИ – ОПИС НА МОДЕЛИ

Врз основа на погоре спроведената анализа, и консултации со засегнатите страни и активни чинители, ги предлагаме следниве модели – можности за организирање и спроведување обука за административни службеници во Република Македонија.

### МОЖНИ МОДЕЛИ:

**Модел 1: Установа**, основана согласно Закон за високо образование; Закон за образование на возрасни и/или посебен Закон. Оваа установа може да биде оформена како висока школа, државна школа, институт (по примерите на Хрватска, Франција). Основањето на институција по овој модел подразбира длабински законски измени, а институцијата мора да понуди однапред структурирана програма што ќе одговори на потребите на администрацијата. Освен законските тешкотии, за да биде сериозно сфатена, институцијата мора да располага со соодветен кадар (доктори на науки, професори, асистенти и останати лица со релевантни научни и соработнички звања), јасна структура и истражувачки капацитети. Поради потребното, се поставува прашање за неопходноста, во конкретниот момент, од основање на нова државна установа покрај 7 државни университети што веќе нудат формални студиски програми што се поврзани со работата на административните службеници во Република Македонија. Во секој случај, доколку се основа вакво тело, неговата рационалност евентуално ќе произлезе доколку обуките се подолготрајни (годишни). Основањето на ваква институција е несоодветно за краткорочни обуки, поради преголемиот ангажман и бројните ресурси што би биле неопходни. Од друга страна, обуки за државни службеници можат да се обезбедат и преку Центарот за образование на возрасни чиишто програми ги одобрува мешовитата комисија во којашто е вклучен и Центарот за образование и стручно усовршување. Оттаму, поради мноштвото институции во образована сфера, дискутабилна е потребата за формирање нова институција.

**Модел 2: Мешовит модел правно лице со јавни овластувања – „Академија“** (Србија, С. Р. Германија). Овој модел подразбира широка флексибилност во поглед на внатрешната организација и во обемот на овластувањата. Сепак, станува збор за недоволно прецизен модел на организација. Основањето на ваков вид институција, неминовно подразбира носење специјален закон за основање, односно формирање на институција од посебен вид (*sui generis*), за статусот на вработените во неа, управувањето, за соодветните образовни програми што одговараат на потребите на администрацијата, како и за следење на учинокот



на вработените кои би се обучувале во неа, институцијата/академијата мора да има соодветен кадар, соодветни просторни капацитети и ресурси за работа.

Овој модел е доследно изведен во земји во коишто процесот на обука е поврзан со процесот на вработување, а вработувањето и унапредувањето се врз основа на однапред утврдени потреби на најмалку годишно ниво (пример, Кралство Шпанија, Италија). Моделот е соодветен за земји со обемна администрација, подолги демократски традиции, поголемо искуство, функционален систем и напредна економија. Оттаму се поставува прашањето за потребата од креирање на ваква посебна институција во ситуација на и онака неизградени капацитети. Дополнително, во Република Македонија има 26 универзитети и бројни организации што реално имаат капацитети да обезбедат обуки соодветни за потребите на администрацијата.

Воспоставувањето на ваков тип институција е законски сложено и финансиски тешко да се оправда. Од една страна, надлежноста за издавање дипломи за завршена студиска програма е законски спорна бидејќи, согласно важечките закони, институцијата мора да е основана како установа (за средно образование, за високо образование и слично). Од друга страна, за да биде успешен овој модел потребни се значајни финансиски средства, поврзани со одржување на постојан (наспроти надворешен) кадар, како и опрема што перманентно би требало да бидат на располагање. Дополнително, за економичноста на моделот, во процесот би требало да бидат вклучени голем број учесници кои би партиципирале во финансирањето на организацијата со цел таа да биде финансиски одржлива и да ја оправда целта на нејзиното креирање – да обезбедува квалитетна обука за административните службеници.

Оправданоста е спорна за ваков организациски облик, особено доколку тој има само надлежност за координација на активностите и акредитација на програмите на други организации и ангажирање на надворешни стручњаци бидејќи нема сопствен кадар за изведување обука (по примерот на Србија).

Од друга страна, доколку обуките непосредно би ги обезбедувала самата Академија, односно да се јави како единствен спроведувач, се отвора прашањето за економската логика на нејзиното функционирање. Доколку функционира по начелото, јавно стопанисување и јавно обезбедување на услугата, а е нејзин единствен обезбедувач, а притоа обуките се законска обврска за административните службеници, тогаш обуките мора да се обезбедуваат по некомерцијални цени односно да бидат субвенционирани од јавен фонд или од Буџетот на Република Македонија или од буџетите на самите институции кои ги праќаат на обука. За да се почувствуваат ефектите од „пазарниот механизам“, мора да се вклучат повеќе чинители (даватели на услуга обука, односно, како што ги нарекува важечкото право во Република Македонија, провајдери на обуки) а тогаш оваа институција треба да се најде како покровител на обуките, а не нивен обезбедувач. Но доколку се прифати овој модел, тогаш премногу се доближува до веќе етаблиран начин на образование на возрасни преку моделите наведени во „модел 1“.

**Модел 3: Орган во состав/орган.** Органот во состав може да се формира како орган во состав на министерство: биро, управа или завод. Како самостоен орган, може да се формира како самостоен орган на државната управа или самостоен орган на државната агенција. Како јавно приватно партнерство, со цел обезбедување обуки, не се препорачува овој модел, туку модел 1 и модел 2.

Со оглед на сличноста на внатрешното уредување на органите на управата, сите подлежат на истите начела за работа и внатрешна организација утврдени со Законот за организација и работа на органите на државната управа, Уредбата за начелата на внатрешната организација на органите на државната управа и Уредбата за начелата на систематизацијата и организацијата на работните места во органите на државната управа. Оттука, одвоено ќе бидат прикажани заедничките особености за овој вид институции, а одделно само спецификите на секој од нив.

Како заеднички особености на овој модел, обезбедувач на услугата (спроведувањето обуки) е органот, а остварувач на услугата е организација, организациони, домашни или странски правни и физички лица што на отворен и јавен натпревар, за утврден период, ќе понудат најповолна понуда за изведување на наменски студиски програми, стручни обуки и сл. Овој модел може да биде изведен како дисперзиран модел (модел во којшто за остварување на услугите ќе бидат акредитирани повеќе различни физички или правни лица, по примерот на Естонија) или, пак, координацијата да биде целосно централизирана, а понудувачите да бидат избрани наменски за спроведување на определен тип обуки во согласност со повикот за обуки креиран врз основа на годишна програма за обука (по пример на Словенија).

Во однос на посебностите на самите модели:

- Орган во состав на министерство, на чие чело Владата на Република Македонија ќе избира директор на предлог или на самата Влада или на предлог на ресорен министер (по претпоставка надлежен за работите на управата односно МИОА). За да се основа орган во состав на министерство, потребно е или усвојување на посебен закон или, пак, измена и дополнување на веќе постоен закон, а притоа се отвора и прашањето за законитоста на овој орган доколку тој не биде предвиден во измените и дополнувањата на Законот за организација и работа на органите на државната управа бидејќи станува збор за вид орган на управата.
- Самостоен орган на државната управа, може но не мора да значи, да располага со повисок степен на финансиска автономија од органот во состав на министерство во зависност од тоа дали органот во состав на министерство ќе има својство на правно лице или не. Инаку, на чело на овој орган „Агенција“ се избира директор, со можност да има и заменик кои ќе

ги избира и разрешува Владата на Република Македонија. За основањето на самостоен орган на управата важат истите правила и забелешки како и за органот во состав на министерство.

- Самостоен орган на државата, на чие чело се избира директор од страна на Собранието на Република Македонија, а по предлог или од Комисијата за избори и именувања на Собранието, или на Владата или на Ресорното министерство, а кој одговара за својата работа само пред Собранието. Основањето на самостоен орган на државата се врши со посебен закон. По правило, овој вид институција има повисок степен на автономија во својата работа како и повисок степен на финансиска автономија од органите на управата.

Како трет поттип, може да се формира организациска единица „сектор“ или „одделение“ предвидена во актот за внатрешна организација на „матичниот орган“, а согласно со Уредбата за внатрешна организација на органите на управата, односно „Одделение за обуки“, „Сектор за обуки“, што претставува тековно решение. Овој облик не е соодветен на реалните потреби на администрацијата од каде што се изведува и потребата за оваа анализа. Со секторот раководител на сектор кој е административен службеник, одговорен пред секретарот (во институции во кои се избира секретар, или функционер во институции во кои не се избира секретар). Со одделението раководител на одделение кој е административен службеник, кој одговара за својата работа пред раководителот на секторот или, во зависност од видот на одделението, непосредно пред секретарот, односно функционерот. Организациската единица, по правило, нема автономија во својата работа ниту, пак, има финансиска автономија, а нејзината ефикасност зависи од општата ефикасност на јавниот орган чиј составен дел е.

Засебната агенција со исклучителна надлежност поврзана со развојот и кариерата на административните службеници неопходно мора да има пошироки овластувања (поврзани со истражувачка дејност, издавачка дејност како и можноста да обезбедува консултантски услуги за други јавни органи и за потребите евентуално и на приватниот сектор) а за нејзино воспоставување потребни се измени согласно ЗВЈС. Значајна предност на овој модел е што процесот на обука може да биде организиран на прагматичен начин, и постојано да се адаптира на потребите на административните службеници. На отворените повици за курикулуми, односно наставни програми, можат да аплицираат високообразовни установи од државата или, пак, од странство. Врз основа на јасни критериуми може да се избере најповолниот понудувач, а договорите да се склучуваат на определени период потребен за реализирање на програмата.

## SWOT-АНАЛИЗА

### 1. УСТАНОВА ЗА ОБРАЗОВАНИЕ НА ВОЗРАСНИ

#### Силни страни

Едноставен модел за спроведување, ако се реализира според Закон за образование на возрасни или, пак, ако се искористат постојните капацитети на Центарот за образование на возрасни:

(Центарот за образование на возрасни е основан како јавна установа од областа на образованието, надлежен за неформално образование. Обезбедува доквалификација и преквалификација за влез на пазарот на трудот).

- Работните места во администрација би можеле да се дефинираат како стандардни занимања земајќи ги предвид дефинираните компетенции,
- Различни институции (провајдери) можат да акредитираат програми за обука на администрацијата,
- Може да се издаваат сертификати верифицирани од МОН, исправа со која се потврдува завршувањето на одредена програма или обука за стекнати квалификации или вештини,
- Нема потреба од нови законски и просторни решенија,
- Врз основа на издадено решение за акредитирана програма и сертифицирана институција што ја обезбедува обуката, а понатаму се склучуваат договори за обука меѓу образовната установа, ученикот и работодавецот во кои се утврдуваат условите за обуката (**секоја институција индивидуално ги определува потребите од обука**),
- Образованието на возрасните се остварува во установите за стручно образование и обука како интегрален дел на доживотното учење кое ги поврзува одделните сегменти и облици на образованието во единствен систем. Начинот на остварувањето, планирањето, програмирањето, организирањето, управувањето и финансирањето на образованието на возрасните се уредува со посебен закон (**Постоеен закон**),
- Центарот изработува стандарди за просторот и опремата на провајдерите што вршат образование и обука на возрасни (**има воспоставени стандарди**),
- Центарот има веќе воспоставена структура и соработка со други институции,



- Центарот се финансира од буџетот и други донации **[можност за соработка со меѓународни организации и донатори, институција којашто не е зависна исклучиво од буџетски средства]**.

### **Според Законот за образование на возрасните:**

- Понудувачи на услуги за образование на возрасните се: а) установа за образование на возрасните е училиште, високообразовна установа, како и специјализирани установи за образование на возрасните и б) институција за образование на возрасните е правно или физичко лице кое има регистрирано дејност за образование на возрасните,
- Цели и задачи на образованието на возрасните е, меѓу другото, преквалификација и доквалификација, оспособување и обука на вработени и невработени возрасни лица, овозможување образование и стекнување знаења и вештини кои одговараат на личните способности и возраста на поединците и стекнување со основни вештини и компетенции со кои се обезбедуваат основи за доживотно учење,
- Постојат посебни програми кои претставуваат програми за неформално образование, квалификации и вештини,
- Предвидено е и издавање сертификат,
- Неформално образование на возрасните означува организирани процеси на учење насочени за оспособување на возрасните,
- Образованието за возрасните, согласно со овој Закон, можат да го вршат јавните и приватните установи за образование на возрасните, институциите за образование на возрасните, центрите за усовршување, работодавците и социјалните партнери, здруженијата или индивидуалните обучувачи кои ги исполнуваат условите пропишани со овој Закон,
- Стандардите за опремата, просторот и кадарот од ставот 2 на овој член ги утврдува министерот (МОН), на предлог на Центарот.
- Центарот ја координира соработката со меѓународните институции и организации во областа на образованието на возрасните и доживотното учење,
- **Постои широк простор за установи што би можеле да нудат обуки за администрацијата со понуда на програма.**

## Слаби страни

- Законот за стручно образование и обука ги опфаќа само оние со средно и постсредно стручно образование, а постои можност за неформално образование што не е до крај разработено,
- Актуелната рамка за општи работни компетенции и Каталогот на работни места во јавниот сектор не се усогласени со стандардните занимања,
- Центарот акредитира програми согласно **национална рамка на квалификација до 4 ниво** – средношколско образование,
- За вештините нема рамка – и овие програми може да се соодветни за раководните лица,
- Многу институции се вклучени во координацијата (МОН, МТСП, социјални партнери, ЕЛС),
- Треба да се дополни член 20 каде што се наведуваат дипломите бидејќи тие се врзуваат со точно одреден вид образование во кое не е предвидено образованието на возрасните,
- Посебни програми се програмите за неформално образование за стекнување знаења, вештини и компетенции; (според Законот за образование на возрасни не се дефинирани),
- МИОА можеби нема да може да оствари целосен преглед кој оди на обука бидејќи таа ќе се договара меѓу институцијата и установата што ја обезбедува обуката,
- МИОА ќе го изгуби фактичкото значење во реформата, само ќе дава насоки,
- Нема да има истражувачка дејност, ако би имало, неа ќе ја врши Центарот, макар што тоа не е негова претежна дејност,
- Слаба одржливост,
- Фокусот нема да биде само на обуките за администрацијата.

## Закани

- Мора да се смени опфатот на Законот,
- Центарот за стручно образование и обука изготвува стандарди на занимањата како основа за изработка на наставните планови и програми,
- Центарот изготвува и предлага Листа на стандарди за занимањата за стручното образование и обуката,
- **Инхерентна слабост** е што програмите кои произлегуваат од проектите немаат одржливост. Еднаш спроведена програма со поддршка на донатор неминовно завршува, а самата програма е интелектуална сопственост на правно лице кое веќе не ја нуди ниту, пак, ја реализира.





## Шанси

- Целите на Законот се во согласност со целите за обука на администрацијата (да создаде услови за стекнување и надградување на соодветни нивоа на стручни квалификации во согласност со потребите на пазарот на трудот),
- Надлежни се МОН, МТСП, Советот за стручно образование и обука и социјалните партнери,
- Центарот дава мислење за исполнетоста на условите на установите кои бараат верификација за реализирање на стручното образование и обуката,
- Министерството за образование донесува национални рамковни наставни планови и програми за образование на возрасните,
- Министерството – учествува во подготвувањето и усогласувањето на стручните квалификации по стандарди, во соработка со Центарот да иницира потреби за изготвување на нови стручни квалификации по стандарди,
- Понудувачите на услугите за образование на возрасните имаат право да организираат и остваруваат образование на возрасните според одредбите на овој Закон и да предлагаат измени и дополнувања на постојните или да предлагаат нови програми.
- Возрасните можат да се образуваат и усовршуваат, специјализираат и да ги дополнуваат своите знаења, вештини и компетенции согласно со посебните програми за стекнување знаења и вештини кои се организираат кај верифицирани образовни установи и институции. Постојат посебни програми за образование на возрасните (доквалификација меѓу другото), досега има 300 верификувани програми,
- Програмите од ставот 1 на овој член ги донесува установата, односно институцијата за образование на возрасните, а ги верифицира Центарот, освен ако поинаку не е уредено со овој и со друг закон,
- Секој може да се јави како понудувач на услуга, обука, доколку во регистрацијата во Централниот регистар има заведено општа бизнис-клаузула или, пак, регистрирана дејност (шифра 85.59),
- Програмите за образование на возрасните можат да се изведуваат преку: редовна настава, консултативно-инструктивна настава, дописно-консултативна настава, отворена настава, теленастава, настава на далечина, мултимедиски и на друг соодветен начин. Програмата може да има и модулирана структура,
- Во програмата се наведува видот на кадарот кој може да ја реализира програмата,



- Установата или институцијата за образование на возрасните која сака да врши образование на возрасни за занимања, потребно е до Центарот да достави барање за верифицирање на посебната програма,
- За знаењата, вештините, способностите и компетенциите стекнати од посебните програми за образование на возрасните се добива сертификат. Називот, содржината и формата на сертификатот од ставот 1 на овој член на предлог на Центарот го пропишува министерот надлежен за образование, доколку со друг закон поинаку не е определено,
- МИОА може да ги предложи модулите,
- МИОА може да ги предложи квалификациите од стекнатите обуки,
- На начин на којшто МОН води Централен регистар за верификација на установите кои реализираат јавно признати програми за образование на возрасни, МИОА може да воспостави матичен регистар за програмите кои се однесуваат на стручното усовршување и обуката на административните службеници,
- Ваква или слична структура може да се воспостави во Агенцијата за администрација, доколку постои интерес за ваков дисперзиран модел на обука на администрацијата.

## 2. ВИСОКООБРАЗОВНА ИНСТИТУЦИЈА

### Силни страни

- Стабилност на институцијата и евентуален престиж,
- „Јавна научна установа“ е самостојна научна установа, основана со одлука на Владата на Република Македонија, што врши работи од јавен интерес,
- Надзор врз работата врши МОН,
- Може да е дел од Националната програма за високо образование и научно-истражувачка дејност на Република Македонија,
- Може да се формира како научен центар на извонредност, како научна установа или група истражувачи која по својата оригиналност, значење и актуелност на постигнатите резултати во научно-истражувачката дејност спаѓаат во редот на најквалитетните установи или групи истражувачи во светот во рамките на своето научно подрачје,
- Научниот центар на извонредност го прогласува министерот на предлог на Националниот совет, во согласност со кандидираните научни установи.



## Слаби страни

Има многу слаби страни поврзани со институционалната поставеност и немањето капацитети.

Мораат да се сменат 2 клучни закони за високо образование.

Законот предвидува одредени институции кои обезбедуваат формално образование.

Формалното образование предвидува одредено траење на студиите, односно години на студии.

Обуката на администрацијата не е поле на регулирање на претходните два закони.

Не постои простор за формирање на научен институт токму поради забелешките погоре.

Ако се формира научен институт, како дел на универзитет, дополнително треба да се смени Статутот на Универзитетот за да се формира институт кој би вршел краткотрајни обуки.

Треба да се смени Законот за научно-истражувачка дејност бидејќи предвидува 2 типа институции чија програма е најмалку 3 односно 1 година:

- Според Законот за научно-истражувачката дејност, високообразовни установи се универзитет и висока стручна школа,
- Самостојна државна високообразовна установа е јавна установа која врши образовна дејност од прв циклус во траење од најмалку три години и образование од втор циклус, специјалистичко образование, во траење од најмалку една година.
- Националната програма ја донесува Собранието на Република Македонија на предлог на Владата на Република Македонија
- Јавна научна установа – треба да исполнува услови за програмата, простории и стручен кадар (најмалку шест истражувачи, од кои тројца доктори на науки и тројца магистри) (потреба од кадар),
- Може да е и мешовита (јавно приватна) според услови слични на јавната научна установа,
- Научниот центар на извонредност се прогласува за период 3 + 3 години (краток период нема одржливост на решението).

Треба да се смени Законот за високо образование.



Според Законот за високо образование:

- Најнапред установата, па потоа програмата треба да се акредитира,
- Дипломата е јавен документ издаден од високообразовна установа со кој се докажува стекнато високо образование од прв, втор или трет циклус,
- Самостојна високообразовна установа е високообразовна установа која не е во состав на универзитет, уметничка академија или како висока стручна школа,
- Висока стручна школа е високообразовна установа која врши високообразовна или уметничка дејност како додипломски стручни студии, специјалистички стручни студии и применувачка дејност од подрачјето на една или повеќе сродни, односно меѓусебно поврзани струки (стручни области),
- Уметничка академија во меѓусебно поврзани наставни и уметнички области,
- Самостојна високообразовна установа може да врши високообразовна дејност од прв циклус на образование во траење од најмалку три години на студии како висока стручна школа или уметничка академија, образование од втор циклус специјалистичко образование во траење од најмалку една, односно две години, од подрачјето за кое е акредитирана студиската програма,
- Институт е само во состав на Универзитет,
- Научен институт може да врши високообразовна дејност за студии од втор и трет циклус само во рамките на научната област за кој е основан во состав на универзитетот како негова единица,
- Научен институт кој не е во состав на универзитет може да врши високообразовна дејност за студии од втор и трет циклус во рамките на научната област за која е основан, ако ги исполнува условите за вршење на високообразовна дејност, ако е акредитиран за вршење на овој вид студии и ако има решение за почеток со работа.

## Закани

- Високообразовните установи ги остваруваат со: организирање студии според студиски програми од прв, втор и трет циклус на студии – изведување на фундаментални, развојни и применети истражувања и вршење на применувачка дејност; пренесување на научни, стручни и уметнички знаења и вештини; обезбедување на научен, стручен и уметнички подмладок; давање можност секому под еднакви услови да стекне високо образование и да се образува во текот на целиот живот; обезбедување на систем за доживотно учење; соработка со странски и домашни високообразовни и научни установи и со остварување други форми на меѓу-

народна соработка; организирање на други форми и видови на подигање на општото образовно ниво и поттикнување на конструктивен натпревар меѓу различните идеи и пристапи и обезбедување учество на студентите во управувањето, особено во врска со прашањата кои се од значење за квалитетот на наставата и студентскиот стандард [Овде станува збор само за формално образование и нема простор за неформално, според Закон за високо образование],

- Јавна високообразовна установа како универзитет и како единица на универзитет или како самостојна високообразовна установа основа Собранието на Република Македонија со закон под услови што подразбираат формален образовен процес кој трае неколку години,
- Ако се основа како научен институт, мора да се основа во рамки на универзитет и мора да се смени статутот на универзитетот.

#### Шанси

- Приватно-јавна непрофитна високообразовна установа е високообразовна установа основана од непрофитна фондација со јавни средства од странски и домашни извори која создава и генерира мериторни јавни добра и остварува јавен интерес, Средствата стекнати во оваа установа се користат само и исклучиво за вршење високообразовна дејност,
- Во состав на универзитет се и научни институти, како единици на универзитет со права и обврски определени со Законот за научно-истражувачка дејност, со законот за високо образование и статутот на универзитетот,
- Законот за високо образование е во фаза на промени, сепак, тешко е дека систем за обука за администрација може да биде дел од него.

### 3. АКАДЕМИЈА

#### Силни страни

- Се основа со закон,
- Независно правно лице кое се занимава со обука и стручно усовршување,
- Надзор врши МИОА,
- Ја организира цела работа во врска со обуката и стручното усовршување,
- Централен орган,
- Ако се формира како јавно приватно партнерство – приватниот партнер може да преземе обврска да реновира, реконструира, според закон за концесии и јавно приватни партнерства.



## Слаби страни

- Мора да се донесе закон и да се усогласи со постојните, ние немаме предвидено во нашите закони за образование основање академија како форма – освен уметничка академија, особено во однос на дипломите кои ќе ги издава и наставната програма,
- Во Хрватска, Србија има посебни закони за основање на вакви установи меѓутоа нивните школи и академии ни малку не наликуваат на институциите на Шпанија, Италија каде има системска поврзаност, структура, капацитет, буџет, администрација што брои околу 500.000 лица и поврзаност со системот на вработување,
- Слаб капацитет за давање услуги поврзан со кадар и капацитети,
- Потреба од кадар,
- Потреба од добра организација, поврзување со потребите со програмите за обука,
- На пример, Србија, се формира како Академија ама користи исти форми како образованието за возрасни т. е. акредитирани установи – оттаму нема зошто да се формира Академија, а да не се искористат капацитетите на постојниот Центар за стручно оспособување и обука за возрасни.

## Закани

- Некоординација,
- Буџетски дефицит,
- Одржливо е доколку се поврзе со системот за вработување, инаку не е одржливо во однос на бројноста на нашата администрација,
- Поради слабиот капацитет ќе служи единствено како тело за координација и нема да работи многу повеќе отколку административна единица во состав (сектор, одделение...) поради тоа што ќе нема оспособени обучувачи,
- Претставува хибрид на постојни решенија (акредитација на програми..., просторни капацитети кои нема да го нудат очекуваниот квалитет),
- Пр., во Србија и Хрватска користат надворешни предавачи и институции... тогаш нема потреба од ново тело – не е рентабилно,
- Меѓу воспоставувањето и реалното функционирање ќе пројде многу време, подобро е да се искористат постојните капацитети и модели,
- Потреба да се донесат подзаконски акти,
- Јавно приватно партнерство би се соочило со проблеми во врска издавањето уверенија и нивна важност, како и повторно се појавува прашањето зошто да не се искористат државните постојни капацитети и активноста да се делегира на друг.

Доколку администрацијата е неспособна да го спроведе ова самостојно тогаш нема потреба од дополнително оптоварување на буџетот или субвенционирање на приватни правни лица, особено покрај постојни центри и 24 универзитети<sup>14</sup>,

### Шанси

- Може да користи надворешни предавачи,
- Може да користи надворешни образовни институции,
- Може да работи и комерцијално (иако е тешко да се замисли тоа не само од аспект на средствата, туку и од аспект на сертификатите, дипломите што ќе ги издава),
- Можност да се формира како јавно приватно партнерство.

#### 4. ОРГАН ВО СОСТАВ – ЦЕНТАР ЗА СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ И ОБУКА

<b>Силни страни</b>	<b>Слаби страни</b>
<p>Не бара измени на постојната правна рамка или доколку се основа со посебен закон, не бара интервенции во општата правна рамка.</p> <p>Во состав на МИОА, или доколку се оди кон оддалечување од центарот на управување, во состав на АА. Доколку се оди кон приближување кон центарот на управување, тогаш во состав на Генералниот секретаријат.</p> <p>Висок степен на одговорност кон владините приоритети и поголем пристап до вработените во органите на администрацијата.</p> <p>Хоризонтална комуникација.</p> <p>Централна институција.</p>	<p>Споредбените искуства укажуваат на можност од зависност од основачот односно органот на кој поднесува отчет.</p> <p>Обемот и приоритетите на теми за обуки зависат од програмските приоритети на органот на кој институцијата поднесува отчет (во зависност од нивото на самостојност на одлучување што би се доверило на институцијата).</p> <p>Промени во политичката сцена можат да влијаат врз програмските активности на институцијата и да доведат до дисконтинуитет, особено ако се формира поблиску до центарот за управување.</p>
<b>Закани</b>	<b>Шанси</b>
<p>Финансирањето од Буџет во услови на РМ, ја прави институцијата зависна од програмските приоритети на Владата, колку средства ќе предвиди за работата на институцијата.</p> <p>Доколку обуките се предвидат да бидат во целост финансирани од страна на институциите кои ги праќаат вработените или, пак, се бара од самите вработени да партиципираат, нивната атрактивност се намалува – и ќе мора да бидат „задолжителни“.</p>	<p>Како централна институција со хоризонтална комуникација со другите органи на администрацијата, институцијата настапува како <i>inter partes</i>, но како орган на управата задржува степен на автономија и авторитет кон нив (кој зависи од тоа дали е во состав на самостоен орган на управата, Генералниот секретаријат на ВРМ или МИОА).</p>



Закани	Шанси
<p>Од обемот на задачите кои ќе се доверат на оваа институција, зависи и колку вработени ќе има и каков профил на вработени треба да има. Како централна институција, чиишто вработени ќе подлежат на Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници во поглед на профилот на вработените и оправданоста од нив станува робусна и нефлексибилна.</p> <p>Системот на плати и надоместоци воспоставен со Законот за административни службеници може да биде организувачки фактор за ретенција на кадрите. Колку се поамбициозни и поуспешни толку и очекувањата им растат за соодветна компензација, а моменталниот ЗАС ги ограничува на платата согласно со образованието, звањето во кое се избрани и годините стаж во службата, како и моменталната вредност на бод.</p> <p>Доколку целната група за обуките биде премала, се доведува во прашање финансиската одржливост на оваа институција, ако се примени моделот на партиципација од страна на институциите кои ги праќаат вработените на обука.</p>	<p>Институцијата може да биде организатор на семинари, работилници, тркалезни маси, јавни предавања, наменски предавања и да биде филтер за селекција на кандидати за повеќегодишни студиски програми, а може да се предвиди институциите кои ги праќаат вработените на обука да учествуваат во финансирањето.</p> <p>Доколку обуките бидат субвенционирани, односно за нив се предвиди повисока сума во годишниот буџет на институцијата, нивната атрактивност расте.</p> <p>Се зголемува оптоварувањето на буџетот на институцијата, но се зголемува веројатноста за посетеност на обуките, а со тоа и очекуваниот ефект од примената на стекнатите знаења и вештини во секојдневната работа и управувањето со јавните органи. Јакнење на ефективност и ефикасноста на институциите.</p> <p>Процени за целната група: До 3.000 раководители.</p> <p>Околу 20 илјади вработени со статус на административен службеник (државен службеник, јавен службеник или друг вид службеници).</p> <p>Доколку се прошири и на именувањата и избрани лица тогаш:</p>

Закани	Шанси
<p>Максимални процени за целната група:</p> <p>До 3.000 раководители.</p> <p>Околу 20 илјади вработени со статус на административен службеник (државен службеник, јавен службеник друг вид службеници).</p> <p>Доколку се прошири и на именувани и избрани лица тогаш:</p> <p>До 1.100 директори.</p> <p>Вкупно 11.608 именувани и избрани лица кои би имале потреба од знаења и вештини за управување: министри и заменици, директори и заменици, членови на комисији како органи на управата и заменици, членови на управни одбори како органи на управување на јавни претпријатија и установи, органи за надзор над материјалното и финансиско работење на јавни претпријатија и установи, членови на училишни одбори.</p> <p>Колку од нив, во даден момент и кога ќе посетуваат каков облик на обука?</p>	<p>До 1.100 директори.</p> <p>Вкупно 11.608 именувани и избрани лица кои би имале потреба од знаења и вештини за управување: министри и заменици, директори и заменици, членови на комисији како органи на управата и заменици, членови на управни одбори како органи на управување на јавни претпријатија и установи, органи за надзор над материјалното и финансиско работење на јавни претпријатија и установи, членови на училишни одбори.</p> <p>Доколку се прифатил модел каде институцијата ќе биде координатор, планер и надзорник над процесот на спроведување на обуките тогаш бројот на вработените може да е исклучително мал, а институцијата за потребите од реализација на планираните обуки да одржува:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● регистар на независни експерти, предавачи од земјата и од странство,</li> <li>● регистар на непрофитни организации кои нудат обуки од земјата и од странство,</li> <li>● да склучува во име на Владата, МИОА, меморандуми за соработка, договори за набавка на услуга – Обука со високообразовни установи од земјата и од странство,</li> </ul>

Закани	Шанси
	<ul style="list-style-type: none"><li>● да се грижи за квалитетот на обуките и да врши континуирана евалуација на успешноста на обуките преку комуникација со кандидатите кои посетиле обука по завршувањето на обуката и соодветноста, односно применливоста на знаењата и вештините стекнати во текот на работата.</li></ul>

## ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Врз основа на претходните анализи и сознанија, можностите и нотираните слабости на постојната правна и институционална рамка за воспоставување на соодветен модел за обука на административните службеници, можеме да ги извлечеме следниве заклучоци:

- Стручното усовршување и обуката на службениците не е на завидно ниво, иако се вложуваат напори во оваа насока;
- Нема сеопфатен документ што се однесува на стручното усовршување и обуката, законските одредби се дисперзирани, а во практиката се толкуваат и применуваат различно;
- Во Законот за административни службеници несоодветно се дефинирани статусот и структурата на Академијата за стручно усовршување на административни службеници, а евидентна е и недоволна екипираност, незадоволителни технички капацитети и недоволно алоцирани средства наменети за стручното усовршување;
- Актуелните законски решенија се несоодветни за ефикасно спроведување на надлежностите, имено, Академијата како организациона единица на МИОА не располага со доволен степен на автономија во својата работа, како од финансиски (нема посебен буџет) така и од правен (нема можност за самостојно раководење и управување) аспект;
- Неиздржано и практично невозможно за реализација е барањето за 5 генерички обуки за секој административен службеник годишно, освен ако не станува збор за е-модули;
- Иако постојат функционални платформи за електронско учење, тие треба да се ажурираат за да можат да одговорат на потребите за административните службеници;
- Подготовката на интегрираниот ГПО на институциите, кој произлегува од индивидуалните планови за развој на службениците, наидува на сериозни тешкотии поради кусите рокови утврдени во Законот за административни службеници;
- Во моментот не постојат одредби, ниту подзаконски акти за практичната реализација на дополнителните обуки како корективна мерка за подобрување на изведбата, тие можат само да бидат земени предвид како препорака во текот на оценувањето, но ова е факултативна можност што зависи исклучиво од волјата на непосредниот раководител во улога на оценувач;

- Не се уредени статусот, правата и обврските на административните службеници кои испорачуваат или би можеле да испорачуваат обука како дополнителен ангажман покрај редовните работни обврски, надвор од описот на работното место;
- Во Буџетот на РМ не се предвидени доволно средства за спроведување на стручно усовршување и обука на администрацијата. Нема единствена буџетска програма (фонд) за финансирање на обуката, туку парцијално финансирање на обуките. При ребаланс на буџетите на институциите од јавниот сектор, најчесто се кратат средствата за обука.

Соочени со предизвикот да препорачаме модел на институција одговорна за стручно усовршување и обука на административни службеници, а повикувајќи се на искуствата од развиените земји, сметаме дека е важно да нагласиме дека најчесто споменати фактори за успешност на институциите за обука на јавните службеници, во студија на ОЕЦД спроведена во 2017 г., се квалитетот и соодветноста на програмите односно курсевите, потоа постоење на политики за учење и обука, и интегрирана стратегија за обуки<sup>52</sup>, а не/или повеќе отколку формата на институцијата, нејзиниот статус и назив.

Врз основа на споредбените искуства, во овој извештај нудиме преглед на можни модели согласно со позитивното право во Република Македонија како установа, орган во состав на МИОА, орган/тело на администрацијата или, пак, како *sui generis* организациски облик, правно лице со јавни овластувања. Заедничко за сите е да ја вршат функцијата на центар што или непосредно би испорачува услуги (обуки) или, пак, само би ги координирал и одобрувал.

Врз основа на досегашните искуства и можности во Република Македонија, сметаме при донесувањето на одлуката за избор на конкретниот модел на институција одговорна за стручно усовршување и обука на административни службеници, за тоа дали освен административни службеници треба да бидат опфатени и носители на јавни функции и други именувани и избрани лица, треба да се води сметка за начелата на економичност и ефикасност, притоа имајќи го предвид постојниот капацитет и можноста за користење на ресурсите кои стојат на располагање.

---

<sup>52</sup> Table 4.1 “National Schools of Government Success Factors”, in National Schools of Government Building Civil Service Capacity (2017) *OECD*, pp.76 *ibid*;

Република Македонија во споредба со државите опфатени во ова истражување, има мал број жители како и релативно мал број лица кои би биле активни посетители на оваа институција во едно време за да се оправда постоење на голема и фиксна структура како државната школа во Франција, што би се финансирала претежно од буџетот. Од друга страна, пак, државната школа во Хрватска покажа дека оваа установа може да се финансира и преку проекти и грантови, но зависноста од овој облик на финансирање и потпирањето на извори на средства однадвор може да ја доведе во прашање долгорочна одржливост на која било структура. Од друга страна, искуството со целосно хетероген систем на обуки, зависен од можноста и волјата на раководните лица на институциите да ги праќаат вработените на обуки од различен карактер кој не е нов во Република Македонија, го доведува во прашање квалитетот на обуките, изборот на вистинските учесници, употребата на стекнатото знаење како и остварливоста на целите на обуката.

Сметаме дека треба да се искористат позитивните искуства од минатото на Република Македонија и да се вложува во јакнење и надградба на постојните капацитети.

Да се развие концептот на обуки сличен на Академијата за обука на судии и обвинители, Центарот за обука на возрасни, како негов еквивалент специјализиран за административни работи – иако не најдовме непремостливи пречки да се искористат и постојните капацитети на постојниот Центар. Вршењето на активностите, на акредитација на програми, нивна координација, надзор над нивното спроведување во оваа смисла, може да се врши преку 2 модели:

1. Самостојна јавна установа или организација – центар, државна школа, државна академија
2. Орган во состав на МИОА со својство на правно лице – Центар за стручно усовршување и обука на административни службеници или со измени на ЗАС, процесот на организирање, спроведување, координација и сертификација на стручното усовршување и обука на државните службеници, да се врати во надлежност на Агенцијата за администрација.

Во двата случаи, како испорачувачи на обука може да се јават и други субјекти врз основа на соодветна потврда добиена од надлежна институција (или од Агенцијата или од Центарот во посочените случаи) и под покровителство и надзор на институцијата.

Сметаме дека во моментот е несоодветно, неоправдано и неодржливо решение креирање на нова институција надвор од постојниот институционален сис-

тем во Република Македонија, како институција од посебен тип (*sui generis*) што би ја организирала и спровела обуката за административните службеници. Тоа решение би можело да се земе предвид само по претходно воспоставување на функционален систем и ако по одреден (повеќегодишен) период од неговото функционирање се појави реална потреба од негова надградба. Нова институција само дополнително би ја влошила распределбата на надлежностите околу организирањето и спроведувањето на обуките, недостатокот на средствата и капацитетите и би го оспорила и онака недоволно ефективниот начин на спроведување на законските задолженија за обука.