Центар за Управување со Промени

Следење на административната правда

КОЛКАВ И КАКОВ ЈАВЕН СЕКТОР ИМАМЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (РМ)?

Анализа на карактеристиките на јавниот сектор во РМ

ПРОЕКТ: СЛЕДЕЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРАВДА

КОЛКАВ И КАКОВ ЈАВЕН СЕКТОР ИМАМЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (РМ)?

Анализа на карактеристиките на јавниот сектор во РМ

Центар за управување со промени (ЦУП)

јануари, 2017

КОЛКАВ И КАКОВ ЈАВЕН СЕКТОР ИМАМЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (РМ)?

АНАЛИЗА НА КАРАКТЕРИСТИКИТЕ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РМ

Издавач: Центар за управување со промени

За издавачот: Неда Малеска Сачмароска, Центар за управување со промени

Автори: Драган Гоцевски, Неда Малеска - Сачмароска

Уредник: Гордана Стефковска – Вељановска

Лектура: АД ВЕРБУМ

Дизајн и печатење: Бригада дизајн

Тираж: 200 примероци (Бесплатен/некомерцијален тираж)

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.071/.088(497.7)

ГОЦЕСКИ, Драган Колкав и каков јавен сектор имаме во Република Македонија (РМ)?: анализа на карактеристиките во јавниот сектор во РМ / [Драган Гоцески, Неда Малеска-Сачмароска]. - Скопје : Центар за управување со промени, 2017. - 40 стр. : илустр. ; 24 см
Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамките на проектот: "Следење на административната правда"

ISBN 978-608-4818-10-6

1. Малеска-Сачмароска, Неда [автор]
а) Јавна администрација - Структура - Македонија

COBISS.MK-ID 103012874

British Embassy
Skopje

Подготовката на овој материјал беше овозможена со поддршка од Британска амбасада Скопје, во рамките на проектот „Следење на административната правда". Мислењата и ставовите наведени во овој материјал не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада.

СОДРЖИНА

Содржина 3

Резиме 5

ОСНОВНИ ПОИМИ 7

За што зборуваме кога велиме јавна администрација? 7

Каква е улогата на јавната администрација во државата? 7

Што значи опсег на јавната администрација? 8

Кој работи во јавната администрација? 9

Колкав е обемот на јавниот сектор? 10

КАРАКАТЕРИСТИКИ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО МАКЕДОНИЈА 14

Колку вработени има во јавниот сектор во Република Македонија? 14

Каде во јавниот сектор има најмногу вработени? 16

Каква е родовата структура на јавниот сектор? Машки или женски свет? 20

Родова и етничка структура на државната администрација во Македонија 23

Што значи бројот на вработените во јавниот сектор? 25

Колку се заработува во јавниот сектор? 32

Колку нѐ чини јавниот сектор? 34

Какви се перцепциите за квалитетот на работата на администрацијата во однос на регионот? 37

РЕЗИМЕ

Големината и опсегот на јавниот сектор на една земја не може да се дефинираат само преку прашањето „колку луѓе работат во јавниот сектор?“. Ниту, пак, е едноставно да се даде одговор на прашањето колку луѓе треба да работат или колку вработени е „нормално“ да има во јавниот сектор. Во оваа анализа ќе понудиме толкување на неколку карактеристики на јавниот сектор согледани од повеќе аспекти, со кои ќе дадеме одговори токму на тие прашања: колку голем треба да е јавниот сектор, дали е скап, дали и колку е квалитетен, и дали јавниот сектор во Македонија ја прави Европска земја или не.

Во развиените земји граѓаните очекуваат повеќе услуги од државата, од пристап до вода за пиење и енергија, одржување на патиштата, до квалитетно образование, здравство, безбедност и право на приватност. Колку повеќе услуги очекуваме толку повеќе луѓе се потребни во јавниот сектор за да ги администрираат овие сервиси. Опсегот на јавниот сектор не зависи директно од големината на населението. Прашањето колку вработени во јавниот сектор треба да имаме, најчесто зависи од тоа колку луѓе, кои примаат плата од јавни пари, една држава може да издржи. Оттука помалите земји имаат поголем предизвик за издржување на јавниот сектор од големите држави поради што мора да бидат креативни во системските решенија и да внимаваат колку луѓе работат во јавниот сектор.

Во ова истражување, покрај вкупниот број вработени во јавниот сектор во Македонија, се служиме и со други показатели за општата големина на јавниот сектор: генерален тренд на вработувања во јавниот сектор во одреден период, неговата структура по дејности, родовата структура, платите во јавниот сектор, уделот на јавниот сектор во однос на вкупното население на државата, како и уделот на општинските администрации во однос на населението по плански региони и уделот на вкупното генерално трошење на владата во бруто домашниот производ. Користените параметри се споредени со земјите од Западен Балкан и Европа со цел да се лоцира генералниот тренд на Македонија во однос на другите земји.

Во однос на користените показатели, јавниот сектор во Македонија не се разликува многу од другите земји од Западен Балкан во однос на вкупниот број вработени. Иако, за разлика од повеќето земји во Европа во кои од 2008 до 2009 се бележи тренд на опаѓање на вкупниот број вработени, во Македонија има константен пораст.

По структура и дејности, најголем пораст на вработувањата се бележи во јавната администрација, одбраната и дејностите од областа на задолжителното социјално осигурување, а од 2012 до 2013 во образованието и здравството се бележи благ пад и стагнација на бројот на вработени.

Платите во државната администрација, во просек, се повисоки од платите во другите дејности од јавниот сектор, но овие разлики не се големи. Во однос на приватниот сектор, платите во државната администрација се пониски од платите во ИТ секторот, финансиските услуги и енергетскиот сектор, но се повисоки од платите во земјоделството, преработувачката индустрија и угостителските услуги. Во однос на големината на населението, јавниот сектор во Македонија претставува нешто повеќе од 6% од вкупниот број жители и нешто повеќе од 18% од вкупниот број вработени, со што Македонија има помал јавен сектор од најразвиените земји во Европа, а не се разликува многу ни од земјите од Западен Балкан.

Во јавниот сектор во Македонија жените се соодветно застапени и државата не се двои многу од европскиот просек. Ова е забележан тренд во сите земји во Европа, освен во Турција.

На ниво на планските региони, бројот на вработените во општинските администрации, во целина, претставува помал дел од вкупното население (помал од 0,006%). Забележливо е дека регионите со поголемо население, во принцип, имаат поголеми општински администрации изразено во вкупниот број вработени. Од друга страна, регионите со повисок БДП по глава на жител и повисока стапка на вработеност имаат помали општински администрации од регионите со најниска стапка на БДП по глава на жител и најниска стапка на вработеност. Со други зборови, регионите со најмногу невработени имаат најголеми општински администрации.

ОСНОВНИ ПОИМИ

ЗА ШТО ЗБОРУВАМЕ КОГА ВЕЛИМЕ ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА?

Иако не постои единствена концизна дефиниција за јавната администрација, постои широка согласност помеѓу научната заедница под овој поим да се подразбираат сите јавни институции кои се непосредно вклучени во примената на законите на една држава. Во развиените демократски држави овие институции служат како сервис на граѓаните во остварувањето на сите права кои им се гарантираат со закон.

Л. Д. Вајт, „Јавната администрација ја сочинуваат сите операции кои имаат цел остварување и извршување на јавните политики".

Вудроу Вилсон, „јавната администрација претставува систематско и детално извршување на законите"; „секогаш кога општ пропис, како закон, се применува во една конкретна ситуација, станува збор за акт (дело) на администрацијата".

Лутер Гулик, „јавната администрација е дел од науката за администрација која се занимава со работите на владата (извршната власт) *и*, пред сè, се занимава со имплементацијата на политиките на извршната власт".

Двајт Валдо, „јавната администрација е умешност и наука за управувањето со државните работи".

КАКВА Е УЛОГАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДРЖАВАТА?

Поради непосредната улога во примената на законите, честопати помислувајќи на администрацијата, таа се меша со државната власт и со локалната власт. Иако овие институции се дел од извршната власт (пред сè) тие не се и не треба да бидат политички. Собранието, Владата и Судовите, како и општините, се носители на власт. Пратениците, членовите на владата, градоначалниците и советниците во општините, по дефиниција, се политичари. Јавната администрација не донесува закони. Таа учествува во нивната подготовка, врши стручни анализи на разните состојби во општеството, ги следи состојбите и дава иницијативи за усвојување на јавните политики и нови законски решенија и тука се јавува само како стручен сервис на државните и локалните власти.

ШТО ЗНАЧИ ОПСЕГ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА?

Опсегот на јавната администрација непосредно произлегува од видот на политичкиот систем и улогата на државата во општеството. Колку повеќе се очекува од државата толку поголем опсег ќе има и јавната администрација. Во далечното минато, државата се занимавала претежно со внатрешната и надворешната безбедност, собирањето даноци и трговијата, па оттука и бројот на институциите и вработените потребни за опслужување на државата бил помал. По индустриската револуција и со развојот на меѓународната трговија, појавата на либерализмот како доминантна идеологија во современиот свет, од државата се очекува да обезбеди услови за удобен живот, економски просперитет и бројни други права за своите граѓани како што се: образование, здравство, пристап до енергенти, вода за пиење, модерни патишта, здрава животна средина, телекомуникации итн. Со зголемувањето на улогата на модерната држава во секојдневниот живот на граѓаните се зголемувал и опсегот на јавната администрација, како збир институции кои ги извршуваат јавните политики на владата и преку кои граѓаните ги остваруваат своите права.

Во зависност од тоа дали јавната администрација се јавува исклучиво како сервис на државните власти или, пак, е сервис на јавноста, државите ги согледуваме како поавторитарни или подемократски.

Во најширока смисла, под јавна администрација во теоријата се сметаат државната администрација (министерствата, органите во состав на министерствата, како што се инспекторатите, управите и бироата, и самостојните органи на државата, како што се бројни агенции и дирекции), стручните служби на владата, собранието и судовите, управните организации (како што се државниот завод за статистика, државниот архив), локалната самоуправа, установите и јавните претпријатија. Во поново време, под јавна администрација се сметаат и организациите од приватниот сектор кои со дозвола од државата пружаат јавни услуги: трговските друштва со јавни овластувања, како што се „Македонски Телеком“, „оне. вип“, „ЕВН“, приватните здравствени клиники, приватните универзитети итн., како и здруженијата како Сојузот на возачи, Авто-мото сојузот на Македонија и сл. Овие организации, по правило, не се сметаат за јавен сектор.

КОЈ РАБОТИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА?

Јавната администрација, во современа смисла на зборот, е составена од професионалци, лица кои се вработуваат заради кариера и својата работа ја вршат како професионален и кариерен позив, а за надомест добиваат плата. По правило, вработените во јавната администрација кои се непосредно задолжени со извршувањето на јавните функции односно непосредното пружање услуги кон граѓаните и бизнис-заедницата имаат посебен статус кој ги разликува од вработените во приватниот сектор. Овој статус е уреден со закон. Од држава до држава се бележат разлики во правниот статус на оваа категорија вработени, но најчесто се нарекуваат јавни службеници, државни службеници, административни службеници и сл. Во Република Македонија од 2014-тата година вработените во јавната администрација се нарекуваат административни службеници.

Административните службеници се вработените во државната и јавната (класична) администрација кои вршат административни работи: стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа. Со други зборови, овие вработени решаваат предмети по барања на граѓаните и правните лица кога остваруваат свои права или исполнуваат законски обврски кон државата, спроведуваат надзор (инспекциски, стручен и сл.), вршат стручни анализи, подготвуваат прописи за потребите на органите на државната власт итн.

Државните службеници (по правило) се вработени во органите на државната и локалната власт и другите државни органи: министерствата, органите во состав на министерствата како инспекторатите, бироата, управите и сл., во стручните служби на владата, собранието, претседателот на државата, народниот правобранител; управните организации, како Државниот завод за статистика и Државниот архив на Република Македонија; и стручните служби на единиците на локалната самоуправа.

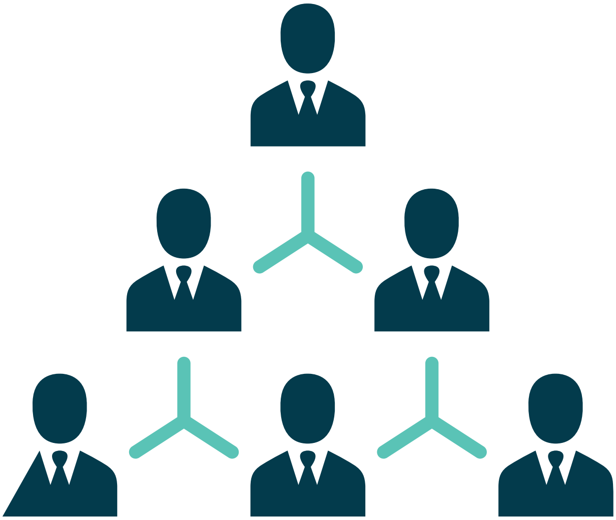
Јавните службеници се административни службеници вработени во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од Градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.

КОЛКАВ Е ОБЕМОТ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР?

Важно е да ја разбереме разликата меѓу јавната администрација и јавниот сектор. Јавниот сектор ја претставува јавната администрација сфатена во својата пошироката смисла, односно ги опфаќа сите јавни институции кои вршат јавни функции и дејности, а се основани од државата или општините, и се финансираат, по правило, од јавни средства односно буџетот на државата или буџетот на општините. Тоа значи дека под јавен сектор се сметаат само јавните институции вклучително и стручните служби на владата, собранието и правосудните органи, а не се сметаат приватните установи (приватните болници, приватните училишта, приватните градинки и сл.) и приватните компании кои пружаат јавни услуги.

За регулирање на правниот статус на околу 128.347[1] лица вработени во јавниот сектор на 5. 2. 2014 година, Собранието на Република Македонија ги донесе Законот за вработените во јавниот сектор[2] и Законот за административните службеници[3], кои стапија во сила на 13. 2. 2014 година со одложна примена од една година, односно почнуваат да се применуваат од 13. 2. 2015 година.

Согласно со податоците од Регистарот на вработените во јавниот сектор од март 2016 година, опфатени се вкупно 1.287 јавни институции кои го сочинуваат јавниот сектор во Република Македонија.[4]



[1] Регистар на вработените во јавниот сектор, МИОА, 2016 стр. 4;

[2] Донесен на 5. 2. 2014 г., Службен весник на РМ, бр. 27/2014;

[3] Ibid;

[4] Регистар на вработените во јавниот сектор, Ibid стр. 13;

Дијаграм 1: Јавен сектор во Република Македонија

јавна администрација	државна администрација:	32 самостојни органи на државната управа 29 органи во состав на министерствата 16 правни лица со јавни овластувања 15 министерства 12 самостојни државни органи 10 регулаторни тела 3 секретаријати во Влада 1 посебен орган на државната управа (разузнавање) 1 служба во Владата		
	81 општина	Јавни служби:	888 јавни установи	128 јавни претпријатија
правосудство	35 судови	29 институции на јавното обвинителство	судски совет	совет на јавни обвинители
државна власт	Собрание на РМ		Влада на РМ	Претседател на РМ
други	Народна банка на РМ		Народен правобранител	

Дијаграм 2: Правна рамка на јавниот сектор во Република Македонија

Законот за вработените во јавниот сектор е чадор закон кој ја определува правната рамка и ги предвидува сите видови вработени во јавниот сектор. Бројните различни работни места се поделени во 4 групи.

Секоја група опфаќа различни јавни дејности.

Иако сите се вработени во јавниот сектор, важно да се знае дека станува збор за мноштво професии кои се разликуваат една од друга.

Нема единствен пропис кој ги уредува платите во јавниот сектор.

Ниту пропис кој го определува максималниот број вработени.

Група 1. Административни службеници (државни и јавни службеници)

Lex specialis е Законот за административни службеници.

Група 2. Службени лица со посебни овластувања – безбедност, одбрана, разузнавање. Тука се вклучени полицијата, управата за безбедност и контраразузнавање, армијата на Република Македонија итн.

Lex specialis се Законот за полиција, Законот за воена служба итн.

Група 3. Даватели на јавни услуги (здравство: лекари, медицински сестри), образование (учители во основно средно образование, универзитетски професори), наука (истражувачи во научни институти), труд (Агенција за вработување на РМ), социјални работи, заштита на деца (социјални работници), култура (археолози, кустоси во музеи и галерии, конзерватори и сл.), јавно информирање (Македонска радио телевизија и сл.), комунални дејности други јавни претпријатија (шоферите во јавен сообраќај, вработените Група 4. во водовод и сл.)

Lex specialis (Закон за образование и наука, Закон за здравствена заштита, Закон за јавни претпријатија...)

Група 4. Помошно-технички лица

Законот за работни односи и Колективните договори се применуваат врз сите вработени во јавниот сектор. Со тоа што одредени прашања од нивниот работен однос, во зависност од тоа на која група припаѓаат, се посебно уредени со други закони, наречени посебни или материјални закони (Lex Specialis).
На вработените од група IV, се применуваат одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за работни односи.

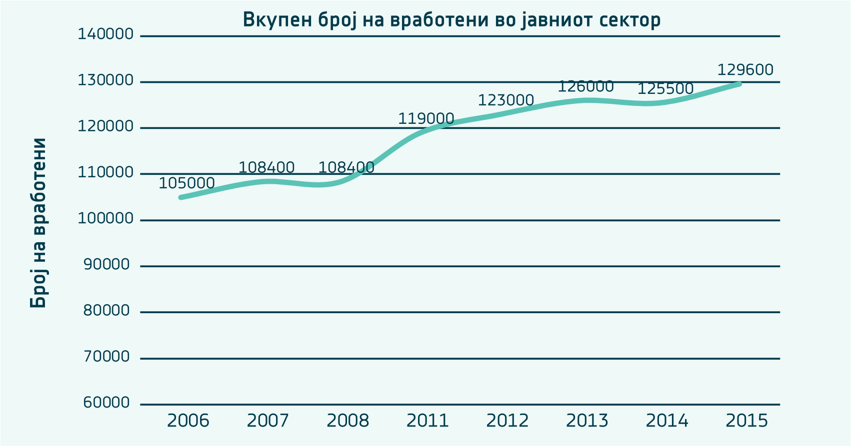
Како да го разбереме прегледот на видовите вработени во јавниот сектор? Поставете си ги следните прашања:

- администрација: дали имаме доволно службеници кои водат управни постапки, кои решаваат по наши барања, дали имаме доволно советници на министри и директори кои им даваат стручни анализи, дали имаме доволно инспектори, дали имаме доволно раководители на одделенија и сектори и слично?
- одбрана, полиција и разузнавање: дали имаме доволно војници, дали имаме доволно полицајци, дали имаме доволно службеници вработени во разузнавање?
- даватели на јавни услуги: дали имаме доволно лекари, учители и професори, социјални работници, шофери на автобуси и возови, пожарникари, солисти во опера и глумци во театар, научници во институти и сл.
- помошно-технички службеници: дали во министерствата, установите и јавните претпријатија работат доволно луѓе кои можеби директно не ги услужуваат граѓаните, но им помагаат на службениците да можат да ја вршат непречено својата работа како шофери, одржувачи на паркови, угостителски кадар, хигиеничари, домари и слично?

КАРАКАТЕРИСТИКИ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО МАКЕДОНИЈА

КОЛКУ ВРАБОТЕНИ ИМА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА?

Графикон 1: Вкупен број вработени во Македонија во јавниот сектор по години[5]



Во периодот од 2006 до 2015 година јасно се забележува значителен пораст на вработените во јавниот сектор. Во 2007 и 2008[6] вкупната вработеност, според достапните податоци, стагнира, по што има значителен пораст за 11.000 вработени до 2009 и постојан раст до 2015 година кога бројот изнесува околу 129.600 вработени.

Порастот на вкупната вработеност во јавниот сектор за 24.600 вработени, или за 24,4% во однос на 2005 година го покажува процентуалниот пораст на вработените во јавниот сектор. Но доколку земеме предвид дека во овој период има природен одлив на вработени кои заминале во пензија поради исполнета старосна граница или по друг основ, вкупниот број нови вработени е поголем.

[5] Eurostat, Employment by sex, age and detailed economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2 two digit level) - 1 000 (lfsa_egan22d); Employment by sex, age and detailed economic activity (1992-2008, NACE Rev. 1.1 two digit level) (1 000) (lfsa_egana2d), Достапно на: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database;

[6] За годините од 2006 до 2008 нема податоци за вработените во библиотеките, музеите, архивите и другите културни активности;

Бидејќи не постои податок од еден официјален извор за бројот на лицата кои во овој период заминале во пензија, ќе се обидеме да понудиме аргументирана проекција. Земаме предвид дека старосната граница за заминување во пензија во 2014 година се помести од 64 години за мажи и 62 години за жени, на 67 години за мажи и 65 години за жени.[7] Но, со оглед дека оваа мерка стапи во сила последната година од набљудуваниот период, за релевантен го земаме бројот на лицата на возраст 60-64 кој во 2015 изнесуваше 4,8% од вкупниот број вработени во Македонија за истата година.[8] Во 2008 година оваа староснa група изнесувала 3,1% од вкупниот број вработени.[9] Да земеме за просечна вредност дека во јавниот сектор лицата на возраст од 60 до 64 години се 4% од вкупниот број вработени. Тоа значи дека од 2005 до 2008 во пензија од јавниот сектор заминале 4.200 лица. Доколку со истата динамика се одвивал природниот одлив по основ на заминување во пензија, до 2012 заминале уште 4.200 лица, по што до 2015 уште 3.150 лица. Или вкупно 11.550 лица во јавниот сектор заминале во пензија од 2005 до 2015 година. За да дојдеме до вкупниот број од 129.000 вработени во 2015, тоа значи дека од 2005 до 2015 се вработени најмалку 36.150 лица во јавниот сектор.

Македонија отстапува од трендот во ЕУ 28, во овој период. На пример, во Ирска од 2005 до 2008 бројот на вработените во јавниот сектор се искачува на 320.000 по што до 2014 паѓа на 288.000.[10] Имено, спроти глобалната финансиска и економска криза која ја зафати и Европа по 2008 година, во повеќе развиени земји од Европа се спроведуваат мерки на штедење, меѓу кои и намалување на обемот на јавниот сектор. Наспроти овој тренд, во Македонија се гледа негов континуиран раст.

Големината на јавниот сектор варира значително помеѓу земјите членки на ОЕЦД. Во нордиските држави како Данска, Норвешка и Шведска, вработените во јавниот сектор претставуваат повеќе од 30% од вкупниот број вработени (за ова повеќе во наредните поглавја), додека земјите во Азија и Латинска Америка кои се членки на ОЕЦД имаат видно помал јавен сектор. Во Јапонија јавниот сектор зафаќа 8% од вкупниот број вработени, а во Чиле и Мексико нешто повеќе од 10%. Иако во многу членки на ОЕЦД се бележи пад на вработените во државната администрација, просекот на вработените во јавниот сектор на ниво на ОЕЦД во

---

[7] Чл. 5, Закон за измена и дополнување на Законот за работните односи (Службен весник на РМ, бр. 113/2014);

[8] Т-01.1: Работоспособно население според економската активност, полот и возраста, 2015, извор ДЗС: http://www.stat.gov.mk/xls_publikacii/2016/2.4.16.02.xls;

[9] Работоспособно население според економската активност, полот и возраста, 2008, извор ДЗС: http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.9.12.pdf;

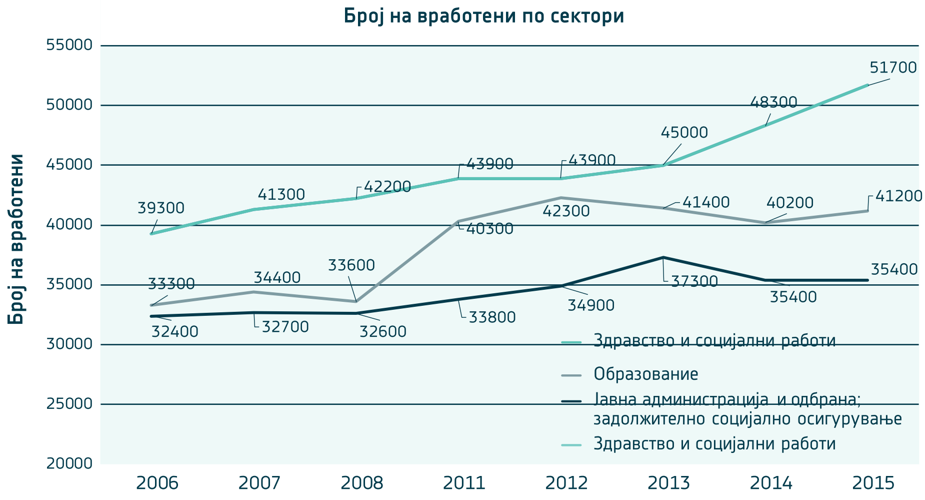
[10] Boyle R., (2014) Public Sector Trends, State of the Public Service Series, December 2014, стр. 13;

периодот од 2009 до 2013 се зголемил од 21,1% на 21,3%. Најголемиот пад на вработените во овој период се бележи во Белгија, Полска и Обединетото Кралство. Од друга страна, Данска, Норвешка и Словенија имаат зголемување на вработените во јавниот сектор за еден процентен поен, а во Швајцарија се бележи пораст од три процентни поени за истиот период.[11]

Со овој показател се анализираат разни аспекти на обемот на јавниот сектор, не и неговиот квалитет. Што значи тоа? Доколку сите вработени во јавниот сектор се вистински професионалци и доколку на располагање имаат современа техника и се служат со современи методи во својата работа, некогаш помалку вработени можат да постигнат повеќе отколку многу повеќе вработени, доколку одреден дел од нив не работат ефикасно. Поради тоа е многу важно во јавниот сектор да се вработуваат луѓе кои се компетентни и кои се мотивирани. Бројот на вработените, преку користените показатели, не покажува како тие се вработени. Тоа е предмет на друго истражување и за таа цел се користат други показатели.

КАДЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ИМА НАЈМНОГУ ВРАБОТЕНИ?

Графикон 2: Број вработени во јавниот сектор во Македонија, по сектори



[11] OECD (2015), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en, стр. 84;

Вкупниот број вработени бележи општ раст во набљудуваниот период, услужните дејности бележат највисок раст на вработеноста до 2012 и 2013 година, по што се бележи пад на вработеноста. Во областа на образованието најголем број вработени имало во 2012 година, 42.300 вработени, по што до 2014 бројот паѓа на 40.200, и потоа има благ пораст во 2015 година. Најмал пораст се бележи во здравството и социјалната заштита. Најголем број вработени имало во 2013 година, 37.300, по што до 2014 вработеноста во здравството и социјалната заштита[12] паѓа до 35.400 вработени и стагнира.

Во јавната администрација, одбраната и дејностите од областа на задолжителното социјално осигурување[13] се бележи константен пораст на вработените од 39.300 во 2006, до 51.700 вработени во 2015 година. Во однос на другите сектори, во овие дејности се вработени најголем дел од вработените во јавниот сектор во Република Македонија 39,89% во 2015 година.

Најмал процент од вработените во јавниот сектор се вработени во дејности кои пружаат социјална заштита без вдомување, 3,70%.

Во однос на земјите од Западен Балкан, Македонија има процентуално најголема јавна администрација и одбрана, 39,89% (прикажано е во Графикон 3. преку јавната управа, одбраната, задолжителното социјално осигурување). Втора по големина во овој сектор е Босна и Херцеговина каде администрација и одбраната зафаќаат 39,71% од вкупниот јавен сектор. Јавната администрација и одбраната претставуваат 34,72% од вработените во јавниот сектор во Хрватска, каде најголемиот дел од вработените во јавниот сектор се вработени во образованието, 36,92%, и здравството, 24,55%. Освен во обемот на администрацијата и одбраната во однос на другите мерени параметри, јавниот сектор во Македонија не се разликува многу од земјите од Западен Балкан.

[12] Напомена: [ISIC Rev.4 code Q, UNSTATS], здравје и дејности од социјални работи, оваа секција вклучува дејности од областа на давањето здравствената заштита и работи од областа на социјалната заштита. Тука се вклучени широк опсег дејности, почнувајќи од здравствената заштита од страна на професионален кадар во болници и други здравствени установи, давањето здравствена заштита во домашни услови од страна на лица со одреден степен на стручност и активности од областа на социјалната заштита кои се пружаат без вклучување на лица со стручност во областа на здравствената заштита.

[13] Напомена: [ISIC Rev.4 code O, UNSTATS], Јавна администрација (управа), одбрана и задолжително социјално осигурување: Категоријата ги опфаќа дејностите од административна природа кои, по правило, ги извршува јавната администрација. Тука се вклучени извршувањето на судските одлуки и извршувањето на законите и подзаконските акти, и извршувањето на активностите кои произлегуваат како законска обврска, стручните работи поврзани со подготовката на прописи, оданочувањето, националната одбрана, јавниот ред и мир, имиграционите услуги, надворешните работи и извршувањето на владините политики. Во категоријата се вклучени и дејностите од областа на задолжителното социјално осигурување.

Во однос на европскиот просек, најмногу вработени во администрацијата, одбраната и задолжителното социјално осигурување, 43,48% од јавниот сектор, има Унгарија, а најмал има Исланд, 16,36%. Просекот на земјите членки на ЕУ е 29,69%.

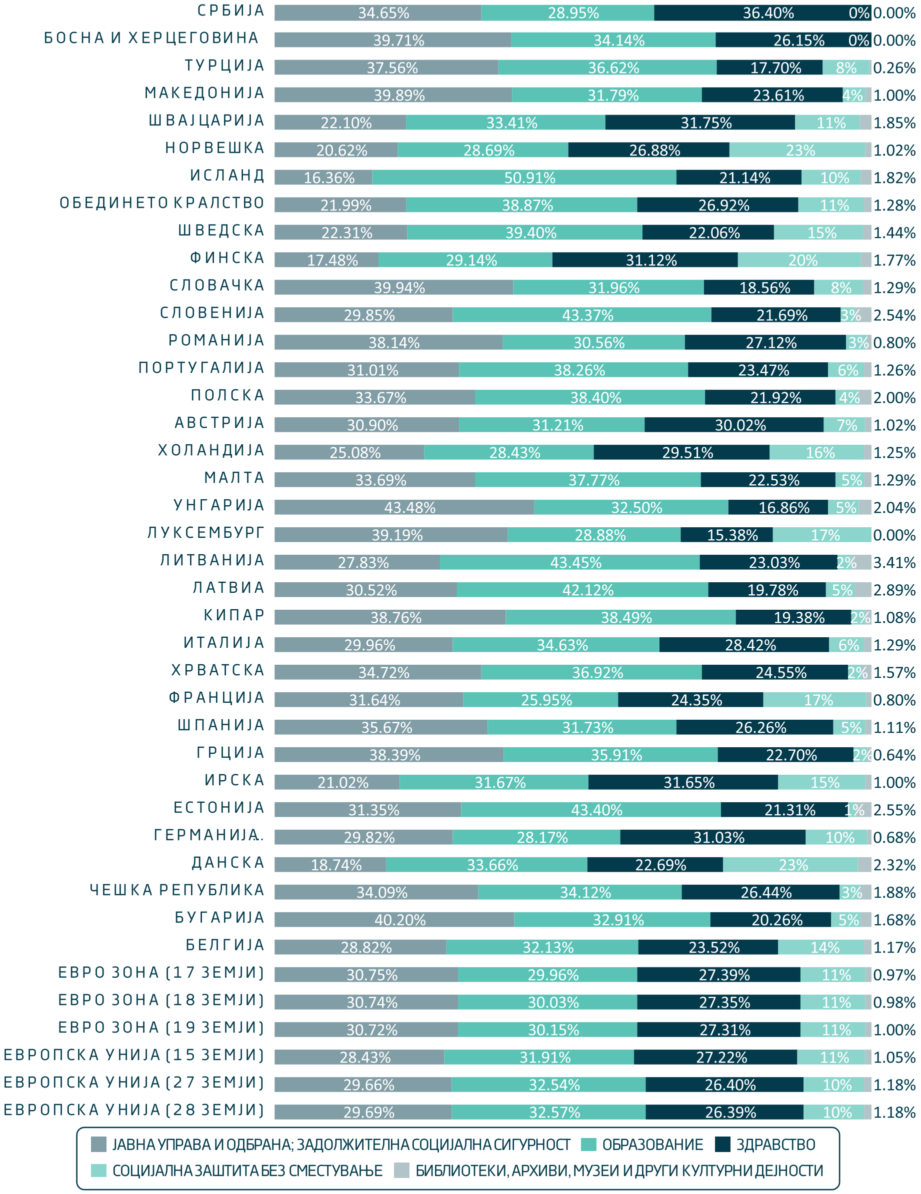
Најмногу вработени во здравството во однос на целиот јавен сектор има Финска, 31,12%, а најмалку вработени во здравството има во Луксембург, 15,38%, и Унгарија, 16,86%.

Најголем дел од вработените во јавниот сектор – образование во Европа има Исланд, 50,91%, а најмал во Франција, 25,95%. Просек во земјите членки на ЕУ е 32,57%.

Во однос структурата на вработените во јавниот сектор, Македонија е најслична со просекот на ЕУ во процентот на вработените во здравството и образованието, а најмногу отстапува во делот на вработените во администрацијата, одбраната и задолжителното социјално осигурување. Бројот на вработените во овие дејности во Македонија е за 10,2% поголем од просекот во ЕУ. Процентот на вработените во социјалната заштита без вдомување во Македонија е само 4% од јавниот сектор. Просекот во ЕУ е 10%.

Споредбено гледано, во поглед на бројот вработени, Македонија нема голем јавен сектор, но е еден од најбрзо растечките јавни сектори и една од поголемите администрации. Она што може да го заклучиме како непосакуван тренд во услови на економска криза е порастот на „класичната администрација“ односно административните и јавните службеници во однос на вработените во јавните служби. Доколку истиот пораст би се должел на повеќе вработени лекари, учители, педагози, дефектолози, социјални работници, негувателки и воспитувачки во градинки, библиотекари и други даватели на јавни услуги, субјективно мислење на авторот е дека граѓаните би добиле „поголема вредност“ од јавниот сектор отколку од зголемениот број вработени во државната администрација и некруцијалниот работен кадар.

Графикон 3.[14] Структура на вработените во јавната администрација по сектори

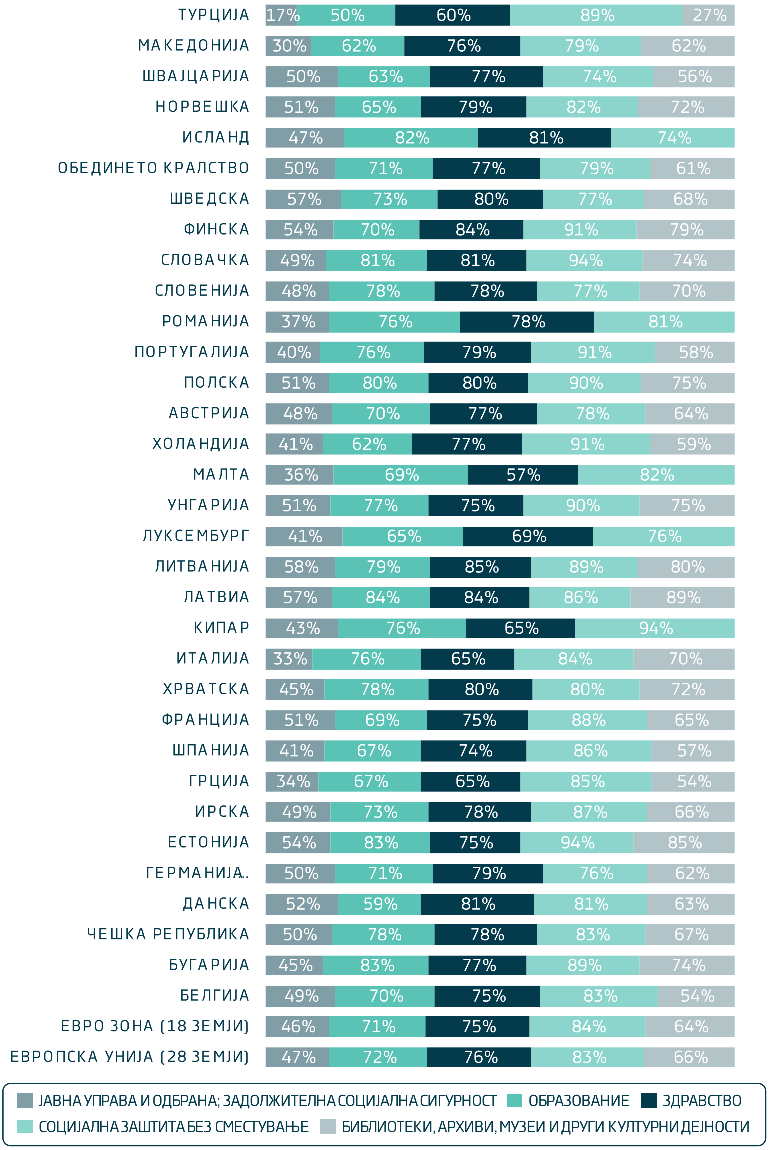


[14] Eurostat, достапно на:http://ec.europa.eu/eurostat/data/database; Завод за статистику (Босна и Херцеговина) достапно на:http://www.bhas.ba/saopstenja/2016/ZAP_2016M07_001_01_BS.pdf; Државни завод за статистику (за Србија) достапно на: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/26/98/zp22092016.pdf;

* Податоците за БиХ и Србија се без Библиотеки, архиви, музеи и други културни активности;

КАКВА Е РОДОВАТА СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР? МАШКИ ИЛИ ЖЕНСКИ СВЕТ?

Графикон 4.[15] Процент на вработеност на жени по сектори



[15] Eurostat, Employment by sex, age and detailed economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2 two digit level) - 1 000 (lfsa_egan22d; Достапно на : http://ec.europa.eu/eurostat/data/database

Во Македонија, учеството на жените во однос на мажите вработени во јавниот сектор е најголемо во секторот социјална заштита без вдомување, каде жените претставуваат 79% од вработените. Овој сектор претставува најмал дел од структурата на вработените во јавниот сектор (според набљудуваните параметри). Во здравството 76% од вработените се жени, во образованието и културата 62%, а најмала е родовата застапеност на жените во јавната администрација, одбраната и задолжителното социјално осигурување каде жените претставуваат само 30% од вработените.

Просекот во земјите членки на ЕУ покажува значително повисока застапеност на жените во јавната администрација, одбраната и задолжителното социјално осигурување односно 47% од вкупниот број вработени. Во однос на другите параметри, Македонија помалку се разликува во секторот на образованието, каде просекот на ЕУ е 72%. Во здравството, социјалната заштита без вдомување и културата, Македонија е незначително под просекот на ЕУ во однос на застапеноста на жените.

Европска земја каде жените се најмалку застапени во јавниот сектор е Турција. Освен во институциите кои пружаат социјална заштита без вдомување каде жените претставуваат 89% од вработените, во другите параметри се видно под просекот на ЕУ, а најмалку се застапени во администрацијата, безбедноста и задолжителното социјално осигурување каде претставуваат само 17% од вработените.

Споредбено гледано, јавниот сектор во Европа и Македонија е женски свет.

Од официјалните податоци на МИОА, кога јавната администрација ќе се погледне одвоено од одбраната, во Македонија жените во 2014 биле речиси подеднакво застапени со мажите во државната администрација (министерствата, инспекторатите, управите, бироата, самостојните органи на управата и органите на локалната самоуправа), Табела 1. Во однос етничката припадност жените се незначително позастапени од мажите во сите етнички заедници, освен во припадниците на албанската немнозинска заедница каде мажите се двојно позастапени од жените. Во 2015 година застапеноста на жените во јавниот сектор во Македонија, според податоци од МИОА, е, во просек, 45% од вработените во јавниот сектор, освен во армијата, полицијата и агенцијата за разузнавање за кои нема официјални податоци.[16]

[16] Методолошки не е дозволено директно споредување на податоци од различни извори поради различна методологија на прибирање и анализа и од тие причини не изведуваме конкретни заклучоци за застапеноста на жените во администрацијата и одбраната, иако на прв поглед се изведува заклучок дека не се доволно застапени во областа на одбраната (АРМ, полиција и разузнавање).

Табела 1.[17] Родова структура на државната администрација по сектори

	Просечна возраст		
Дејност/пол	Жени	Мажи	Просек
Здравство	47,76	47,86	47,81
Јавни претпријатија	50,83	50,11	50,47
Култура	45,84	46,20	46,02
Локална власт	43,77	45,23	44,50
Образование	44,14	46,89	45,52
Органи на државна власт	42,92	41,75	42,34
Правосудство	43,65	41,69	42,67
Труд и социјала	46,50	47,49	46,99
Вкупно	46,42	45,91	46,17

[17] Регистар на вработени во јавен сектор, Ibid, стр. 63;

РОДОВА И ЕТНИЧКА СТРУКТУРА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО МАКЕДОНИЈА

Табела 2: Преглед на етничката структура на вработените административни службеници, по националност и пол[1]

	2010	2011	2012	2013	2014
Македонци	8.733	10.470	10.166	10.051	10.628
Албанци	3.002	3.428	3.942	4.144	4.387
Турци	185	239	333	322	370
Роми	79	139	222	207	219
Власи	94	111	110	117	109
Срби	178	197	224	220	232
Бошњаци	77	94	104	107	113
останати	67	91	90	99	102
Не се изјасниле	65	52	56	54	52
мажи	6.072	7.893	7.932	7.977	8.471
жени	6.480	6.927	7.315	7.344	7.741
Македонци мажи	3.988	5.064	4.670	4.605	4.876
Македонци жени	4.745	5.406	5.496	5.446	5.752
Албанци мажи	2.042	2.350	2.653	2.768	2.943
Албанци жени	960	1.078	1.289	1.376	1.444
Турци мажи	105	140	203	195	234
Турци жени	80	99	130	127	136
Роми мажи	45	87	136	125	133
Роми жени	34	52	86	82	86
Власи мажи	47	55	50	54	48
Власи жени	47	56	60	63	61
Срби мажи	85	89	102	101	104
Срби жени	93	108	122	119	128
Бошњаци мажи	37	41	49	49	52
Бошњаци жени	40	53	55	58	61
останати мажи	34	48	46	56	57
останати жени	33	43	44	43	45
не се изјасниле мажи	26	19	23	24	24
не се изјасниле мажи	39	33	33	30	28
Вкупно	12.480	14.821	15.247	15.321	16.212

До 2014 година, застапеноста на жените во државната администрација (министерствата, органите во состав на владата, другите органи на управата, управните организации) и локалната самоуправа е во постојан пораст, иако сè уште се помалку застапени од мажите, односно претставувале 47,7% од вработените административни (државни) службеници.

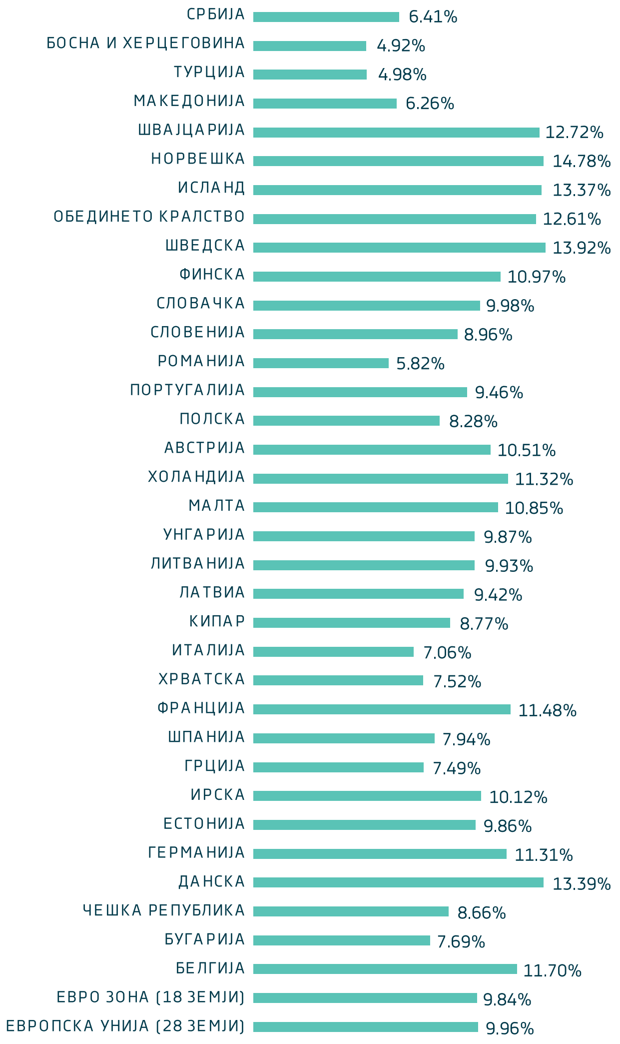
Во однос на етничката застапеност, најзастапени биле службениците од македонска етничка припадност, 65,6% од вкупниот број вработени. Втората најзастапена етничка заедница се припадниците на албанската етничка заедница кои во 2014 претставувале 27,1%, а по нив Турците со 2,3%, Србите со 1,4% а најмалку застапени се Власите со 0,7%.

Во однос на родовата структура на етничките заедници вработени во државната администрација, жените со македонска етничка припадност претставуваат 54,1% од вработените во јавниот сектор, по нив најзастапени се од српската и влашката етничка заедница со повеќе од 55%.

Жените од албанската етничка заедница се најмалку застапени и претставуваат помалку од 33% од вработените Албанци. Жените од турска етничка припадност претставуваат 36% од вработените од оваа етничка заедница, а жените Ромки претставуваат 39%.

ШТО ЗНАЧИ БРОЈОТ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР?

Графикон 5.[18] Вработени во јавниот сектор како процент од вкупното население



[18] * Без библиотеки, архиви, музеи и други културни активности;
** За Босна и Херцеговина податоците за дејности во Здравствената и социјалната заштита се 49.210;
*** За Србија број на вработените во Здравствената и социјалната заштита за 2015 е 166.000;
**** За Македонија користени се податоци од Државниот завод за статистика и попис на населението од 2002, вкупен број на жители 2.069.172;

Одговорот на прашањето колку вработени треба да има една држава во јавниот сектор не е едноставен, бидејќи прашањето, само по себе, не е едноставно.

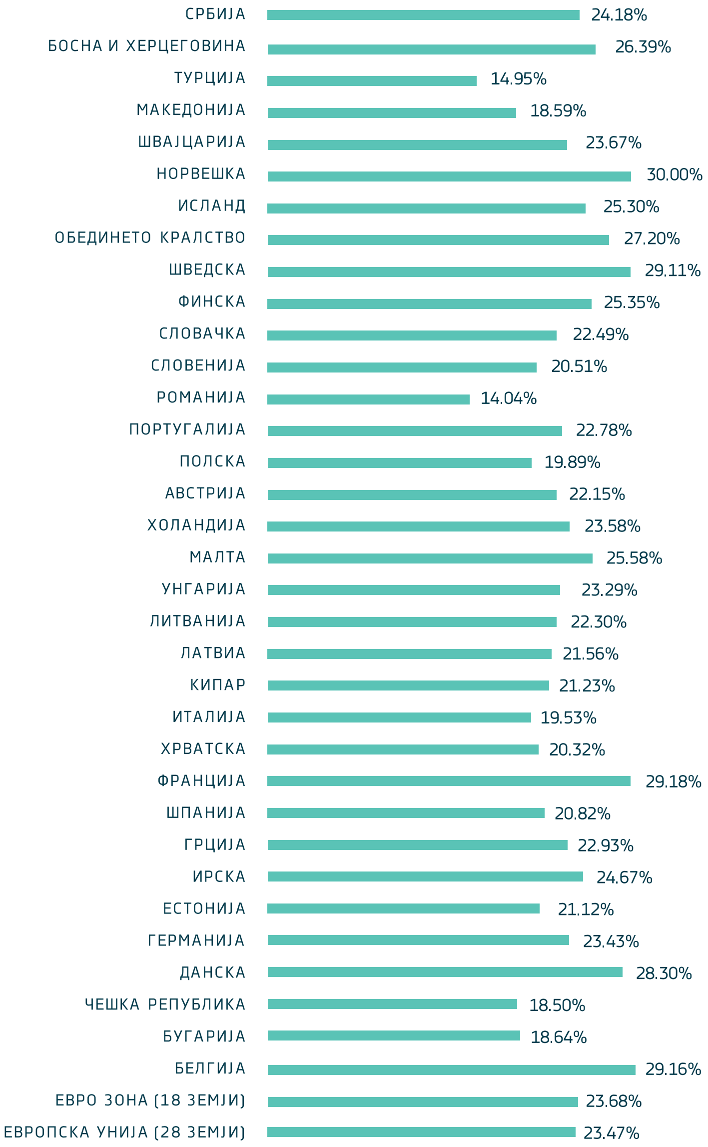
Поставете си го следното прашање, колку услуги сакаат граѓаните!? Дали граѓаните во густо населени места сакаат и заслужуваат повеќе услуги отколку граѓаните во помалку населени подрачја? Дали развиените држави и региони треба да имаат повеќе услуги од помалку развиените? Потребите на граѓаните се исти, а законски загарантираните права подеднакво треба да им бидат достапни на сите граѓани независно каде живеат. За секој сервис што „државата“ го пружа на своите граѓани потребен е одреден број луѓе кои ќе го администрираат тоа. Неспорно е дека малите земји секогаш имаат „поскап“ јавен сектор бидејќи се стремат да овозможат ист фонд на сервиси на своите граѓани како и големите и развиените земји. Оттука, прашањето е подобро да се формулира на следниот начин: колкав јавен сектор може да си дозволи одредена земја?

Вкупниот број вработени, следен низ одреден период е корисен показател за трендот на порастот или смалувањето на јавниот сектор, но не е единствен ниту, пак, сеопфатен показател за оправданоста на неговата големина. За таа цел се користат и други показатели. Во овој извештај се користени следните: големината на јавниот сектор во однос на вкупното население, големината на јавниот сектор во однос на населението по региони и уделот на вкупните владини трошења во стопанството изразени како дел од бруто домашниот производ.

Во однос на вкупното население во Македонија, вработените во јавниот сектор претставуваат 6,26%. Со тоа, јавниот сектор во Македонија е сличен во обемот со Србија, поголем од јавниот сектор во Босна и Херцеговина, а помал од јавниот сектор во Хрватска и Словенија. Просекот на земјите членки на ЕУ е 9,96%. Земјите во Европа каде учеството на вработените во јавниот сектор процентуално е нешто поголем од 10% се Германија, Финска, Ирска, Малта, Холандија и Австрија. Најголем јавен сектор во однос на вкупното население имаат скандинавските земји, Норвешка 14,78%, Исланд, Шведска и Данска нешто над 13%.

Развиените земји со развиен социјален систем имаат поголем јавен сектор. Помалку развиените земји во Европа бележат помал јавен сектор во однос на вкупното население и Македонија не е исклучок од овој тренд.

Графикон 6.[19] Вработени во јавниот сектор како процент од вкупната вработеност



[19] Eurostathttp://ec.europa.eu/eurostat/data/database (Јавниот сектор ги опфаќа: Јавната управа и одбраната; Задолжителната социјална сигурност; Образованието, Здравството, Социјалната работа без сместување, Библиотеките, музеите, архивите и другите културни дејности; Вкупната вработеност е според класификацијата на NACE, (Employment by sex, age and citizenship (1 000) (lfsa_egan), Достапно на: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database

Во однос на процентот вкупна вработеност на населението (Графикон 6), вработените во јавниот сектор во Македонија претставуваат 18,59% од вкупниот број вработени.

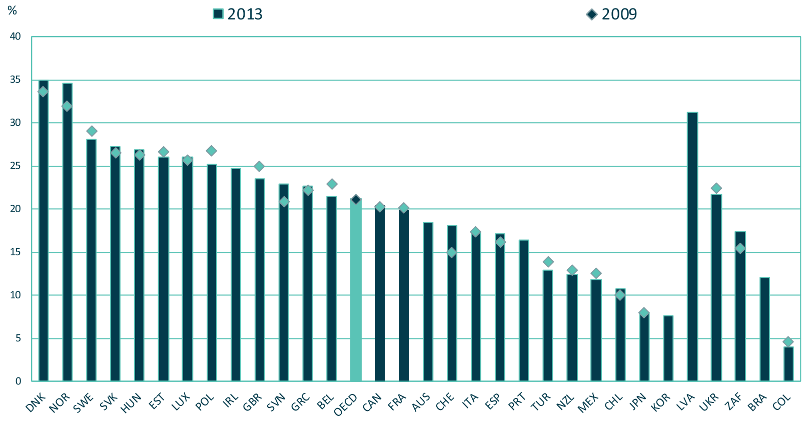
Во Србија и Босна и Херцеговина јавниот сектор претставува поголем дел од вкупно вработените или над 24%, додека во Словенија и Хрватска јавниот сектор зафаќа нешто повеќе 20% од вкупната вработеност, а во Бугарија 18,64%. Со тоа јавниот сектор во Македонија е сличен со земјите од Западен Балкан кои се членки на ЕУ, а е помал во однос на просекот на сите 28 земји членки на ЕУ. Просекот на земјите членки на ЕУ е 23,47%.

Најголем удел во вкупната вработеност на земјата има јавниот сектор во Норвешка со 30%, Франција 29,18%, Белгија 29,16% и Шведска 29,11%.

Најмалку вработени во јавниот сектор во однос на вкупниот број вработени во ЕУ има во Романија, 14,04%, а по нив, на ниво на Европа, во Турција, 14,95%.

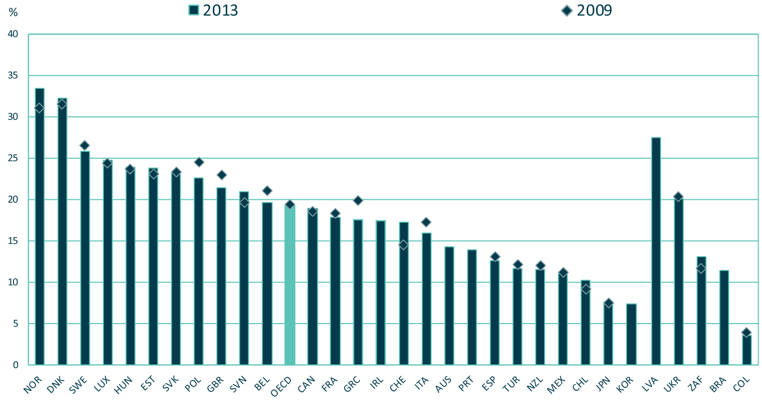
Од Графиконот може да се заклучи дека развиените земји и земјите со развиена социјална заштита имаат процентуално поголем јавен сектор во однос на вкупната вработеност. Србија и Босна, како земји во развој, отстапуваат од овој тренд.

Графикон 7. Вработени во јавниот сектор како процент од вкупната вработеност во ОЕЦД од 2009 до 2013[20]



[20] OECD (2015), Ibid. стр. 87: Извор: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (database). Data for Italy are from the National Statistical Institute and the Ministry of Finance. Data for Portugal are from the Ministry of Finance. Data for Korea were provided by national authorities [http://dx.doi.org/10.1787/888933248603]

Графикон 8. Вработени во јавниот сектор како процент од вкупната работна сила во ОЕЦД од 2009 до 2013[21]



Во однос на вкупната работна сила (активно население), вклучително и невработените, трендот на вработеност во јавниот сектор покажува сличен тренд како и во однос на процентот од вкупната вработеност, со малку исклучоци. Просекот на ОЕЦД за јавниот сектор во однос на вкупната работна сила е нешто над 19% од 2009 до 2013 година. Определен пад во процентни поени се гледа кај Шпанија од 13,2% на 12,7%. Слично е и во Грција, каде јавниот сектор во овој период се намалил од 19,9% на 17,5% од вкупната работна сила, но бележи пораст како процент од вкупната вработеност од 22,2% на 22,6%. Порастот на јавниот сектор како удел во вкупната вработеност во двете земји не се должи на реален пораст на вработеноста во јавниот сектор, туку поради забрзаниот пад на вкупната вработеност во стопанствата на тие земји поради што и уделот на јавниот сектор во однос на сите вработени се зголемил.

[21] OECD (2015), Ibid. стр. 87: Извор: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (database). Data for Italy are from the National Statistical Institute and the Ministry of Finance. Data for Portugal are from the Ministry of Finance. Data for Korea were provided by national authorities [http://dx.doi.org/10.1787/888933248615]

Табела 3.[22] Преглед на вработените во општинската администрација по региони во РМ во однос на споредбените показатели за активно население, стапка на вработеност и бруто домашен производ

2015	Број вработени во општинска администрација	АКТИВНО НАСЕЛЕНИЕ (работна сила) ISCED 0-5 и повеќе	СТАПКА НА ВРАБОТЕНОСТ	БДП[2] (по глава на жител)
Р. Македонија	5.825	954.925	42,1	100,0
Вардарски	402	76.030	45,8	107,5
Источен	549	92.088	51,6	95,7
Југозападен	842	99.449	36,2	74,1
Југоисточен	542	96.442	56,9	119,2
Пелагониски	529	124.486	52,2	98,7
Полошки	773	122.934	33,2	46,0
Североисточен	401	76.495	30,6	58,3
Скопски	1.787	266.997	40,4	143,6

Имајќи предвид дека општинската администрација претставува мал број од вкупното активно население во наведените плански региони, тешко е да се изработи сликовит приказ. Во однос на активното население во планските региони може да се забележи сличен тренд, дека во регионите со поголемо активно население има и поголема општинска администрација (со исклучок на Пелагонискиот Регион, кој иако за мала разлика покажува помала администрација од другите региони во однос на бројот на активното население). Оттука може да изведеме заклучок дека, со исклучок на Пелагонискиот Регион, бројот на вработените во општинската администрација (без јавните претпријатија и општинските установи), е поголем во регионите со поголемо активно население.

Споредено, пак, со стапката на вработеност и БДП по глава на жител, Скопскиот, Пелагонискиот, Југоисточниот и Источниот Регион имаат помали администрации од Вардарскиот, Југозападниот, Полошкиот и Североисточниот Регион, иако имаат повисока стапка на вработеност и повисок бруто домашен производ по глава на жител.

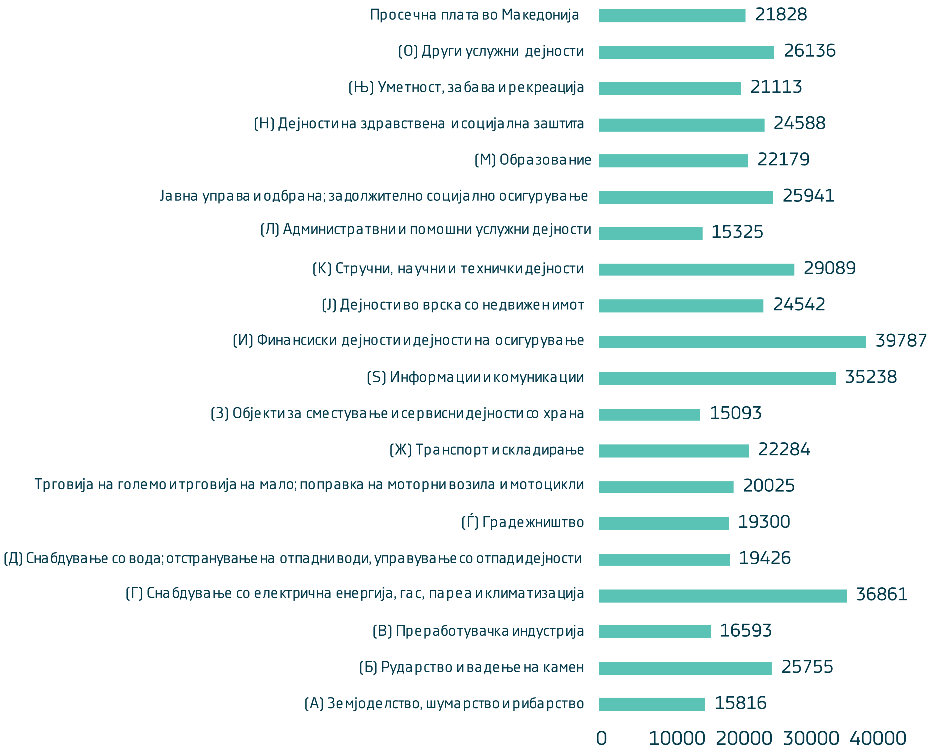
[22] Извор: Државен завод за статистика; Активно население: го сочинуваат вработените и невработените (работна сила); Стапката на вработеност: како учество на вработените во работоспособното население на возраст од 15 години и повеќе; Работоспособно население се сите лица на возраст од 15 до 79 години;

Условно речено, во однос на БДП по глава на жител и стапката на вработеност, најголема општинска администрација имаат општините во Полошкиот Регион, каде се бележи најниска стапка на БДП по глава на жител и само 33% стапка на вработеност, а како регион се трети по големина на општинската администрација.

Графикон 9. Просечна плата во РМ за периодот 2005 – 2015

КОЛКУ СЕ ЗАРАБОТУВА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР?

Графикон 10.[23] Висина на плати во РМ за 2015 година за различни секторски области



Просечните плати во рамките на јавниот сектор се разликуваат, иако во периодот од 2005 до 2015 се бележи општ пораст на платите во Република Македонија во сите сектори. Порастот прикажан во Графикон 9 го одразува порастот на номиналниот износ на просечните плати, а не и потрошувачката кошница. Најголем пораст на платите се бележи во периодот од 2008 до 2009 по што платите се зголемуваат незначително.

[23] МАКСТАТ, Просечна исплатена бруто-плата по вработен, по сектори на дејност, по НКД Рев. 2, по месеци. Достапно на: http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/?rxid=36829ddd-fd1c-4a5f-9cf9-021856ec0d79

Во однос на просечната плата во Македонија, во јавната администрација, одбраната и задолжителното социјално осигурување се исплатуваат повисоки плати во просек, иако не значително. Одделно по дејности, најниска просечна плата се исплаќа за административните и помошните услужни дејности и во преработувачката индустрија. Највисоки се просечните плати во финансиските дејности и осигурувањето, ИКТ и снабдувањето со енергенти каде платите се значително повисоки од другите дејности како и од самиот просек во Македонија.

Во таа смисла, платите во јавната администрација, одбраната, задолжителното социјално осигурување и здравството се, во просек, повисоки од другите дејности во јавниот сектор,[24] како и од повеќето дејности во приватниот сектор, но се далеку од највисоките просечни плати во Македонија.

Треба да се укаже дека порастот на платите не значи секогаш и подобрување на животниот стандард. На пример, од 2014 година, согласно со новата правна рамка, административните службеници имаат право на додаток на плата поради приспособување кон пазарот на трудот.[25] Ова значи дека порастот на платите може да се должи поради интенцијата на Владата да го следи порастот на цените во државата, порастот на просечните плати и, општо речено, порастот на трошоците за живеење и соодветно да ги крева платите на вработените во администрацијата. Порастот на платите може да се должи и на други мерки на Владата, но не мора секогаш да значи дека и ефективно им се подобрува животниот стандард на службениците. Доколку се земе предвид просечната стапка на инфлација за период од 10 години, номиналната вредност на просечната плата со текот на времето ја губи реалната куповна моќ, поради што и определено покачување на номиналната плата не мора да значи и реално зголемена куповна моќ.

Табела 4[26]: Инфлација (просек, на кумулативна основа, во %)/2

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,5	3,2	2,3	8,3	-0,8	1,6	3,9	3,3	2,8	-0,3	-0,3

[24] Надоместоците на избрани и именувани лица односно функционери, се разликуваат од просекот на лицата со редовен работен однос односно административните службеници и давателите на јавни услуги;

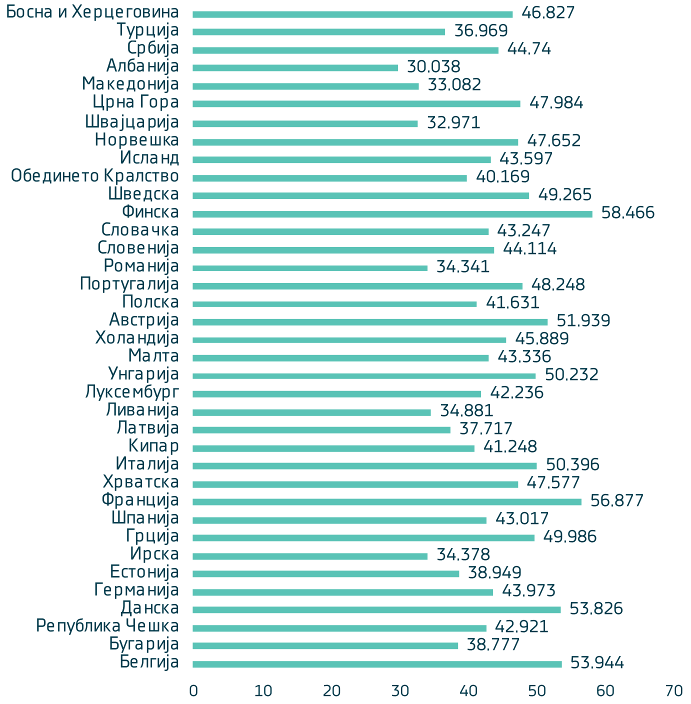
[25] Чл. 89, ст. 1, ал. 2 и чл. 91 од Законот за административни службеници (Службен весник на РМ, бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016);

[26] Инфлација (просек на кумулативна основа, во %) 2: Основни економски показатели за Република Македонија, НБРМ 2017 [http://nbrm.mk/WBStorage/Files/Statistika_Osnovni_makroek_indikatori_mak.xlsx];

Јавниот сектор не мора да претставува кариерен избор со високи примања (со исклучок на највисоките работни места),[27] а најголемата концентрација на раководни звања се наоѓа во класичната државна администрација. Сепак, со работата во јавна институција се доаѓа до одредени придобивки во однос на просечната работа во приватниот сектор. Некои од овие придобивки се одредена извесност и сигурен приход во услови на криза, сигурно здравствено осигурување, извесна пензија и полесен пристап до кредити поради што вработувањето во јавната администрација сè уште е атрактивно.

КОЛКУ НÈ ЧИНИ ЈАВНИОТ СЕКТОР?

Графикон 11.[28] Вкупно генерално владино трошење како процент од БДП



[27] На пример: Во 2014 год., од вкупно 16.212 државни службеници, 180 се секретари, 956 државни советници, 1.872 раководители на сектор, 1.313 помошници раководители на сектор и 5.605 раководители на одделенија; Односно 9.887 лица имале примања поголеми од 30.000 денари;

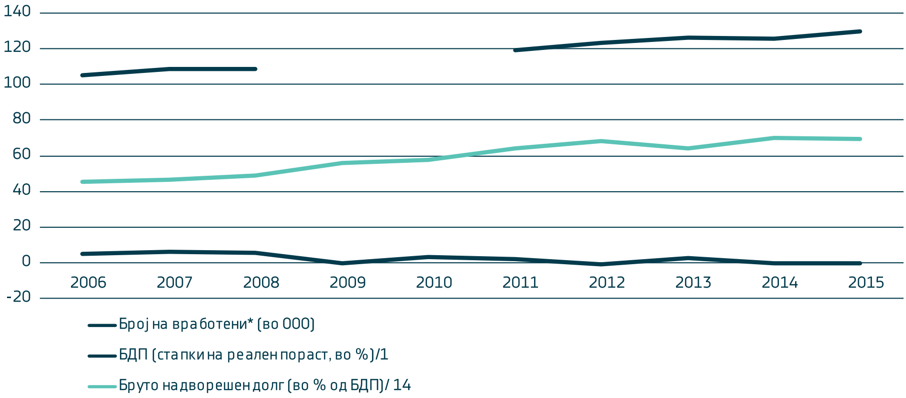
[28] Извор: Economy Watch 2015: Total expenditure consists of total expense and the net acquisition of nonfinancial assets;

Често употребуван показател за општата големина на јавниот сектор е вкупното владино трошење изразено како процент од бруто домашниот производ. Показателот ги изразува вкупните владини расходи и набавките на средства, а се користи за да се добие општ приказ за уделот на буџетските средства со кои располага владата (во најширока смисла на зборот) во стопанството на една држава.

Во 2015 година уделот на вкупното владино трошење во Македонија изнесувал 33% од БДП што е значително помалку од Србија, 44,7%, и Босна и Херцеговина, 46,8%, како и од Хрватска, 47,5%, и Словенија, 44,1%, а поблиску до уделот на вкупното трошење на владата во БДП на Бугарија, 38,7%, и Романија, 34,3%. Со тоа Македонија е под просекот на вкупното владино трошење како удел во БДП од земјите од регионот.

Најголем удел на вкупно владино трошење во БДП, од земјите во Европа во 2015 имале Финска, 58,4%, Франција, 56,8%, Данска и Белгија со нешто над 53%.

Графикон 12.[29] Број вработени во јавниот сектор во однос на БДП и бруто надворешниот долг



Иако, споредбено, вкупното владино трошење изразено како процент од БДП не било големо во однос на земјите од регионот и Европа во 2015 година, сепак, доколку ги земеме предвид локалните околности во земјата, порастот на бројот на вработените во јавниот сектор не го следи развојот на стопанството. Имено, доколку ја земеме како параметар стапката на реален раст на БДП во периодот од 2006 до 2015, ќе видиме дека таа бележи значителен пад од 5,5% во 2008 на

[29] Извор на податоците за бројот на вработените во јавниот сектор – Еуростат дата база на податоци во која недостасува ат податоци за 2008, 2009 и 2010 година поради разликата во националната класификација на дејности / Извор на податоци за БДП и бруто надворешен долг: Основни економски показатели за Република Македонија, НБРМ, 2017[http://nbrm.mk/WBStorage/Files/Statistika_Osnovni_makroek_indikatori_mak.xlsx];

-0,4% во 2009 по што флуктуира и во 2015 достигнува 3,8%, повторно пониско од стапката на реален раст во 2008 година.

Бруто надворешниот долг во овој период постојано се зголемува од 45,7% од БДП во 2006 до 69,4% од БДП во 2015 година.

За целиот овој период бројот на вработените во јавниот сектор постојано расте и како што веќе констатиравме во Графикон 1, во периодот од 2006 до 2015 година се зголемил за 24,4% во однос на 2016 година, или најмалку за 36.150 лица. Ниту еден економски показател не го оправдува овој тренд.

Табела 4. [30] Учество во БДП (%)[31]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Јавна управа и одбрана; задолжително социјално осигурување; Образование; Дејности на здравствена и социјална заштита	14,2	15,3	14,8	14,3	14,9	12,8	12,4	12,2
Буџет / вкупни приходи (во милиони)	128.739	153.215	143.334	148.404	156.750	147.957	158.243	163.280
Буџет / вкупни расходи (во милиони)	134.279	164.797	153.796	159.992	169.198	165.652	176.514	181.777
Плати и надоместоци на плати како % од расходи (во милиони)	23.204	25.154	22.844	23.299	22.693	23.136	23.682	24.451
Плати и надоместоци на плати како % од расходи	17,3	15,3	14,9	14,6	13,4	14,0	13,4	13,5

Трошоците за јавната администрација, одбраната, задолжителното социјално осигурување, образованието, здравството и социјалната заштита во Македонија изразени како дел од БДП својот врв го достигнуваат во 2009 година, кога претставувале 15,3% од бруто домашниот производ, а од тогаш до 2015 година бележат константен пад.

[30]

[31] Извор: Бруто домашен производ според производниот метод, по НКД Рев. 2, по години (од тримесечните пресметки на БДП);

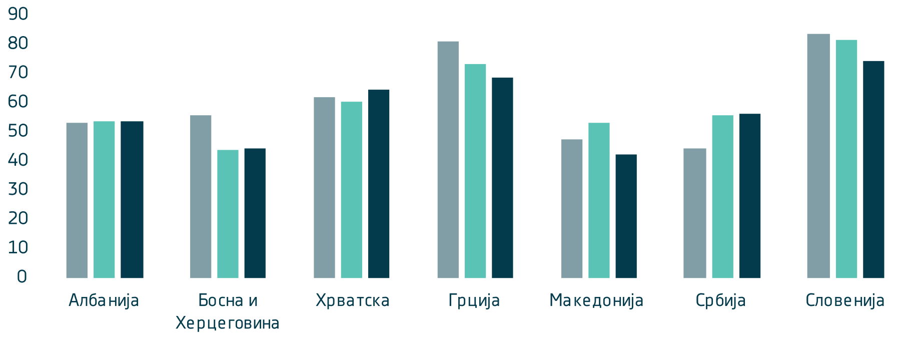
Иако од Графикон 1 се гледа константен пораст на вкупниот број вработени во јавниот сектор од 2006 до 2015, а од Графикон 2 се гледа дека дел од порастот оди на сметка на здравството, социјалната заштита и образованието, а во прилог на јавната администрација, одбраната и задолжителното социјално осигурување, сепак, овие дејности од 2009 претставуваат процентуално помал удел во БДП од година во година.

Колку средства се трошат во јавниот сектор, иако се користи како показател за општите димензии на јавниот сектор, не ни дава одговор на прашањето како тие средства се трошат и во што се вложуваат. Квалитетот на услугите во јавниот сектор бара посебно истражување и за да се испита правилно се користат други показатели.

Забележливо е дека буџетот од година во година се зголемува, со што процентуалниот удел на трошоците за јавната администрација, одбраната, задолжителното социјално осигурување, образованието, здравствената и социјалната заштита се смалуваат, во номинален износ тој е поголем. Истото е воочливо доколку ги погледаме трошоците за плати и надоместоци на плати предвидени во буџетот. Од 2009 до 2015 трошокот за плати и надоместоци на плати во номинален износ се зголемува што значи дека повеќе пари се даваат за плати и надоместоци на плати. Поради тоа што буџетот е процентуално поголем од порастот на платите, уделот на платите во вкупните расходи на буџетот е помал.

КАКВИ СЕ ПЕРЦЕПЦИИТЕ ЗА КВАЛИТЕТОТ НА РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО ОДНОС НА РЕГИОНОТ?

Графикон 13: Ефективност на владата[32]



[32] Извор за индикаторите: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Овој индекс ја одразува перцепцијата на испитаниците за тоа каков е квалитетот на јавните услуги, квалитетот на јавната администрацијата и нивото на независност на администрацијата од политичките притисоци, квалитетот односно способноста да се формулираат и имплементираат јавните политики и кредибилитетот на владата во заложбите за извршување на тие политики.

Резултатите се изразени во процентни поени на скала од 0 како најниска вредност до 100. Во прикажаниот Графикон се земени вредности за 2005 година, 2010 година и 2015 година за земјите од регионот.

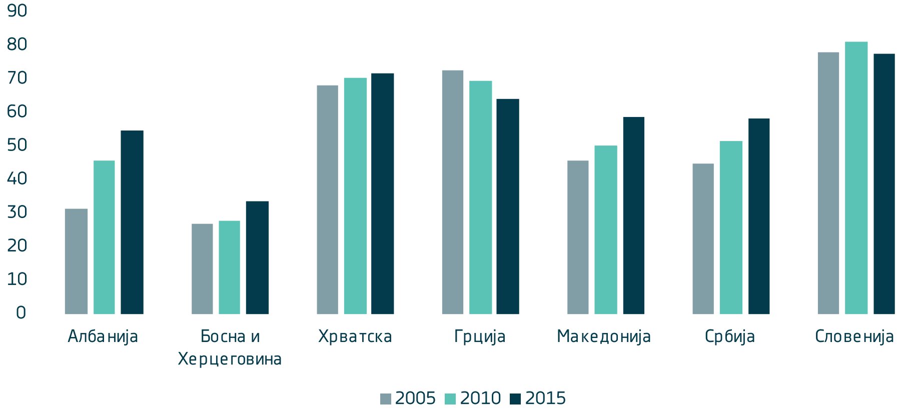
Она што е значајно за земјите од примерокот е дека бележат постепен пораст до 2010 година, по што кај Хрватска, Грција и Словенија до 2015 има благ пад на ранг–листата, иако како земји членки на ЕУ се над 65. Другите земји од Западен Балкан и покрај постојаниот пораст сè уште покажуваат слаби резултати и ниту една од земјите не успева да го преjде прагот од 60 проценти на скалата.

Најниски резултати постигнала Босна и Херцеговина, која за десет години успева од 26,83 процентни поени да се искачи на 33,68. Најмногу подобрувања во однос на овој индекс покажува Албанија која од 31,22 процентни поени во 2005 за десет години се искачила на 54,81 процентни поени.

Македонија од 45,85 процентни поени во 2005 се искачила на 58,65 во 2015 година со што, иако покажува подобрување во однос на перцепцијата за ефективноста на владата, не е задоволително ниво во однос на соседните земји кои се членки на ЕУ од балканскиот регион, а слични резултати во мерениот период покажува и Србија.

The Worldwide Governance Indicators are available at: www.govindicators.org
Забелешка: The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Графикон 14: Спречување корупција



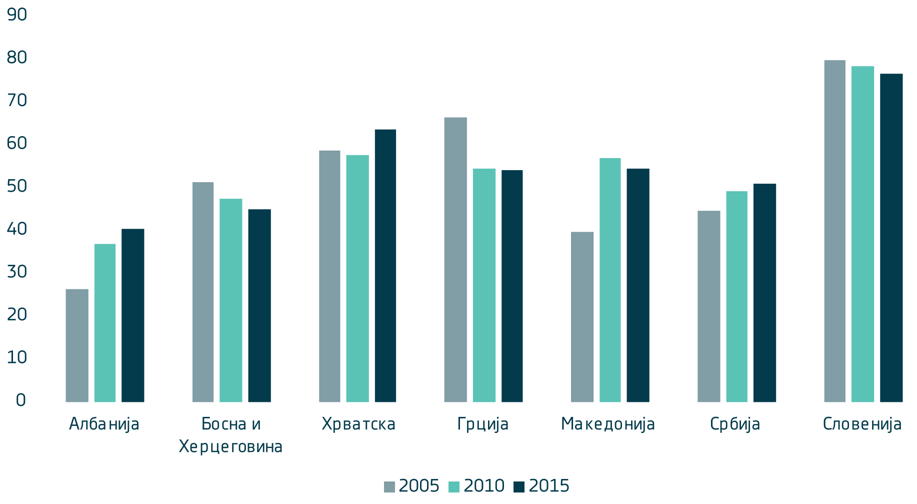
Овој индекс ги изразува перцепциите на испитаниците за нивото до кое јавните овластувања се користат за остварување приватни интереси, вклучувајќи ситни и крупни облици на корупција, како и „заробување“ на државата од страна на елити и приватни интереси.

Единствените земји во кои е забележано постојано подобрување на перцепциите на способноста на владата да се справи со корупцијата во мерениот период се Албанија и Србија, иако и со највисоките вредности во 2015 година од 40,38 процентни поени за Албанија и 50,96 за Србија се далеку од задоволителни. Најнизок рејтинг во однос на овој индекс покажува Албанија. Подобрување во однос на 2010 година за 6 процентни поени од 57,62 на 63,46 има во Хрватска со што е една од најдобро рангираните земји во примерокот после Словенија, која од 2005 до 2015 има пад на рејтингот за 3 процентни поени и паѓа од 79 на 76,44.

Другите земји од регионот опфатени во примерокот покажуваат пад на рејтингот во мерениот период. Најголем пад се бележи во Македонија, од 53,08 во 2010 година, за пет години се спушта речиси 10 процентни поени, на 42,36, ниво пониско за пет процентни поени во однос на 2005 година. Овој индикатор укажува на значителен пад на довербата во владата да се справува со корупцијата. Во 2016 година, за прв пат во Извештајот (за напредок) на Европската комисија за Македонија се нагласени грижи за заробувањето на државата од страна на клучни актери во државата.[33]

[33] The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report“, Commission Staff Working Document, Brussels 9. 11. 2016, SWD(2016) 362 final: ... raising concerns about state capture of institutions and key sectors of society.” Стр. 8;

Графикон 15: Учество во процес на одлучување, слобода на изразување



Овој индекс ги изразува перцепциите на испитаниците за нивото до кое во државата им е овозможено на граѓаните на учествуваат во процесот на носењето јавни одлуки, во процесот на избор на нивни претставници во власта како и слободата на изразување, слободата на здружување и слободата на медиумите.

Она што е забележливо е дека најразвиените земји од регионот бележат пад во однос на овој индикатор. Грција, во однос на 2005, од 81,25 процентни поени до 2015 се спушта за речиси 13 процентни поени, на 68,47. Во Словенија падот е нешто помал, од 83,65 процентни поени во 2005 година, на 74,38 во 2015 година. Единствените земји кои бележат континуирано подобрување (иако е далеку од задоволително) се Албанија и Србија. Албанија за 10 години успева да го зголеми овој индекс за еден перцентилен поен и во 2015 изнесува 53,69 процентни поени. Најнизок рејтинг во однос на овој индекс покажува Македонија, која од 53,08 процентни поени во 2010 година паѓа на најниско место на оваа скала во регионот, со 42,36 процентни поени во 2015 година што укажува на значително нарушена доверба во слободата на изразување, слободата на здружување, слободата на медиумите и можноста граѓаните да учествуваат во процесот на донесување одлуки и избор на свои претставници во власта.

ЦЕНТАР ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО
ПРОМЕНИ

Центар за управување со промени (ЦУП)
ул. Рајко Жинзифов бр.44-1, Скопје
тел.: +389(0)2 6092-216
е-пошта: info@cup.org.mk
www.cup.org.mk