

Др Борче Давитковски\*

Др Ана Павловска-Данева\*\*

### ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА ПОКРЕТАЧ ИЛИ ПРЕПРЕКА ЕВРОИНТЕГРАЦИОНИХ ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ

*У тексту је представљен процес европских интеграција кроз искуство Републике Македоније и унутрашњи институционални оквир. Интегрисање Македоније у Европску унију јесте и остаће приоритет сваке политичке елите, без обзира на њен положај у политичком спектру. У овом тренутку процес придруживања још није отворен, што представља једини сигуран метод кроз који се може мерити степен приближавања, кроз годишње Извештаје о напретку који подноси Европска комисија Савету Европске уније.*

*Сагледавајући позитивно право Републике Македоније које регулише положај јавних службеника, аутори констатују да се не може казати да су спроведене суштинске реформе које би усавришиле ефикасност јавне администрације. На том путу потребно је не само изграђивање поузданог правног оквира, него и постојање искрене политичке воље да се суочи са проблемима и да се проналазе одлучна, квалитетна решења, независно од кратко рочне политичке цене која се због тога мора платити. Аутори сматрају да је корисно поделити ово искуство са другим земљама у региону.*

**Кључне речи:** *Реформа јавне администрације. Систем државних службеника. Европске интеграције у Републици Македонији. Деполитизација администрација.*

---

\* Аутор је редовни професор и декан Правног факултета „Јустинијан први“ Универзитета Св. Кирил и Методије у Скопљу.

\*\* Аутор је ванредни професор и шеф Катедре за административно право и јавну администрацију Правног факултета „Јустинијан први“ Универзитета Св. Кирил и Методије у Скопљу.

## 1. УВОД: БРИСЕЛ *И*А КОПЕНХАГЕН И МАДРИД

Успостављање Европске уније може лако да се окарактерише као „најутицајнији агент промена у савременом владању и у процесу доношења одлука у Европи“.<sup>1</sup> Председник Европске комисије Жак Делор (*Jacques Delors*) је 1998. године изјавио да око 80% социоекономског законодавства земаља чланица Европске уније налази своје корене у договорним обавезама, политикама и законодавству Уније, који се стварају преко институција Европске уније. Једна таква чињеница, чак и да није процентуално прецизно изражена, указује на значајну улогу коју актери Европске уније и њихових политика имају у свакодневном животу европског грађанина. Преко „кризе државности“ све очигледнији је евидентан распад моћи у унутрашњим политичким системима, па се отуда европске земље уводе у убрзани интеграциони процес. Било би некоректно да се аргументује да национални доносиоци одлука (*policy-makers*) не продужавају да играју кључну улогу у обликовању заједничке политике (нешто што се посебно материјализује преко међувладиних институција које стварају и доносе кључне макрополитичке одлуке, а такође дефинишу битне политичке оквире), иако је ауторитет дат Унији и њеним институцијама неспоран доказ за подстицај убрзаног интеграционог процеса, у највећој мери, направљен ради повећане свести о потенцијалној економској конкурентности и геополитичкој моћи.

Анализирајући изјаву Жака Делора о великом социоекономском утицају права Уније на унутрашње правне режиме њених земаља-чланица, јавља се и једна велика дилема: како је могуће да је 80% социоекономских норми оформљено у Унији, када се у највећој мери све социоекономске норме практично стварају у политичком контексту и у сагласности са потребама грађана саме земље-чланице? Управо је одговор на ово питање иницирао истраживање спроведено у овом раду.

Очигледно је да се „национално дефинисани политички захтеви и политичке потребе деле у заједничком европском оквиру“,<sup>2</sup> а одатле произлазе и „европске политике“ које се имплементирају у земљама-чланицама. Европска унија несумњиво представља „политичку арену“ која лежи на „амалгаму двостепеног владања“, а паралелни носилац ових процеса са администрацијом институција Уније је увек национална јавна администрација одговарајуће земље чланице која обезбеђује други степен владања.

---

<sup>1</sup> Hellen Wallace, William Wallace, *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, New York 2005.

<sup>2</sup> H. Wallace, W. Wallace 4

Политика проширивања ЕУ је, несумњиво, интегрални део „велике слике“ повезане са процесом европске интеграције. Да би се разумела позиција Републике Македоније у овом процесу, есенцијално је да се прво анализира баш оно што се подразумева под процесом проширења, како у односу на протекли напредак, тако и у односу на будуће циљеве и истовремено да се сагледа специфична улога Републике Македоније и њене спремности да се прилагоди европским нормама. Националним доносиоцима одлука поверена је витална одговорност да приступе изградњи и убрзању интегралног процеса, у ком правцу су капацитет и стуктуре институција, као и национална јавна администрација, најчешће драматично потцењени.

Критеријуми за проширење Европске уније, са шире тачке гледишта, пре свега налазе се у општим нормама. Критеријуми за приступање утврђени су закључцима на Европском савету у Копенхагену 1993. године, као и допунским критеријумима за чланство на Мадридском европском савету 1995. године. Уколико се анализирају ови критеријуми, лако се може закључити да су упутства за приступање у значајној корелацији са стварањем адекватног институционалног система који има капацитет да води процес приступања. Такође, веома је важно да исти такав институционални оквир постоји и после стицања чланства, будући да свака нова земља-чланица мора да се прилагоди заједничком административном и институционалном систему Уније. То је систем који је усмерен, пре свега, ка одговарајућој имплементацији права Европске уније, али исто тако, обезбеђењу једнаког приступа свих грађана Уније остваривању својих права.

Трансформација улоге државе и модели владања у Европи су дубоко испреплетани са функционалном постављеношћу административних институција земаља-чланица Европске уније, а истовремено и са самим институцијама Уније. Одатле произлази и императивна потреба анализирања спремности административних структура за приступ заједничком административном систему.<sup>3</sup>

Циљ овог рада је да се презентује процес европских интеграција Македоније, који се огледа кроз призму постојећег унутрашњег институционалног оквира. Интеграција Републике Македоније у Европску унију била је и остаће приоритет сваке политичке елите, независно од њене локације у политичком спектру. Национална испитивања јавног мњења стално указују да македонска јавност (независно од етничког фактора) види европску интеграцију као кључни спољно-политички приоритет. Потребно је да се истакне аргумент да перспектива евроатланске интеграције делује као стабилизирајућа сила у унутрашњим друштвеним односима. Узимајући у обзир овакве

---

<sup>3</sup> Herwig C.H. Hofmann, Alexander Turk, *An Introduction to EU Administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK 2006.

чињенице и варијабле, намера писаца је да се да објективна оцена о стању националних институција и јавне администрације на том пољу, као и да се оцени да ли кључни носиоци ових тела поседују потребне капацитете да би македонским грађанима обезбедили њихов „захтев за европеизацију“.

## 2. МАКЕДОНИЈА И ПРОЦЕС ПРОШИРИВАЊА

Политика проширавања увек је била „интегрални део интегративног процеса и процеса политичког одлучивања у оквиру Европске уније“,<sup>4</sup> и поред чињенице да је овај фактички процес све до великог проширења 2004. године био „ограничен на неколико дискретних епизода“.<sup>5</sup> Став Уније према процесу проширивања саставни је део генералног приступа који садржи Политика за проширење, која је по својој природи композитна политика, односно „широки политички оквир који произлази из више политика и широког спектрума политичких области“.<sup>6</sup>

Као што је поменуто, од тренутка своје независности, Македонија има „уперене очи“ ка чланству у Европску унију. Први моменат сарадње између ЕУ и Републике Македоније догодио се 1996. године, када је Македонија испунила услове за добијање средстава преко програма PHARE Европске заједнице. Од тог момента, који је био примарно оријентисан ка финансијској подршци, виде се јасни и сериозни кораци оба субјекта (Републике Македоније и Европске уније) ка све ближем политичком савезу. Несумњиво је да постоје три кључне тачке интереса, када се ради о анализи македонског евро-интегративног процеса: 1. потписивање Уговора о стабилизацији и асоцијацији; 2. добијање статуса кандидата, и 3. процес визне либерализације.<sup>7</sup>

Нажалост, у тренутку писања овог рада, због „објективних узрока“, не може се дати и четврта тачка интереса: отварање преговора о приступању. Независно од сваке аргументације повезане са спремношћу институција и друштвених покретача, рекло би се да

---

<sup>4</sup> Н. Wallace, W. Wallace, 62.

<sup>5</sup> Neill Nugent, *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Macmillan Publishing, London 1997.

<sup>6</sup> Deirdre Curtin, *Executive Power of the European Union: Law, Practices and the Living Constitution*, Oxford University Press, New York 2009.

<sup>7</sup> То је процес који је од великог значаја, јер отвара границе Европске уније за грађане Македоније. Иако постоје политичке реперкусије, у највећој мери позитивног карактера, највећу корист има обичан македонски грађанин и професионалац. Ипак, циљ овог рада је да се расправе и анализирају смернице институционалног јачања, и отуда је непотребно, у овом моменту да се анализира овај процес.

у овом тренутку Република Македонија за почетак овог процеса заслужује да постигне тај стадијум у свом евроинтеграцијском путу.

Даље, од тренутка добијања статуса кандидата, Република Македонија се налази у имплицитно интеграционом мировању. Иако евроатланска интеграција остаје приоритет, и до одређене мере се предузимају кораци за постизање тих циљева, блокада за отварање приступних преговора делује као политичко, а и техничко назадовање. Да ли македонски лидери поседују капацитет да реше питања и препреке које им стоје на путу, као и да ли бирократија може да нађе своје место у комплексном административном систему којем се Република Македонија приближава?

### 3. СТАТУС КАНДИДАТА: ШТА СЛЕДИ?

Не постоји сумња о европској будућности Македоније, и свако „да ли“ одмах треба преформулисати у „када“. Стварање институција, поготово у сагласности са европским критеријумима, је битан приоритет Републике Македоније. Историјски тренутак се десио 16. децембра 2005. године, када је Европски савет дао Републици Македонији статус кандидата. Текуће реформе, као што је већ поменуто, биле су приоритет свих досадашњих влада, и тај заједнички дијалог са Унијом довео је до препоруке Европске комисије за отварање преговара за приступање чланству. Овде се неће анализирати узроци због којих до овог момента нису отворени преговори за приступање, јер је једини критеријум који није испуњен билатерално питање о имену са Републиком Грчком. Уместо тога, анализираћемо шта може да уради Република Македонија на свом путу ка евроинтеграцији.

Анализирајући Копенхагеншке и Мадридске критеријуме, јасно може да се види потреба за стабилним унутрашњим политичким системом. Оно што може да се истакне као посебно значајно, а где су највеће слабости Републике Македоније, је стабилност институција које обезбеђују демократију, владавину права, људска права и поштовање права мањина,<sup>8</sup> као и закључци Мадридског европског савета који се односе на ефективну примену законодавства Европске уније преко одговарајућих административних и судских структура.<sup>9</sup>

Треба нагласити да, и поред непостојања директне надлежности, Европска унија има утицај на методе преко којих земље чланице

---

<sup>8</sup> European Council Conclusions from 1993 Council Meeting, European Union, Copenhagen 1993.

<sup>9</sup> European Council Conclusions from 1995 Council Meeting, European Union, Madrid 1995.

организују своје административне системе. Европска унија намеће заједничке обавезе које морају да се материјализују, што значи да су земље чланице слободне да организују администрације по властитом нахођењу, али те администрације морају да воде процес доношења одлука на начин на који би се обезбедила одговарајућа и правилна примена свих обавеза постављених од стране Уније, у контексту реализације циљева постојаних политика.<sup>10</sup> Ти принципи морају се повезати са принципима садржаним у *acquis communautaire*: добрим управљањем, заштитом људских права и слобода, администрацијом која је тржишно оријентисана, администрацијом као јавном службом у функцији остваривања права и слобода грађана, итд.

Хејдбредер (*Heidbreder*) сматра да сама идеја о постојању Европског административног простора произлази управо из повећаног интензитета проширавања, при чему је чињенично стање у земљама потенцијалним чланицама било различито од њиховог реалног потенцијала за испуњавање критеријума за чланство. Тако, мере које су се преузимале за реформу администрације биле су коришћене испрва као пут за улазак у сам процес апроксимације по универзалном моделу Европске уније, а накнадно су послужиле као механизам конкретне апроксимације са *acquis communautaire*.<sup>11</sup>

Сагласно Партнерству за приступање закљученом између Републике Македоније и Европске уније, морају се предузети убрзани кораци за одговарајућу реформу, посебно имајући у виду да ово партнерство даје више могућности за финансијску подршку поменутог процеса. Услови за Републику Македонију су јасно одређени и остаје политичким лидерима да покажу вољу за одговарајуће доношење и имплементацију права Европске уније. Доношењем Националног плана о усвајању права ЕУ (*NPAA*) обезбеђен је јасан оквир и план процеса хармонизације, који треба да обезбеди одређени успех. Ипак, остају отворена питања, како би могле институције и јавна администрација, као њихов интегрални део, да постану ефективни и ефикаснији у операционализацији преговора за приступање, као и да ли ће их реформе начинити способним за структурализацију и вођење македонске евроинтеграције.

---

<sup>10</sup> Jacques Fournier et. Al., *Preparing Public Administrations for the European administrative Space*, SIGMA Papers: NO 23, SIGMA OECD, Paris 1998.

<sup>11</sup> Eva Heidbreder, *Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetration and Mechanisms of National Change*, KFG Working Paper, No. 05, 2009.

#### 4. ПРИБЛИЖАВАЊЕ КА ЕУ: ИНТЕГРАЦИОНИ ИЛИ ДЕЗИНТЕГРАЦИОНИ ПРОЦЕС?

У овом тренутку, будући да нису отворени преговори о приступању, јединствен и веродостојан метод за мерење апроксимације може се добити преко Годишњег извештаја о напретку који подноси Европска комисија Савету Европске уније. Ови извештаји анализирају напредак Партнерства о приступању од 2008. године, у генералном смислу, као и процес стабилизације и асоцијације, као интегрални део партнерства за приступање. Анализирајући Партнерство о приступању између Европске уније и Македоније,<sup>12</sup> постаје јасно да су ови извештаји само формални механизам за мерење напретка.

Партнерство о приступању између ЕУ и Републике Македоније ствара структуру за целокупни претприступни процес. Исто наглашава област реформе, али ствара и формални финансијски механизам за подршку овом процесу. У овом случају ради се о инструменту за претприступну помоћ (*IPA*). Само Партнерство о приступању, с аспекта временског оквира за примену, идентификује два вида приоритета, који су, свакако, део структуре критеријума за проширење ЕУ. Краткорочни приоритети имају очекивани оквир за примену од једне до две године, док средњорочни приоритети имају очекивани оквир примене од три до четири године.

С обзиром на то да је циљ овог рада да се прикаже улога реформе јавног сектора у евроинтеграцијском процесу, желимо да укажемо, а касније и критички да анализирамо, специфичне циљеве које има Република Македонија у овој области и извршени (не)постојећи прогрес, анализирано преко годишњих извештаја о напретку састављених од стране Европске комисије. Ови извештаји о напретку, писани од стране запослених у Европској комисији, имају за циљ да „следе и оцењују, у детаље, шта је сваки кандидат и потенцијални кандидат постигао у току последње године и где је потребно да се уложи већи напор“.<sup>13</sup>

У односу на *краткорочне приоритете* постављене од стране Партнерства о приступању, у делу о реформи јавне администрације, потенциране су следеће области реформе: увођење система каријере заснованом на заслугама, са циљем да се створи одговорна, ефикасна и професионална јавна администрација на централном и локалном нивоу; обезбеђење ефикасне примене Етичког кодекса држав-

<sup>12</sup> Council Decision 2008/212/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC.

<sup>13</sup> European Commission DG Enlargement, European Commission, [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm), посећено 4. фебруара 2011.

них службеника; учвршћивање административног капацитета, пре свега преко развоја капацитета за стратешко планирање и развој политике, као и побољшање обуке и развијање генералне стратегије о обуци јавних службеника; ефективну примену мера за обезбеђење транспарентности у администрацији, посебно у процесу доношења одлука, а истовремено промоцију активног учешћа цивилног друштва; даљу имплементацију реформи у телима за примену права; обезбеђење одговарајућег административног капацитета за ефективно програмирање и менаџмент (*IPA*) фондова. Партнерство, такође, идентификује и следећи средњорочни приоритет: даље развијање капацитета администрације за имплементацију Уговора о стабилизацији и асоцијацији.

Ови извештаји,<sup>14</sup> прогресивно анализирани, указују на одређени напредак у више области, али истовремено је видљиво да постоје и велика назадовања, посебно у области реформе јавне администрације и стабилности институција. Ако се све ово узме у контексту актуелног стања, нажалост, може се закључити да је садашња македонска Влада успела да се претвори у врло лошег менаџера процеса реформе јавне администрације.

Први извештај о Републици Македонији израђен од стране Европске комисије био је аналитички извештај који је дао свој став у вези са подношењем захтева за чланство у ЕУ. На бази тог аналитичког извештаја Европска комисија је предложила да се Републици Македонији додели статус кандидата за чланство у 2005. години. Ово мишљење Комисије служи као основа за све даље извештаје о напретку и до сада је написано пет таквих извештаја о напретку повезаних са процесом евроинтеграције Републике Македоније, узимајући у обзир Партнерство за приступање и Процес стабилизације и асоцијације.

Улога јавне администрације је један од најбитнијих елемената у сваком извештају о напретку ЕК, а процес њене реформе добија посебну критику. Нажалост, мора се закључити да се на овом плану види веома мало напретка и све мере које се сада предузимају су ирационалне и непримењиве. Најважније у свему томе је што не постоји јасно опредељење за одговарајућу примену или операционализацију препорука датих од стране Уније. У Републици Македонији реформа јавне администрације, с аспекта евроинтеграцијског процеса, има два основна приоритета, и то: генерална и потпуна реформа унутрашњег система јавне администрације, која се вреднује преко већ споменутих одредница, као и специфичнија реформа Секретаријата за европ-

---

<sup>14</sup> У табели 2 може да се види табеларни приказ свих Извештаја о напретку ЕК, осврћући се на део о реформи јавне администрације у свом оригиналном формату.



ска питања – тела одговорног за хоризонталну координацију између институција у односу на припрему, апроксимацију и примену законодавства ЕУ.

Отварање македонске посткандидатске етапе догодило се 2006. године, када је Европска комисија увидела да „јединствена одлука на основу које су, у септембру, замењени службеници у министарствима и јавним телима у масовним размерама илуструје да политичке промене још увек имају велики утицај“,<sup>15</sup> истовремено закључујући да такве промене „највише утичу на администрацију на високим и средњим руководећим позицијама и узрок су промоције меритократског система каријера“.<sup>16</sup> Ипак, у Извештају од 2006. године види се да „у највећој мери, реформе и организација јавне администрације одвијају се прогресивно са циљем да се побољша управљање и повећа транспарентност“.<sup>17</sup> Независно од тога што је нова „реформска“ Влада преузела власт, први Извештај ЕК у 2007. године у њеном мандату показује да је „после промене власти 2006. године дошло до отпуштања службеника великих размера и права је илустрација политизације именована на свим нивоима у јавној администрацији, чија је функционалност била нарушена 2007. године“.<sup>18</sup> Извештај даље напомиње да су се „време и кадрови изгубили у реорганизацији и екстензивним променама у јавној администрацији“.<sup>19</sup> Истовремено, сумњајући у административну способност, тврди се да „мали број министарстава припрема стратешке планове, а још мање их имплементирају. Административни капацитет за стратешко планирање и развијање политика треба да буде учвршћен. Капацитет за припремање законодавства, а тиме и квалитет нацрта закона, продужује да буде неравномеран“.<sup>20</sup> Лако је да се аргументује да се ради о почетној грешци. Примедбе из Извештаја Европске комисије могле су се узети у обзир да би се убудуће спровеле адекватне мере елиминације таквих питања и проблема. На жалост, реалност доказује супротно и то није било случајно. Наредни

---

<sup>15</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2006.

<sup>16</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2006.

<sup>17</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2006.

<sup>18</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2007.

<sup>19</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2007.

<sup>20</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2007.

Извештај о напретку ЕК, из 2008. године, уочава да је направљен „мали напредак у смеру обезбеђења запошљавања високих службеника на основу професионалних квалификација. Мишљења о службеницима и напредовању нису транспарентна и нема довољно простора за развој каријере. Политизација највиших нивоа у полицији, у одређеним областима, изазива озбиљну забринутост“.<sup>21</sup> На основу услова о приступању (произашлих из партнерства за приступање), ЕК аргументује да се „објективни критеријуми не примењују конзистентно у процесу запошљавања и напредовања. Постоји недостатак транспарентности и одговорности у одлукама о запошљавању од стране индивидуалних административних тела, а АДС има недостатак механизма за обезбеђење законитости и целисходности тих одлука“.<sup>22</sup> Продужујући силазну спиралу у 2009. године, ЕК је увидела да „повећано привремено запошљавање службеника које није у сагласности са Законом о државним службеницима, поткопава запошљавање на основу заслуга. Многи од ових привремених службеника су млађи, немају одговарајуће канцеларије и немају јасно описана радна места. Ова пракса је текућа у оквирима државних органа управе и у општинама и обесхрабрује редовно запослене државне службенике“.<sup>23</sup> Веома је важно да овај извештај имплицитно аргументује да постоји очигледна веза између стварања институција и реформе јавне администрације са ставом да су потребни „допунски напори да би се обезбедила целовита примена Закона о државним службеницима. Посебно, капацитет министарства и општина за вредновање службеника мора бити појачан“.<sup>24</sup> Три године после првог Извештаја о напретку, у мандату ове владе, у Извештају од 2010. године, ЕК је учила да „остаје забринутост у вези са политизацијом јавне администрације. Има извештаја који констатују замену обучених професионалаца с именованим лицима који имају ограничено искуство, у неколико институција“.<sup>25</sup> Даље, Комисија је приметила да се „високо менаџерске позиције попуњавају без критеријума о именовању, понекад, чак, и кадром који је привремено запослен“.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2008.

<sup>22</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2008.

<sup>23</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2009.

<sup>24</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2009.

<sup>25</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2010.

<sup>26</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2010.

Јасно је да је садашња македонска Влада, са формалног аспекта поставила реформу јавне администрације као свој приоритет, али у пракси продужава са политизацијом јавног сектора, која јој служи за остваривање своје свакодневне политичке агенде. Кључни постављени циљеви, који се претходно помињу у овом раду, установљени у Партнерству за приступање, као што је увођење система каријера базираног на заслугама да се ствара одговорна, ефикасна и професионална јавна администрација на централном и локалном нивоу, повећање административног капацитета преко развоја капацитета за стратешко планирање и утврђивање политика, као и побољшање улога и развој генералне стратегије за обуку јавних службеника, још увек нису достигнути и одговарајуће примењени у пракси. Стога је процес реформе јавне администрације кључна одредница македонске евроинтеграционе будућности.

Као што је поменуто, Секретаријат за европска питања, предвођен замеником председника Владе, има улогу да регулише и координира операционе аспекте интегралног процеса, као и да координира и приближава рад органа државне администрације и других органа и тела у процесу припреме Републике Македоније за предприступне преговоре и будуће чланство у Европској унији. Први извештај, у 2006. години, уочава да је „Секретаријат за европска питања преузео централну улогу у координацији прогреса повезаног са ЕУ интегративних циљева“.<sup>27</sup> Тим, који је у том периоду формирао Секретаријат, био је састављен од врхунских експерата који су тада радили на успостављању ефикасније међуинституционалне сарадње, а своје технократске способности искористили су за обезбеђење положаја статуса кандидата, при том, независно од политичких фактора“. У 2006. години, са формирањем нове владе,<sup>28</sup> Секретаријат је био део једне од највећих административних реконструкција у историји Републике Македоније. У извештају од 2007. године ЕК је увидела да је „Секретаријат за европска питања деградирао 40 запослених (2/3 од редовно запослених) на основу тога што су били противправно именовани. Иста одлука је, потом, била потврђена од стране АДС. Метод и време њене примене утицали су, до одређеног нивоа, на функционисање Секретаријата“.<sup>29</sup> Ова мера македонске Владе довела је до тога да је много запослених у Секретаријату напустило институцију и ушло у приватни сектор. Било је неколико случајева да су ти државни службеници били ангажовани од стра-

---

<sup>27</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2006.

<sup>28</sup> Владајућа коалиција предвођена ВМРО ДПМНЕ и ДУИ.

<sup>29</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2007.

не Делегације Европске уније у Скопљу у својству консултаната. У наводима Извештаја од 2008. године ЕК је приметила да је „процес реструктурисања Секретаријата за европска питања, који је започео у априлу 2007. године, био завршен у марту 2008. године. Нова структура предвиђа дуплирање запослених, али да велики део са кључних позиција у Секретаријату за европска питања... остаје празан“.<sup>30</sup> Још једна битна ингеренција/улога запослених у Секретаријату за европска питања је и обезбеђење одређене техничке подршке Собрања Републике Македонија, пре свега Националног савета за евроинтеграције, чији је циљ „јачање активности и одговорности свих надлежних и других органа и институција за обезбеђење заједничке сагласности и координираног деловања у процесу добијања чланства Републике Македоније у Европској унији“.<sup>31</sup> Европска комисија је 2010. године уредно указала да „Национални савет за евроинтеграције трпи неравномерну подршку од стране Владе која у одређеним приликама није успела да обезбеди материјале и извештаје, чак, и присуство министара“. Независно од политичке воље, улога савремене јавне администрације је обезбеђење ефикасних механизма за одговарајуће функционисање националних институција на конзистентан начин, што Секретаријат за европска питања, после његовог драстичног „реконструисања“, није успео да постигне.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Последњих десет година у Републици Македонији је извршен добар део имплементације Стратегије о реформи јавне администрације усвојене још 1999. године. Био је донет низ закона, који, бар формалноправно, садрже принципе и стандарде садржане у *acquis communautaire*. У међувремену, у западноевропским државама појављују се нови стандарди, нови принципи на које подсећају и годишњи Извештаји Европске комисије у делу о јавној администрацији и које треба обезбедити за несметан, ефикасан и деполитизован рад македонске јавне администрације, ослобођен од утицаја политичких партија. Зато је 2010. године Влада Републике Македоније израдила нови Нацрт стратегије о реформи јавне администрације. Сама Стратегија, веома прецизно, али са декларативним примесима, идентификује кључне слабости јавне администрације, и то:

---

<sup>30</sup> European Commission, *Progress Report on the Republic of Macedonia*, European Commission, Brussels 2008.

<sup>31</sup> Assembly of the Republic of Macedonia, *Decision Establishing the National European Integration Council* 2007.

- политизација и злоупотребе;
- некомпетентност (посебно руководећег кадра);
- слаб капацитет у имплементацији закона;
- затвореност према грађанима и фирмама и нетранспарентност у поступцима.

Генерална примедба у вези са Нацртом стратегије је што не постоји политичка воља Владе за шири дијалог око најважнијих питања за спровођење реформе јавне администрације. Најбољи доказ је чињеница да је 22. октобра 2010. године послат Предлог за измену Закона о организацији и раду органа државне управе<sup>32</sup> без икаквих претходно извршених анализа, јавних расправа, дебата и ширих консултација о овом питању. С друге стране, у Акционом плану за спровођење Стратегије (припремљен, али не и усвојен од стране Владе), ове законске измене су најављене за крај 2011. године.

Као интересантан податак може да се наведе и чињеница да се у Нацрту стратегије налазе одређени делови, чак и цела поглавља, где Влада критикује законске измене сачињене 2008. године од стране исте Владе, а које се односе, пре свега, на Закон о општем управном поступку (ЗОУП)!?

Ипак, највећи постојећи проблем у процесу реформе јавне администрације у Републици Македонији су механизми преко којих се запошљавају јавни службеници, као и конкретна величина македонске јавне администрације. У овом моменту Република Македонија се налази у веома предвидљивом предизборном периоду, јер се очекује одржавање избора средином јуна 2011. године. Овај период се користи од стране садашње владе за запошљавање што је могуће више лојалних чланова своје политичке партије, чиме се продужава силазна крива, игноришући све коментаре који већ постају интегрални део Извештаја о напретку Европске комисије, што се може видети из анализе у првом делу овога рада.

Предложено решење у Стратегији не може да реши најважнији проблем – рационализацију јавне администрације. Ако оптимална величина јавног сектора треба да износи око 70.000 запослених, предвиђеним смањењем од 1.300 лица годишње потребно је 45 година да би се дошло до оптималног броја. Рационализација јавне администрације представља неопходан услов за повећање њене ефикасности, као и њене професионализације и деполитизације. У вези са најављеним изменама Закона о државним службеницима, којим би се омогућило поједностављење услова за отпуштање државних службеника, сматрамо да ово решење није до краја оправдано, будући

---

<sup>32</sup> ЗОРДУ органски закон који се доноси и мења квалификованом већином у Скупштини (2/3 посланика).

да су, у принципу, јавни службеници најподложнији политичким и партијским утицајима. Зато је потребно да буду заштићени посебним законским механизмима који данас постоје у законодавству Републике Македоније, али се у потпуности не примењују. Релативизирање ових законских механизма може лако да доведе до озакоњења лоше праксе партијског утицаја и политизације јавне администрације у Македонији.

Dr. Borče Davitkovski

Professor

University of Skopje Faculty of Law

Dr. Ana Pavlovska-Daneva

Associate Professor

University of Skopje Faculty of Law

## PUBLIC ADMINISTRATION INCENTIVE FOR OR OBSTACLE TO THE EU INTEGRATION OF MACEDONIA

### *Summary*

The aim of this paper is to present the Macedonian European integration process viewed through the lenses of the existing internal institutional framework. Integrating the Republic of Macedonia into the European Union has been, and will remain, a priority of every political elite, regardless of their place on the political spectrum. At this moment, as accession negotiations have yet to be opened, the only reliable method through which measurement of approximation can be made is through the progress reports, submitted yearly by the European Commission to the Council of the European Union. Macedonia still awaits for a substantial reform of the position of state servants, which would hopefully improve the performance and raise the efficiency of public administration. Such endeavor would require not only the new, reliable legal framework, but also the existence of a true political will, aimed at confronting problems and finding solutions, regardless of the short-term political price to be paid.

Key words: *Public Administration Reform. – Civil Servants – EU Integration of Macedonia. – De-politicization of Administration.*