

Проф. др Борче Давитковски
Проф. др Ана Павловска-Данева
Проф. др Драган Гоцевски

Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Кирил и Методиј“ у Скопљу

Доц. др Елена Давитковска

Економски институт Универзитета „Св. Кирил и Методиј“ у Скопљу

УТИЦАЈ ОХРИДСКОГ СПОРАЗУМА НА НАЧЕЛА АДЕКВАТНЕ И ПРАВИЧНЕ ЗАСТУПЉЕНОСТИ, УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА, СИМБОЛА И ПИСАМА, ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈУ И ОБРАЗОВАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ

Предмет рада су утицаји оквирних споразума на организацију државне управе унитарних држава и примјену начела једнакости, употребу језика, симбола и писма конститутивних заједница у држави, децентрализацију и образовање. Специфични фокус је анализа ефеката који су произашли из примјене Охридског споразума у Републици Македонији од 2001. до 2015. године. У раду ће се упоредити ефекти Охридског споразума са ефектима Дејтонског уговора на одговарајућа начела у Босни и Херцеговини.

Начело једнакости, као и право употребе језика, симбола и писма су уставом и законима гарантована права свих грађана Републике Македоније, те се ова начела адекватно примењују у поступцима запошљавања у јавној и државној управи, као и у свакодневној комуникацији управе са грађанима, како на националном нивоу тако и у јединица локалне самоуправе, где одређене мањинске заједнице чине одговарајући проценат популације.

Аутори дају преглед правног оквира којим је Охридски споразум примењен у прописима управног права, Закону о општем управном поступку, Закону о државним службеницима, Закону о јавним службеницима (до

Драган Гоцевски, dragangocevski@gmail.com.

2015. г.), *Закону о административним службеницима и Закону о запосленим у јавном сектору, и др. Коначно, у раду је дат емпиријски преглед примене ових начела у пракси и резултати истраживања изабраних општина у Републици Македонији.*

Посебност стања у Републици Македонији на коју указује рад је како демократска начела која циљају правичној заступљености свих заједница и јачању репрезентативности управе, могу бити извитоперена и претворена у механизам за чисто политичко и етничко запошљавање и манипулацију јавности.

Кључне речи: Државна и јавна управа; Начело једнакости; Специфичне мере запошљавања; Правична заступљеност; Селекција административних службеника.

1. УВОД

Документ који је колоквијално познат по граду где је формулисан, Охридски оквирни споразум, постигнут је у Охриду а потписан у Скопљу 13. августа 2001. године.¹ У уводу споразума постављен је основни циљ његовог потписивања, а то је оквир будућег развоја Републике Македоније у приближавању евроатлантској заједници и промовисање мирног и хармоничног развоја цивилног друштва, поштујући етнички идентитет свих грађана државе. Споразум садржи девет глава: Основна начела, Прекид непријатељстава, Равој децентрализованог управљања, Недискриминација и једнака и правична заступљеност, Посебне парламентарне процедуре, Образовање и употреба језика, Изражавање идентитета, Имплементација споразума и Анекси.

У основним начелима у споразуму потписници се залажу за потпуно одрицање употребе оружја и насиља у остварењу политичких циљева. Споразум се залаже за очување територијалног интегритета и суверенитета Републике као унитарне државе, наглашавајући да не постоји територијално решење за етничка питања. Мултиетнички карактер Републике и унапређење процеса децентрализације морају се одражавати у јавном животу, како би се промовисало учешће свих грађана у демократским процесима.

Примена споразума предвиђа усвајање неколико уставних амандмана и више законских измена, те усвајање неколико потпуно нових законских решења. Предвиђено је доношење новог закона о локалној самоуправи, који ће обезбедити виши степен самосталности изабраних локалних органа и афирмацију начела субсидијарности према Повељи о локалној самоуправи Европске уније. Примена начела недискрими-

¹ Охридски оквирни споразум, 2001.

нације и правичне заступљености предвиђена је примарно у запошљавању у органима јавне и државне администрације и јавним предузећима,² као и приступу финансијској помоћи за развој подузетништва. Измене парламентарних поступака укључују обавезу да одређене уставне измене и усвајање закона (попут Закона о локалној самоуправи) буду извршени односно усвојени квалификованом већином посланика, која мора укључивати већину посланика који припадају мањинским заједницама.³ Затим, закони који уређују културу, употребу језика, образовање, личне исправе, употребу симбола итд., а који одређују идентитет грађана, усвајају се већином посланика, која укључује већину посланика који припадају невећинским заједницама.

У раду су понуђени приказ, анализа и критика процеса имплементације Охридског споразума у четири области: правична заступљеност, употреба језика, знамења и симбола, децентрализација и образовање.

2. ЈЕДНАКОСТ У ЗАПОШЉАВАЊУ У ЈАВНОЈ УПРАВИ И РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТ ЈАВНЕ И ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Једнакост је резултат генерацијске „борбе” за правно признање основних права и слобода човека. Еклатантан пример је *Magna Carta Libertatum*, која представља огроман корак у развој уставног владања Великом Британијом и уживање основних права и слобода заснованих на начелу једнакости. Круцијална важност овог документа је у томе што поставља темељ даљег развоја заштитних механизма у односу на права и слободе и његов утицај на доношење више сличних докумената. Начело једнакости било је један од слогана Француске буржоаске револуције из 1789 године: „*Liberte, Egalite, Fraternite*“, који је затим пренесен у Декларацију о правима човека и грађанина у Француској. Према овом акту, сви људи су рођени једнаки и слободни у правима. Даље, међу значајнијим резултатима амерчког грађанског рата, преточених у формалне законе о правима и слободама је доношење Декларације независности и Устава САД.

Једнака могућност запошљавања у јавног сектору је концепт испуњен политичким, културним и емотивних призивом. Углавном, користи се скуп послодавних поступака и пракси које ефективно штите неко лице да не би непотребно било искључено од могућно-

² Иако јавна предузећа сачињавају јавну администрацију у ширем смислу, Охридски споразум их изричито наводи одвојено.

³ Према Охридском споразуму, затим и свим законским изменама које следе имплементацију овог споразума, изрази као националне мањине се више не користе. Уместо њих, у употреби је формулација „заједнице које нису већина у Републици Македонији“.

сти запошљавања због расе, пола, религије, узраста, националног порекла и других фактора који се законски не могу узети у обзир током запошљавања људи.⁴ Зато, низ држава као опште начело јавне управе усваја начело забране верске, расне и дискриминације према полу. У неким земљама, забрањена је и дискриминација на основу политичких убеђења. Дакле, основна начела су:

1. Забрана верске, расне, политичке и других облика дискриминације;
2. Једнака доступност јавних служби (још од 1789. године, што предвиђа чл. 6 Декларације о правима човека и грађана);
3. Општи услови запошљавања предвиђени су у законодавству свих земаља⁵ (ови услови односе се на узраст, држављанство, психичко стање кандидата итд.).

У скоро свим земљама чланицама ЕУ, осим у Холандији и неким нордијским земљама, системи регрутације изграђени су као реакција на политичке и друштвене протекције и непотизам, што значи да су у њима уграђене процедуре које гарантују једнакост, шта бирократске поступке понекад може учинити привидно сувише комплексним и крутим.⁶

У оквиру начела једнакости при запошљавању треба пазити на репрезентативност јавне управе. Наиме, дистрибутивна правда је тенденција државе да оствари начело једнакости, с тим што ће створити неједнакост због фактичких разлика које постоје у различитим сегментима друштва. Елементи дистрибутивне правде посебно су значајни у односу на стимулисање неједнаког третмана када постоје фактички неједнаки параметри, који се сматрају оправданим уколико се тежи легитимном циљу, који истовремено мора бити пропорционалан средствима који се користе и циљем који се жели постићи. Дистрибутивна правда тежи реализацији система позитивне дискриминације и примени афирмативних мера као легитимног циља или одстрањење фактичке неједнакости.⁷

Након што је Доналд Кингсли⁸ промовисао израз „репрезентативне бирократије“, постоји интерес питање до ког степена бирократија представља или би требало представљати особине популације у чије име ради.

⁴ J. M. Shafritz, E. W. Russel, C. P. Borick, *Introducing Public Administration – Sixth Edition*, Pearson Longman, London 2009.

⁵ Н. Гризо, С. Гелевски, Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, *Административно право*, Скопје 2011, 295.

⁶ *Sigma Paper No. 23 Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Paris 1998.

⁷ Једнакост као основно право – *са посебним освртом на праксу Европског суда за људска права у однос на заштиту од дискриминације*, Фондација Институт отворено општество – Македонија, Скопје 2011.

⁸ J. D. Kingsley, *Representative bureaucracy*, Yellow Springs, Antioch University Press, Ohio 1944.

Неки научници наглашавају неопходност личних квалитета током запошљавања у јавну управу, истичући да би запошљавање ограничено на било који друштвени слој нарушило непристрасност програма и политика. Према овој „позитивној“ концепцији репрезентативности, појединцима треба омогућити да утичу на програме које администрирају. Други научници указују на значај избора административаца са друштвеним и економским особинама сличним онима којим служе. Крислов, у свом раду *Representative Bureaucracy* из 1974. врши анализу проблема у систему заслуга, личним избором и друштвеној правичности. Притом, он директно поставља питање: „Може ли било која бирократија имати легитимни кредибилитет ако не представља све секторе свог друштва?“

Дакле, способност јавне управе да ангажује особље треба искористити као позитивно средство за промену друштвене и економске структуре друштва, као и за запошљавање припадника мањинских заједница.⁹ Пример овога видимо у Републици Македонији, где позитивна дискриминација треба да допринесе отклањању предрасуда које владају у друштву, али и као инструмент економског напретка припадника мањинске заједнице. Многи научници анализирају и упозоравају на негативне последице које се могу јавити због репрезентативности бирократије. У вези са позитивном дискриминацијом у САД (дискриминација на основу расе, пола, националности, вере, узраста, сексуалне оријентације и сл.), многи научници који одобравају једнакост у запошљавању указују на чињеницу да док се повећава заштитна улога, са једне стране, нужно се врши дискриминација, на другој страни.

Упркос најбољим намерама, програми за позитивну дискриминацију имају ефекат стимулације мањинских радника, зато што су добијале своја радна места не због важних заслуга, већ због притиска да се испуни формална и неформална квота. Тако, ови програми штете самоповерењу и представи својих корисника, док стварају огорченост међу онима који се супротстављају таквим могућностима запошљавања. Мањине које се залажу за позитивну дискриминацију у суштини критикују тврдњу да се не могу такмичити на основу заслуга. На крају, противници позитивне дискриминације тврде да, уколико се обезбеде компензациске бенефиције, треба да буду засноване на природи класе а не на природи расе. На пример, зашто би дете црне професионалне породице које зарадују више од 100.000 годишње заслужио посебне могућности за образовање и запошљавање, кад постоји већа потреба детета из сиромашне беле породице, са просечним (државним) приходима?¹⁰

⁹ *Ibid.*

¹⁰ В. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy – An Introduction to Comparative Public Administration – Sixth Edition*, Routledge, Taylor and Francis Group, London 2009.

Данас, утицај демократије на јавну службу је врло важан. Почев од начела једнаког приступа на основу заслуга, протеже се до одредаба о држављанству као услова за учешће у служби, посебних одредаба о етничким и културним мањинама у земљама где су признате, али и до транспарентности управљања кадровима, квалитета жалбених поступака и институција, и, на крају, иако мање значајно, до неутралности јавне службе. Неутралност представља суштинску вредност модерних јавни служби у земљама чланицама ЕУ. Ово је вероватно због чињенице да су се актуелни стандарди неутралности развијали вековима, са пуно напора за обликовање демократских јавних служби. То подразумева скуп стандарда и ставова према јавности, што значи да ни лични односи, ни политичка, верска или филозофска мишљења, ни очите ентичке, полне и друге разлике не смеју бити узете у обзир према службеницима у њиховој служби.

Можда најбољи пример важности стандарда неутралности лежи у чињеници да уколико постоји одређен степен политизације каријере, па чак и запошљавања у неким државама чланица ЕУ, попут Аустрије, Белгије или Њемачке, где јавно мишљење критикује такве појаве, овај облик политизације никад не доводи до политизације ставова према јавности.

3. ПРИМЕНА НАЧЕЛА ПРАВИЧНЕ ЗАСТУПЉЕНОСТИ ИЗ ОХРИДСКОГ СПОРАЗУМА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ

Правни извори начела адекватне и правичне заступљености (позитивне дискриминације) налазе се у Уставу Републике Македоније. Уведена су амандманима усвојеним након потписивања Охридског споразума. Амандман IV предвиђа промену преамбуле Устава. Њиме се изрично наводи да су конститутивни народи сви грађани који живе у границама Републике Македоније, поред македонског народа и албански народ, турски, влашки, српски, ромски, бошњачки и други народи.

Аманданом VI промењена је алинеја 2, тачке 8 Устава, којим је предвиђена адекватна и правична заступљеност грађана који припадају свим заједницама у органима државне власти и других јавних институција на свим нивоима.

Амандманом X промењен је чл. 69 Устава, па је предвиђено да за законе који директно уређују културу, употребу језика, образовања, личних докумената и употребу симбола, Собрање одлучује множином гласова присутних посланика, под условом да обухвата већину посланика који припадају мањинским заједницама. Други амандмани којим је уведено ово начело у Уставу су амандмани XII, XIII, XIV, и XV.

Уставна начела су операционализована у следећим законима: Закон о државним службеницима (*Сл. лист РМ*, бр. 59/2000, 112/2000, 30/2001, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 100/2002, 17/2003, 40/2003, 84/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 118/2008, 128/2008, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 1/2010, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013, сада ван снаге), Закон о јавним службеницима (*Сл. лист РМ*, бр. 52/2010, 36/2011 сада ван снаге), Закон о запосленим у јавном сектору (*Сл. лист РМ*, бр. 27/2014 примењује се од 13.2.2015), Закон о административним службеницима (*Сл. лист РМ*, бр. 27/2014 примењује се од 13.2.2015), Закон о полицији (*Сл. лист РМ*, бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014), Закон о спречавању и заштити од дискриминације (*Сл. лист РМ*, бр. 50/2010, 44/2014), Закон о радним односима (*Сл. лист РМ*, бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 149/09, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013, 170/2013, 187/2013, 113/2014), Закон о социјалној заштити (*Сл. лист РМ*, бр. 79/2009, 44/2014), Закон о аудио и аудиовизуелним медијским услугама (*Сл. лист РМ*, бр. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014), Закон о јавном здрављу (*Сл. лист РМ*, бр. 22/2010, 136/2011), Закон о Комитету за односе међу заједницама (*Сл. лист РМ*, бр. 150/2007), Закон о јавним предузећима (*Сл. лист РМ*, бр. 38/1996, 9/1997, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014), Закон о филмском фонду Републике Македоније (*Сл. лист РМ*, бр. 70/2006), Закон о матичној евиденцији (*Сл. лист РМ*, бр. 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014).

Студија имплементације Охридског споразума, спроведена током 2014. године,¹¹ показала је да висок проценат испитаника има проблем са разумевањем појма начела правичне заступљености. Већа је вероватноћа да грађани недовољно разумеју начин, поступке и форме имплементације овог начела у пракси. На основу одговора испитаника, уочено је да грађани нису упознати са циљем примене овог начела. Може се закључити да је код испитаника развијена свест о потреби постојања овог начела, али ниво информисаности о начинима како се примењује остаје низак.

4. СПЕЦИФИЧНЕ МЕРЕ ЗАПОШЉАВАЊА У АДМИНИСТРАЦИЈИ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ ПРИЛИКОМ ПРИМЕНЕ ОХРИДСКОГ СПОРАЗУМА

На основу наведеног, лако је закључити да увођење афирмативних мера и њихово опредељење представља облике позитивне дискриминације, односно свесно и системско спровођење неједнаког третма-

¹¹ Анализа: Б. Давитковски, *Правни аспекти имплементације Охридског споразума*, Скопје 2014;

на одређених појединаца на основу закона, који припадају одређеној заједници, социјалној структури или другој групи која је због политичких, правних или економских разлога била рањива или је имала мање могућности да подједнако остварује своја права у друштву.

Утолико више се улаже у смањивање и ублажавање фактичке неједнакости. Не само да се одређен неједнак третман не сматра дискриминацијом, већ је законом за одређене групе, заједнице или појединце предвиђено спровођење активних мера, како би се неједнакост смањила. Те активне мере називају се афирмативним мерама. То су активности државних органа које служе спречавању и заштити од дискриминације, односно смањењу и елеминисању фактичке неједнакости која је настала као резултат претходне дискриминације,¹² чиме се и оправдавају те мере.

Поред општих одредаба предвиђених Законом о спречавању и заштити од дискриминације, прописи који уређују јавни сектор јасно предвиђају и заштиту од дискриминације и афирмативне мере у поступцима запошљавања. Тако, према начелу једнаких услова, једнаког приступа радном месту, адекватне и правичне заступљености, институције су дужне обезбедити једнак приступ свим заинтересованим кандидатима за радно место, а имају и обавезу да слободна радна места и услове за њихово попуњавање огласе путем интерног или јавног огласа.¹³ Већ смо описали обавезу да се сва запошљавања планирају годишњим плановима према потребама органа државне управе (и осталих јавних институција), на основу утврђене методологије за планирање запошљавања у јавном сектору, поштујући начело адекватне и правичне заступљености.

Групе односно категорије правно заштићене овим начелима, које су оперативно обухваћене поступцима запошљавања у јавном сектору, су правична заступљеност мањинских заједница, правична заступљеност жена и одређених маргиналних група, попут лица која имају статус детета без родитеља и без родитељске бриге, које је до своје осамнаесте године имало овакав статус према закону, статус лица са посебним потребама, према закону или статус корисника државне стипендије. Будући да је последња група лица правно заштићена тек Законом о административним службеницима из 2014. год., који се примењује од фебруара 2015. године, статистика о примени овог начела још није изграђена.

У наставку, анализираћемо ефекте примене начела правичне заступљености мањинских заједница, узимајући у обзир промене у њиховој заступљености у структурама запослених у државној администрацији Републике Македонији у периоду од 2010. до 2014. године. Временски

¹² *Ibid.*, чл. 1, ст. 1, ал. 1.

¹³ Закон о запосленим у јавном сектору, чл. 5.

период узорка је одабран зато што се подудара са усвајањем првог координационог механизма за запошљавање припадника мањинских заједница изменама Закона о државним службеницима из 2009. године, као и због усвајања новог Закона о спречавању и заштити од дискриминације из 2010. године, те се ефекти примене ових прописа могу мерити након 2010.

Ефекти примене закона које узимамо у обзир су: промена заступљености појединих мањинских заједница у укупном броју запослених у државној администрацији; заступљеност мушкараца и жена у укупном броју запослених у државној администрацији; заступљеност мањинских заједница у појединим структурама звања, од техничко помоћних звања до највиших руководних звања; и, коначно, заступљеност жена у појединим мањинским заједницама по структури звања.

Табела 1. Преглед запослених државних службеника, по националности и полу¹⁴

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Македонци | 8733 | 10470 | 10166 | 10051 | 10628 |
| Албанци | 3002 | 3428 | 3942 | 4144 | 4387 |
| 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 |
| Остали | 67 | 91 | 90 | 99 | 102 |
| Неизјашњени | 65 | 52 | 56 | 54 | 52 |
| Мушкарци | 6072 | 7893 | 7932 | 7977 | 8471 |
| Жене | 6480 | 6927 | 7315 | 7344 | 7741 |
| Македонци мушкарци | 3988 | 5064 | 4670 | 4605 | 4876 |
| Македонци жене | 4745 | 5406 | 5496 | 5446 | 5752 |
| Албанци мушкарци | 2042 | 2350 | 2653 | 2768 | 2943 |
| Албанци жене | 960 | 1078 | 1289 | 1376 | 1444 |
| Турци мушкарци | 105 | 140 | 203 | 195 | 234 |
| Турци жене | 80 | 99 | 130 | 127 | 136 |
| Роми мушкарци | 45 | 87 | 136 | 125 | 133 |
| Роми жене | 34 | 52 | 86 | 82 | 86 |
| Власи мушкарци | 47 | 55 | 50 | 54 | 48 |
| Власи жене | 47 | 56 | 60 | 63 | 61 |
| Срби мушкарци | 85 | 89 | 102 | 101 | 104 |
| Срби жене | 93 | 108 | 122 | 119 | 128 |

¹⁴ Подаци су преузети из: Извештај из регистра државних службеника 2010; Извештај из регистра државних службеника 2011; Извештај из регистра државних службеника 2012; Извештај из регистра државних службеника 2013; Извештај из регистра државних службеника 2014.

| | | | | | |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Бошњаци мушкарци | 37 | 41 | 49 | 49 | 52 |
| Бошњаци жене | 40 | 53 | 55 | 58 | 61 |
| Остали мушкарци | 34 | 48 | 46 | 56 | 57 |
| Остали жене | 33 | 43 | 44 | 43 | 45 |
| Неизјашњени мушкарци | 26 | 19 | 23 | 24 | 24 |
| Неизјашњени жене | 39 | 33 | 33 | 30 | 28 |
| Укупно | 12480 | 14821 | 15247 | 15321 | 16212 |

Из табеле 1 видљиво је да се већ од 2010. године води рачуна о репрезентативном карактеру државне администрације, односно да је већина мањинских заједница ипак заступљена, а у периоду који следи до 2014. њихова заступљеност се повећава. Највећа мањинска заједница по заступљености је албанска, чија заступљеност је 2010. године била 24 %, а до 2014. је порасла на 27 % од укупног броја запослених. Иако по нешто мањој стопи, пораст заступљености се види код свих мањинских заједница, док је проценат већинске заједнице, односно Македонаца, од 2010. готово 70 %, до 2014. године смањен на 65,5 %, што опет говори о успешности напора да се повећа заступљеност свих заједница и побољша карактер репрезентативности државне администрације.

Највећа критика квантитативног приказивања упућује се на агрегатне податке, због чега смо спровели и испитивање заступљености мањинских заједница по структури звања, како бисмо проверили да ли је заступљеност равномерна по свим нивоима хијерархије.

Прегледом заступљености највеће мањинске заједнице у односу на укупан број запослених по структури звања, види се да заступљеност није хомогена по целој хијерархији. У вези са највишим звањима, односно секретара, секретара општина са седиштем у селу, секретара општина са седиштем у граду и генералним секретарима, не можемо коментарисати маргиналну заступљеност Албанаца, зато што су у периоду од 2009. до 2014. године генерални секретари представљали класична именована лица односно политичке функције, а секретари општина су именовани из реда руководних звања у општинској служби, али ипак су имали мандат, те овај број одражава више „политичку доминацију“ македонске заједнице у посматраном периоду.

У осталим структурама, заступљеност Албанаца прати кумулативну заступљеност иако не увек у истом проценту, док су мање заједнице најмање заступљене у руководним структурама. Највећа заступљеност Албанаца ипак се види у стручним и помоћно-техничким звањима. Када је реч о заступљености највеће мањинске заједнице, највећа критика може се упутити не на њихову процентуалну заступљеност већ на начин на који је вођено рачуна да се њихова заступљеност запази. Од 2009. године, има

неколика валова запошљавања ове мањинске заједнице који је спроводио Секретаријат за спровођење Охридског споразума, расписујући огласе за запошљавање великог броја људи, иако претходно није постојао оглас за попуњавање слободних радних места, односно запошљавани су „бланко“, те је велики број ових људи дуго седио код куће иако су формално вођени као запослени и примали плате.

Циљ овог приступа може се квалификовати једино као попуњавање статистике, а резултат је крајње дестимулативан, како за већ запослене у државној администрацији, тако и за саме запослене, јер не могу стицати радно искуство и реалан стаж. У питању је и потпуна повреда начела стручности и компетентности, јер се не може говорити од професионалном запошљавању када не знамо ни за која радна места се огласи расписују.

Друга студија о овој проблематици указала је да висок проценат испитаника има проблем са разумевањем начела адекватне и правичне заступљености, али вероватније је да је реч о недовољном разумевању начина, процедура и форми имплементације овог начела у пракси него о самој суштини начела. Исто тако, испитаници нису били довољно упознати с циљем примене начела адекватне и правичне заступљености. Ово је произашло из чињенице да су резултати испитивања јавног мњења показали да је свест о потреби постојања овог начела врло развијена код грађана, али ниво њиховог познавања начина на који се исто примењује врло је ниско. Закључак студије био је да су испитаници македонске и албанске националности оправдали потребу примене овог начела, али да се мора променити схватање да је циљ овог начела само механичко запошљавање кадрова у администрацији по етничком кључу (једне заједнице). Начело мора бити схваћено као запошљавање на паритетној основи грађана свих мањинских заједница под једнаким условима, те да сви имају приступ запошљавању у јавни сектор, једнак приступ квалитетним услугама и могућност да брзо и ефикасно остваре обавезе пред органима администрације.¹⁵

Заступљеност жена у државној администрацији од 2010. до 2011. показује нагли пад, односно у 2010. години жене су биле већина у државној администрацији са готово 52 %, док са већим валом запошљавања већ идуће године њихов број у однос на мушкарце износи 46,7 %.¹⁶ Ово говори да у тој години није вођено довољно рачуна о родној заступљености,

¹⁵ Б. Давитковски, 2014.

¹⁶ Детаљну анализу студије можете видети у: Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, Е. Давитковска, Д. Гоцевски, „Афирмативне мере у запошљавању у државној управи и заштита од дискриминације у Републици Македонији“, Правни систем и заштита од дискриминације, Друга свеска, Правни факултет Универзитета у Приштини, Косовска Митровица 2015, 287–318.

иако се у наредном периоду до 2014. године заступљеност жена повећава до 47,75 %. Кумулативни постоци не могу се тек тако лако коментарисати. Кад погледамо родну заступљеност по националној заједници, види се да су жене у македонској заједници константна већина. Осим у 2011. години, када је постотак жена у македонској заједници био 51,63 %, у другим годинама посматраног периода проценат жена у македонској заједници готово је константан и нешто је већи од 54 %. Жене су већински заступљене у мањим заједницама, попут српске и влашке заједнице, а разлика је маргинална у групи државних службеника који се нису изјаснили о националној припадности. Мушкарци су доминантно заступљени код Албанаца, са готово две трећине запослених, међу Турцима, мушкарци су скоро два пута више заступљени, а разлике су мање, иако у корист мушке популације, код Рома. Иако је статистика променљива, код бошњачке и влашке заједнице, разлике су мале и у различитим календарским годинама некада су мушкарци а некада жене доминантно заступљене, с тим што у влашкој заједници удео жена је у сталном расту.

Ситуација је различита када се погледа родна заступљеност у структури звања државне службе. У укупном броју запослених, жене су већински заступљене у стручним и помоћно-техничким звањима, док у руководним структурама су мање заступљене од мушкараца иако разлике нису велике и крећу се у односу 45–55 % у корист једног или другог пола.

У македонској заједници, само за секретарску структуру може се рећи да су мушкарци већински заступљени, док у свим осталим звањима удео жена је из године у годину све већи. У 2014. жене представљају око 55 % на свим нивоима службеничке структуре, што много говори о родној осетљивости. У мањинским заједницама, жене су изједначене или су већински заступљене у стручним и помоћно-техничким структурама, док су руководна звања већински попуњена мушкарцима. Разлика у заступљености најизраженија је у албанској мањинској заједници, где у највишим структурама омјер мушкараца и жена је 5:1. Како се крећемо ниже у хијерахији, тако се однос мења, па је у звању помоћника руководиоца сектора однос мушкараца према женама 3:1, а у стручним звањима однос је 1,5:1.

У помоћно-техничким звањима опет је уочљива велика шароликост. У звању виши референт Албанци су готово родово изједначени, док код самосталних референата и млађих референата, однос мушкараца и жена је опет 3:1. Ови подаци говоре много о могућностима да жене Албанке подједнако учествују у раду државне службе, али се и поставља културолошко питање о ставовима мањих заједница о улози жена у друштву и породици, те се питање једнаких могућности Албанки треба постави-

ти још у броју жена албанске националности које уписују и завршавају средњу школу, те колико њих продужава образовање на факултетима и тражи запослење у професијама које обећавају каријеру.

Жене су више заступљене у руководним структурама у влашкој заједници, у руководним и стручним структурама жене су више заступљене у српској заједници, а више су заступљене жене у стручним структурама код државних службеника који се нису изјаснили о националности.

5. ПРИМЕНА ЗНАМЕЊА, ЈЕЗИКА, ПИСМА И СИМБОЛА

На целој територији Републике Македоније и у њеним међународним односима службени језик је македонски и његово ћирилично писмо. Други језик, кога говори најмање 20 % грађана, је исто тако службени језик као и његово писмо.¹⁷ Личне исправе грађана који говоре службеник језик различит од македонског језика издају се на македонском језику и писму као и на другом језику. Било који грађанин који живи у јединици локалне самоуправе у којој најмање 20 % грађана говори службени језик различит од македонског језика, у комуникацији са подручним јединицама министарства може користити било који службени језик и његово писмо.

Када је реч о начелу примене језика, писама и симбола, постоји већа неуједначеност и шароликост примене на терену у однос на примену начела адекватне и правичне заступљености, али у овом случају недоследност у поштовању овог начела заснива се на преширокој интерпретацији, односно непоштовању законских норми које омогућавају правни основ за примену ових права.

У јединицама локалне самоуправе у којима живи више од 50 % грађана албанске националне мањине,¹⁸ знамења Републике Албаније (избор етничких Албанаца да користе то знамење као свој симбол) истичу се на свим законом утврђеним местима (а често и на местима која нису утврђена законом), док државно знамење Републике Македонији готово да се уопште не поставља поред знамења албанске етничке заједнице, супротно законским нормама.

Амандман 5 на Устав Македоније омогућује припадницима свих заједница да слободно изражавају свој идентитет и посебности својих заједница, те да користе симболе своје заједнице. Република им гарантује заштиту етничког, језичког и верског идентитета. Припадници заједница имају право да оснивају културне, уметничке и образовне

¹⁷ Амандман V на Устав Републике Македоније;

¹⁸ Грађани албанске етничке припадности су највећа етничка заједница у Републици Македонији.

институције, као и научна и друга удружења због изражавања, неговања и развоја свог идентитета. Припадници заједница имају право на наставу на свом језику у основном и средњошколском образовању. У школама у којима се настава изводи на језику различитом од македонског, обавезно се изучава и македонски језик.

Методолошки оквир студије предвидео је да се прибаве статистички подаци о броју судских поступака и докумената у јавним предузећима који су издати на језику који није македонски, као и подаци о томе на којим нивоима и у ком обиму и приликама се користи други језик осим македонског. Подаци су прибављени из судских и управних поступака који су вођени у Општини Гостивар и спроведеног испитивања јавном мњења.¹⁹ Из добијених резултата може се закључити да припадници албанске мањинске заједнице нису задовољни применом албанског језика у централним државним органима, а преовладава и већи степен задовољства применом албанског језика у општинским органима.

Наиме, 51,4 % испитаника Албанаца изјаснили су се да уопште нису задовољни применом албанског језика у раду државних органа, а 21,6 % су се изјаснили да су „углавном“ задовољни. То се може тумачити тако да могу користити матерњи језик када опште са државним органима, али да сматрају да има простора за унапређење и побољшање стања. У општини Гостивар није вођен ниједан судски поступак на језику различитом од македонског.

Ситуација је значајно боља на општинском нивоу, јер су испитаници албанске националности изразили виши степен задовољства применом матерњег језика у општинским органима. Наиме, 35,1 % њих су потпуно задовољни, 30,1 % су изјавили да су „углавном“ задовољни, а 19,7 % су делимично задовољни. Уколико заокружимо ове резултате, можемо закључити да 84,9 % изражавају опште задовољство применом матерњег језика, с тим да 49,8 % сматра да постоји још простора за унапређење стања. Ову констатацију можемо поткрепити и резултатима истраживања употребе матерњег језика пред органима јединица локалне самоуправе у Тетову, Гостивару, Врапчишту, Кичеву и Липкову.²⁰ Исто тако, достављени подаци из општине Гостивар указују на чињеницу да се управни поступци и комуникација грађана са локалним јавним предузећима одвијају стопроцентно на њиховом матерњем језику.

Разлог овог диспаритета у ставовима о примени албанског језика у органима државних органа и примени матерњег језика у општинским органима може се видети уколико повучемо корелацију између

¹⁹ Б. Давитковски, 2014.

²⁰ *Ibid.*

заступљености мањинских заједница у државним органима и њихове заступљености у општинским органима, са осећајем задовољства употребом матерњег језика. Наиме, у мањим заједницама у којима је албанска популација доминантна, преовладава и задовољство употребом матерњег језика, а због осећања недовољне заступљености у републичким органима (администрација, правосуђе) или осећања „надбројености“ овај резултат може се преносити у осећај незадовољства употребом матерњег језика када опште са државним органима.

6. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Локална самоуправа у Републици Македонији уређује се законом који се доноси двотрећинском већином у Собрању. Амандманом XVI на Устав Републике Македоније, поред двотрећинске већине укупног броја посланика, закон о локалној самоуправи се усваја већином гласова укупног броја посланика који припадају заједницама које нису већина у Републици Македонији. Закони о локалном финансирању, локалним изборима, границама општина, о граду Скопље, доносе се већином гласова присутних посланика, при чему мора бити обезбеђена већина гласова присутних посланика који припадају мањинским заједницама у Републици Македонији.

Начело децентрализације је, према уставним и законским одредбама о операционализацији Охридског оквирног споразума, доследно спроведено. Фискална децентрализација у својој реализацији заостаје иза територијалне и функционалне децентрализације, али то се никако не може довести у корелацију са (не)имплементацијом Споразума.

Правни оквир којим је уређена децентрализација у Македонији заокружен је уставним амандманима који су уследили након потписивања Охридског оквирног споразума, те доношењем Закона о локалној самоуправи (*Сл. лист РМ*, бр. 5/02) и Закона о територијалној организацији јединица локалне самоуправе (*Сл. лист РМ*, бр. 55/04) (укључујући и измене и допуне из 2011. године) и Изборни законик (*Сл. лист РМ*, бр. 40/06).

У односу на ставове грађана, изводи се закључак да грађани нису довољно упознати са доследно спроведеном децентрализацијом. Испитаници сматрају да у Републици Македонији доминира централни систем управљања, тј. да је Република Македонија доминантно централизована држава.²¹

У односу на становништво које живи у мањим општинама изводи се закључак да је незапознато односно неинформисано о томе да

²¹ *Ibid.*

ли остваривање својих права треба да траже пред локалним или централним органима, што је најверојатније одраз неадекватно примењене територијалне организације. Испитивање руководних државних службеника указује на то да је неопходно побољшавање и јасније утврђивање сарадње централних и локалних власти, односно где год је потребно прибављање сагласности и одобрења од централних органа. Другим речима, неопходно је да се ови процеси одвијају у сагласности са утврђеним роковима. Исто тако, постоји заједничко мишљење да финансијска подршка централних органа треба да буде већа, односно да треба настојати да буде повећана финансијска самосталност јединица локалне самоуправе. Изражено је и мишљење да треба утицати на смањивање утицаја централних органа на начин регрутације кадрова у локалној администрацији.

7. ОБРАЗОВАЊЕ

Најдоследнија имплементација Охридског оквирног споразума обезбеђена је у области образовања. Припадници невећинских заједница уживају сва права праћења наставе на матерњем језику у основном и средњошколском образовању у потпуности. Истовремено, наставни кадар у овим школама сачињавају припадници невећинских етничких заједница.

Када је реч о високом образовању, у Републици Македонији се континуирано издвајају средства за финансирање државног универзитета искључиво на албанском језику и са албанским наставно-научним кадром са седиштем у Тетову (Државни универзитет у Тетову), као и још једног универзитета који функционише у виду јавно-приватног партнерства, исто тако на албанском језику (Универзитет Југоисточна Европа Тетово).

На државним универзитетима на мекедонском језику, обезбеђене су квоте за упис студената који припадају свим осталим невећинским заједницама сразмерно броју грађана Републике Македонији којима те заједнице припадају.

8. ЗАКЉУЧАК

Република Македонија, као и све државе Балканског полуострва, етнички и културолошки је хетерогена, а дугогодишња економска криза оставила је многе заједнице са недовољним могућностима да на једнак начин остварују своја права и обавезе, те је неопходно да се предузимају и активне мере којима би се већ учињена дугогодишња дискриминација смањила. Када је реч о остваривању правичне заступљености свих заједница, ситуација је мало комплекснија. Охридски споразум предвидео је

начело правичне заступљености још почетком прошле деценије, али је његова примена у стварност била препуштена политичкој вољи и слабој координацији система запошљавања у државној администрацији.

Пракса је показала да се запошљавања у име правичне заступљености спроводе преко Секретаријата за спровођење Охридског споразума, те да се кандидати запошљавају у квотама на квантитативним критеријумима, заобилазећи притом формалне аспекте поступка селекције административних службеника. Досадашња искуства указују да се ово правило не примењује подједнако на све мањинске заједнице. Треба инсистирати на постојању позитивне дискриминације, под једнаким условима са осталим кандидатима и никако ван формалног поступка и испуњавања формалних критерија за запошљавање. Мањинске заједнице, односно националне мањине статистички јесу заступљене у државној администрацији, што се види из доступне емпирије, али начин запошљавања којим се води рачуна о њиховој заступљености контроверзан је и пропраћен бројним чисто политичким потезима. Одједном се запошљава велики број припадника одређене мањинске заједнице, не поштујући притом начела професионалности, стручности и компетентности која су *sine qua non* за сваки савремени систем државне администрације. Питање правичне заступљености и заштите од дискриминације је још израженије у родној заступљености мањинских заједница.

Да би се превазишло тренутно стање, неопходна је стандардизација и уједначавање начина, критеријума, обима и интензитета имплементације начела адекватне и правичне заступљености. Странацка и национална припадност морају изгубити доминантни значај у запошљавању у јавном сектору. Да би се обезбедила доследна имплементација овог начела, те да би се осетио позитивни ефекат његове имплементације за читаво друштво и за ефикасно функционисање јавне администрације као грађанског сервиса, обавезно се морају узети у обзир начела компетентности и стручности. Мора се напустити „такмичење“ у имплементацији начела адекватне и правичне заступљености, да сваки министар или директор припадник немакедонске (првенствено албанске) етничке заједнице доказује колико више кадрова своје етничке заједнице је способан запослити у свом мандату, насупрот македонских министара или директора, чији циљ је да обезбеде што већи број запошљавања свог етникума на рачун мањинских заједница. Овакав приступ пружа само страначку лојалност, али не и ефикасност јавног сектора. Резултати су краткорочни и погађају гласачка тела, али истовремено раслојавају македонско друштво по етничкој припадности, распаљује верску и етничку нетрпељивост, што усложњава и онемогућава ефикасан рад администрације.

Добра могућност за доследну реализацију начела адекватне и правичне заступљености може бити Закон о административним службеницима и Закон о запосленим у јавном сектору, који се примењују од 2015. године. Осим законских норми, за постизање овог циља неопходна је и снажна политичка воља свих релевантних политичких чинилаца.

У односу на употребу знамења, језика, писма и симбола, прегледом актуелне легислативе (у недостатку статистичких података) може се закључити да је неопходна доследна реализација законских прописа који се односе на употребу језика и истицања знамења. Подаци о судским поступцима у само једној мултиетнички структурираној општини (општини Гостивар) указују да је у пракси недоследно примењено начело употребе матерњег језика, које је у потпуности унесено у правну норму у свим процесним законима у Републици Македонији. Етничка, партијска и политичка оријентација првих људи (градоначелника) јединица локалне самоуправе никако не смију бити полазни критеријуми за доследну имплементацију законских решења, независно од личног става градоначелника у погледу целисходности конкретне законске норме. Као извршни органи јединица локалне самоуправе, градоначелници су дужни беспоговорно и у потпуности поштовати и спроводити Устав, законе и одлуке савета јединице локалне самоуправе.

Основна препорука у односу на децентрализацију је да се смањи утицај централних органа на свакодневно пословање локалне администрације, као и код запошљавања административних службеника на локалном нивоу. Другим речима, да се омогући већи степен самосталности локалних органа у извршавању изворних надлежности јединица локалне самоуправе, онако како су утврђени законом.

Локалне и централне власти морају уложити већи напор да повећају поверење грађана у професионални рад администрације, независно од етничке припадности запослених. Основни задатак и циљ надлежних треба бити осећај задовољства грађана у коришћењу услуга које органи нуде, независно од етничке припадности давалаца конкретне услуге. Ово мора бити интерна обавеза сваког органа која се мора надограђивати континуираним обукама за професионално, етичко и стручно понашање службеника, посебно када имају непосредан контакт са клијентима.

Од посебне важности је да централне власти преузимају мере за подизање свести и активно промовисање мултиетничке сарадње и саживота, односно да се тиме утиче на брисање етничких предрасуда у односу на етничку припадност службеника пред којима се остварују сва законски утврђена права и обавезе. Ове мере се морају уводити у најранији стадијум развоја, од предшколског до средњошколског обра-

зовања. При томе, циљ централних и локалних органа треба бити афирмација начела професионалности, стручности и компетентности током регрутације кадрова и у даљем остваравању својих надлежности.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Guy Peters, V., *The Politics of Bureaucracy – An Introduction to Comparative Public Administration – Sixth Edition*, Routledge, Taylor and Francis Group, London 2009;
2. Гризо, Н., Гелевски, С., Давитковски, Б., Павловска-Данева, А. *Административно право*, Скопје 2011;
3. Давитковски, Б., *Правни аспекти имплементације Охридског споразума*, Скопје 2014;
4. Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е., Гоцевски, Д., „Афирмативне мере у запошљавању у државној управи и заштита од дискриминације у Републици Македонији“, *Правни систем и заштита од дискриминације*, Друга свеска, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2015;
5. Kingsley, J. D., *Representative bureaucracy*, Yellow Springs, Antioch University Press, Ohio 1944;
6. Павловска-Данева, А., Давитковска, Е., *Службенички систем*, Скопје 2012;
7. Rosenbloom, D.H. Kravchuk, R.S. Clerkin, R.M., *Public Administration – Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector – Seventh Edition*, McGraw – Hill, Boston 2009;
8. Кинг, Роџер, „Организовано јавно деловање и поступци у модерној држави“, Дамјановић, Мијат, Ђорђевић, Снежана, *Изазови модерне управе и управљања*, Београд 1995;
9. Shafritz, J.M. Russel, E.W. Borick, C.P., *Introducing Public Administration – Sixth Edition*, Pearson Longman, London 2009;
10. Sigma Paper No. 23 Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Paris 1998;
11. *Једнакост као основно право – са посебним освртом на праксу Европског суда за људска права у однос на заштиту од дискриминације*, Фондација Институт отворено општество – Македонија, Скопје 2011.

Правни прописи и документи

1. Закон о административним службеницима (*Сл. лист РМ*, бр. 27/2014);
2. Закон о запосленим у јавном сектору (*Сл. лист РМ*, бр. 27/2014);
3. Закон о спречавању и заштиту од дискриминације (*Сл. лист РМ*, бр. 50/2010, 44/2014);

4. Извештај из регистра државних службеника 2010 (Министарство информатичког друштва и администрације);
5. Извештај из регистра државних службеника 2011 (Министарство информатичког друштва и администрације);
6. Извештај из регистра државних службеника 2012 (Министарство информатичког друштва и администрације);
7. Извештај из регистра државних службеника 2013 (Министарство информатичког друштва и администрације);
8. Извештај из регистра државних службеника 2014 (Министарство информатичког друштва и администрације).

Full Professor Borče Davitkovski, LL.D.

Full Professor Ana Pavlovska-Daneva, LL.D.

Associate Professor Dragan Gocevski, LL.D.

Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss Cyril and Methodius University in Skopje

Assistant Professor Elena Davitkovska, LL.D.

Economic Institute, Ss Cyril and Methodius University in Skopje

ADEQUATE AND RIGHTEOUS REPRESENTATION AS A FOUNDING PRINCIPLE OF EMPLOYMENT IN THE ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Summary

The paper elaborates on the theoretical aspects of equality and righteous representation of ethnic communities in public administration, as well as the implementation of these principles in the positive law of the Republic of Macedonia. The principle of equality is a constitutionally guaranteed right for all citizens of the Republic of Macedonia, thus this principle is applied in employment procedures in public administration. Following the constitutional amendments which incorporated the Ohrid Framework Agreement after 2001, the principle of equality faced a very complicated situation, needing to be implemented in parallel to respecting righteous representation of minority communities in public administration. This specific principle, although accepted as a democratic benefit, in time became a key for entrance i.e. employment in public administration. The paper provides a legal framework through which this principle is implemented in positive administrative law: Law on General Administrative Procedure, Law on State Servants,

Law on Public Servants (until 2015), Law on Administrative Servants, Law on Employees in the Public Sector etc. In conclusion, the paper presents an empirical analysis of the implementation of these principles in practice.

The specifics of the situation in the Republic of Macedonia presented in this paper, argue how a democratic principle aiming to achieve righteous representation of all communities and strengthening the representative character of the administration, can be twisted and turned in to a mechanism for pure partisan and ethnic based employment.

Key words: *State and public administration; Principle of equality; Righteous representation; Selection procedure for administrative servants.*