

Проф. др Искра Акимовска Малетић

Факултет безбједности у Скопљу Универзитета „Св. Климент
Охридски“

Проф. др Драган Гоцевски

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

ЕФИКАСНОСТ СИСТЕМА УПРАВНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ

Аутори у раду евалуирају непосредни и посредни утицај фактора ефикасности система управноправне заштите у Републици Македонији. У раду је приказан правни и институционални оквир јавних органа који пружају управноправну заштиту у Македонији: самостални органи државе који одлучују у другом степену управног поступка, Управни суд и Виши управни суд.

Радна хипотеза је да институционална ефикасност постигнута адекватним људским ресурсима и алокацијом унутрашњег рада (независне промјењиве) утиче на укупну системску ефикасност (свих институција који пружају правну помоћ у управним предметима), уколико су комуникацијски канали између институција добро успостављени, а ИКТ системи се ефективно примјењују (интервентне промјењиве).

Истраживачко питање, одговара колико унутрашње детерминанте ефикасности корелирају са интервентним промјењивим и зависним промјењивим. Циљ рада је провјерити непосредни и посредни утицај фактора ефикасности система управно правне заштите у Републици Македонији.

Кључне ријечи: Систем управноправне заштите; Ефикасност; Јавни сектор, Република Македонија.

Искра Акимовска Малетић, iskra.maletic@gmail.com.

Драган Гоцевски, dragangocevski@gmail.com.

1. УВОД

Органи који воде управни поступак и који одлучују у управним пословима дужни су обезбиједити успјешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких и правних лица у својству странака у поступку. Узевши у обзир да је ефикасност специфичан одраз начела законитости, правна заштита у вези са повредом овог начела сведена је на правни облик и мјеру заштите која је странкама гарантована у оквиру заштите против незаконитости. Начело ефикасности, као посебно начело које произлази из начела законитости у управном поступку, има највећу врједност. Постоји и начело ефективности (или учинковитости) које је различито од начела ефикасности. Ефикасност је мјера о томе колико свака јединица аутпута (сваки учинак, резултат услуге) чини (у смислу уложеног времена, људске снаге и других ресурса), а ефективност је мјера квалитета тог аутпута – колико је добро постигнут жељени резултат.

Уопште, ефикасност треба да се схвати као истинити (реални) радни учинак који се постиже извршавањем појединих дејстава, а мјери се према томе да ли се тим дејством реализовао постављени циљ, односно да ли је остварен крајњи резултат управног поступања који се имао на уму током иницирања конкретног поступка. Према овоме, ефикасност, укратко схваћена, означава квалитет, а у контексту ширег гледишта обухвата и ефективност, дјелотворност, исправност, па и експедитивност, брзину (економичност) управног рада,¹

У овом раду је посматрана и мјерена не само ефикасност појединог, него и кумулативног рада органа државе који пружају управноправну помоћ у другом степену односно у жалбеном поступку у управном поступку, као и судови надлежни да поступају у управном спору у Републици Македонији. Циљ рада је да буде провјерен непосредни и посредни утицај фактора ефикасности система управноправне заштите у Републици Македонији.

Систем управноправне заштите у Републици Македонији сачињава седам јавних институција, од којих су пет предмет овог истраживања. Посматран је рад ових институција за период њиховог постојања. Посматрана су три органа државе: Државна комисија за одлучивање у другом степену управног поступка и радним споровима, Државна комисија за одлучивање у другом степену инспекцијског надзора и прекршајима и Државна комисија за жалбе у јавним набавкама, и два суда: Управни суд Скопље и Виши управни суд. Остатак система који није обухваћен овим истраживањем су двије комисије у ресору министарстава: Комисија за жалбе у саставу Министарства рада и социјалне политике и Комисија за жалбе у саставу министарства здравства.

¹ П. Димитријевић, *Управно право, Општи део*, Ниш 2017, 325.

2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Налажење заједничке јединице мјерења, односно, како је Копрић (2011) споменуо, „заједнички метар“, велики је изазов у поређењу и утврђивању сличности управних система различитих земаља.² Исти изазови јављају се када се желе упоредити и измјерити различити аспекти рада јавних институција унутар исте земље. Управни системи државама неспорно се разликују, али њихова организација ипак има одређене заједничке особине, те се фактори продуктивности могу заснивати на истим начелима и истим законитостима рада.

Узмимо студију Гомеза, Гвамареја и Акутса из 2016, у којој су мјерили утицај запослених на продуктивност судова у Бразилу. Упркос неспорних разлика у начину рада судова од државе до државе, због специфичности институција и политичког контекста, аутори су, чак и у случајевима када су судски системи врло слични, нашли оправдање за испитивање утицаја радне снаге на продуктивност судова, односно одговора на питање колико (ако уопште) се може утицати на продуктивност судова запошљавањем или отпуштањем судија и судске администрације.³ Радну снагу у њиховој студији сачињавају судије и запослени у судској служби. Овај приступ приклања се општој теорији продуктивности, којом се претпоставља да ефикасна алокација рада и капитала у организацији утиче позитивно на продуктивност организације.⁴

Техничке могућности поређења различитих судских система видљиве су и у пракси Европске комисије када објављује ранг листу судова, те у публикацијама Савјета Европе, у индикаторима ефикасности: стопа рјешавања, вријеме одлучивања и заостатка предмета,⁵ који су прихваћени као показатељи ефикасности примјениви на судове независно од специфичности њихове унутрашње организације и поставке правосудног система. Због тога смо претпоставили да, док се природа рада не разликује значајно од организације до организације (које било), њихова продуктивност, односно ефикасност се може мјерити истим показатељима. У узорку ове студије, и органи државе који пружају

² I. Koprčić, „Europski upravni prostor – različiti pristupi, slični ishodi“, *Зборник Правног факултета „Јустинијан Први“ Скопје Објавени излагања од Међународната научна конференција „Развојни тенденције во управното законодавство“ 24–26. јуни 2011, Скопље 2011, 10.*

³ A. O. Gomes, T. A. Guaimaraes, L. Akutsu, “Relationship between Judicial Staff and Court Performance (Brazil)“, *International Journal of Court Administration* 1/2016, 12.

⁴ OECD, *Defining and Measuring Productivity*, available at: <https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/40526851.pdf>, 22. новембар 2018.

⁵ The 2018 EU Justice Scoreboard, European Commission, 2018 Luxembourg, 10–16; доступно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf.

управноправну помоћ у управном поступку и управни судови који пружају управноправну помоћ, у суштини цијене законитост конкретног управног акта донесеног од претходне инстанце. Због тога, начин рада може се мјерити истим показатељима. Статистички видљиве разлике у продуктивности, уколико их има, могу се приписати различитом моделу институције, евентуалним разликама унутрашње организације рада као интерног фактора, те вањским факторима односно специфичностима правног оквира који условљава ове организације на одређен режим рада. Органи државне управе морају да поступају по општем управном поступку и посебним управним поступцима, чији најизраженији фактор продуктивности је постојање рока за поступање. Код судова је ово изражено мјесечном нормом израженом бројем предмета које мора појединачни судија да ријеши (пресуди или другом судском одлуком одлучи) која се разликује од суда до суда. Други фактори продуктивности који су специфични за сваку институцију, а који нису квантитативно изражени у овој студији, су услови за рад, квалитет међуинституционалне комуникације, односно да ли институције међусобно брзо достављају предмете и да ли су ти предмети комплетни, опрема којом располажу запослени итд.

Радна хипотеза истраживања је да институционална ефикасност постигнута адекватним људским ресурсима и алокацијом унутрашњег рада (независне промјењиве) утиче на укупну системску ефикасност (свих институција које пружају правну помоћ у управним предметима), уколико су комуникацијски канали између институција добро успостављени, и ИКТ системи се ефективно примјењују (интервентне промјењиве).⁶

Истраживачка питања рада су:

ИП1: Да ли независне промјењиве утичу на ефикасност институција подједнако и конзистентно независно од облика организације?

ИП2: Да ли присуство прописаних рокова или квота различито утиче на институционалну ефикасност и квалитет одлука (интервентне промјењиве)?

ИП3: Да ли системска предвидљивост и стабилност опада са учесталим промјенама правног оквира, због потребног времена и уложених (људских и материјалних) ресурса институција које примјењују дотичне прописе да се прилагоде правним промјенама?

⁶ Више о продуктивности институција, са сличним промјењивим: А. О. Gomes, Т. А. Guaimaraes, L. Akutsu, (2016); С. Lindsay, R. McQuaid, “Inter agency Cooperation – Experiences in three vanguard Active Welfare States“, *Social Policy and Society*, 2008; М. Quist, “ActivationReform and Inter Agency Cooperation“, *Social Policy and Administration* 1/2016;

3. ПРЕГЛЕД ПОСМАТРАНЕ ПОПУЛАЦИЈЕ

3.1. Државна комисија за жалбе у јавним набавкама

Државна комисија за жалбе у јавним , која је формирана 2007. године, почела је са радом 2008. године и има исти статус као и друге двије државне комисије. Комисију сачињавају предсједник и четири члана, које бира Скупштина Републике Македоније на мандат од пет година. Комисија је надлежна да рјешава по жалбама у поступцима додјелјивања уговора за јавне набавке, концесије и јавно-приватна партнерства. Правна заштита је доступна у свим фазама поступка, од објаве огласа до додјелјивања уговора за јавну набавку.⁷

Државна комисија за жалбе у јавним набавкама одлучује у року од 15 дана од комплетирања предмета, „рјешењем“.⁸ Против рјешења Комисије може се повести управни спор пред судом надлежним за вођење управних спорова (Управни суд Скопље, и у жалбеном поступку у управном спору Виши управни суд), који се у предметима из јавних набавка рјешава у хитном поступку.

Табела 1. Државна комисија за жалбе у јавним набавкама	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Чланови комисије	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Службеници	5	5	6	8	9	9	10	15	13	12
Из претходне године	0	48	48	48	24	24	28	16	16	17
Новопримљени	530	1044	820	642	561	509	563	610	607	544
Укупно у раду	530	1092	868	690	585	533	591	626	623	561
Ријешени	482	996	820	666	561	505	575	610	606	548
Неријешени	48	48	48	24	24	28	16	16	17	13
Вријеме одлучивања	36.3	17.6	21.4	13.2	15.6	20.2	10.2	9.6	10.2	8.7
Стопа рјешавања	0.9	1.0	1.00	1.04	1.00	0.99	1.02	1.00	1.00	1.01
Стопа неријешених предмета на 100 становника	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

⁷ До формирања Комисије, незадовољне странке у поступцима за јавне набавке, односно економски оператори незадовољни одлуком за избор најповољније понуде остваривали су правну заштиту пред Комисијом за жалбе у јавним набавкама у саставу Владе Републике Македоније. Вид. Д. Гоцевски, *Управно-правна заштита на граѓаните и вработените во јавна администрација*, Извештај за работата на второстепените комисији и управните судови, Центар за управување со промени, објављено у оквиру пројекта “Следење на административната правда”, подржано од Британске владе, Скопље 2017, 25.

⁸ Закон о јавним набавкама, *Службен весник на РМ*, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011 и 185/2011, чл. 224, ст. 6.

3.2. Државна комисија за одлучивање у другом степену у управном поступку и радним споровима

Државна комисија за одлучивање у другом степену у управном поступку и радним споровима⁹ је државни орган самосталан у свом раду, са својством правног лица. Сачињавају је предсједник и десет чланова, које бира и разрјешава Скупштина Републике Македоније, на приједлог Комисије за питања избора и именовања, (такође) на период од пет година. Државна комисија је надлежна да рјешава по жалбама против рјешења која су донесена у управном поступку у првом степену од министарстава, других органа државне управе, организација која су утврђена законом и других државних органа. Ова комисија је надлежна да одлучује и о питањима из области радних спорова у другом степену (која нису у надлежности Агенције за администрацију) државних службеника запослених у Агенцији за администрацију, као и против рјешења Министарства унутрашњих послова којим су поништене додијелене награде. Комисија поступа и по жалбама против рјешења која су донесена у првом степену од Комисије за хартије од врједности.

У односу на поступке из радних спорова, комисија је надлежна да поступа и за заштиту права из радног односа запослених у јавном сектору који нема статус административних службеника, попут запослених у Министарству унутрашњих послова (у униформи и цивилу), Армији Републике Македоније, затворској полицији, јавним здравственим установама итд., као и у заштити права запослених у Агенцији за администрацију. Надлежности ове комисије извиру из више од 150 материјалних закона из различитих области: пензијског и инвалидског осигурања, образовања и културе, транспорта и веза, легализације бесправно изграђених објеката, приватизације грађевинског земљишта итд.).¹⁰ До формирања ове Комисије, ту улогу су имале друге комисије формиране у саставу Владе Републике Македоније.¹¹

Ова државна комисија одлучује у року од два мјесеца од дана пријема жалбе, уколико посебним прописом није одређен краћи рок. Када поступа по изјављеној жалби против рјешења које је једном било поништено и враћено на поновно рјешавање, поступајући по жалби,

⁹ Државна комисија је основана Законом за оснивање Државне комисије за одлучивање у управном поступку и радним споровима у другом степену, *Службен весник на РМ*, бр. 51/11, 148/13 и 41/14, 130/14, 53/2016 и 11/2018; Вид. И. А. Малетиќ, П. Димитријевиќ, *Управно право*, Универзитет Св. Климент Охридски – Битола, Факултет за безбедност, Скопје 2015, 493–494.

¹⁰ Од 2014. до 2015. била је надлежна да одлучује и у другом степену у поступцима из области инспекцијског надзора.

¹¹ Д. Гоцевски, 30.

Државна комисија ће сама ријешити предмет (у пуном меритуму). Против рјешења које је Државна комисија донијела у управном поступку може се повести управни спор, а против рјешења донесеног у радним споровима може се повести грађанска парница пред редовним судом надлежним за радне спорове.

Табела 2. Државна комисија за одлучивање у другом степену управног поступка и радним споровима	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Чланови комисије	7	7	11	11	11	11
Службеници	22	25	49	53	48	65
Из претходне године		3539	3727	1763	1425	791
Новопримљени	11472	7147	5427	4667	4883	3921
Укупно у раду	11472	7264	8365	6064	5517	4756
Ријешени	8619	3725	4104	4171	4092	4408
Неријешени	2853	3422	1323	496	791	754
Вријеме одлучивања	120.8	335.3	117.7	43.4	70.6	62.4
Стопа рјешавања	0.75	0.52	0.76	0.89	0.84	1.12

3.3. Државна комисија за одлучивање у другом степену инспекцијског надзора и прекршајима

Државна комисија за одлучивање у другом степену из области инспекцијског надзора и прекршајном поступку формирана је 2015. године.¹² Основана је као самостални државни орган са својством правног лица који је за свој рад одговоран пред Скупштином Републике Македоније. Комисију сачињавају предсједник и шест чланова, које бира Скупштина Републике Македоније на период од пет година.

Ова комисија је надлежна да рјешава по жалбама против рјешења која су донесена у првом степену инспекцијског поступка и по жалбама против одлука за прекршаје које доносе прекршајни органи у законом прописаним случајима. Комисија одлучује у року од два мјесеца од дана подношења жалбе. Када поступа по жалби против рјешења које је једном већ поништено и враћено на поновно одлучивање, државна комисија ће бити дужна да у потпуности ријешити предмет. Против рје-

¹² Закон за оснивање Државне комисије за одлучивање у другом степену из области инспекцијског надзора и прекршајног поступка, *Службен весник на РМ*, бр. 130/2014, 53/2016 и 11/2018; Одлуке Уставног суда Републике Македоније: У. бр. 127/2014 са 30. септембра 2015. године, *Службен весник на РМ*, бр. 183/2015 и У. бр. 63/2017 са 20. јуна 2018. године, објављена у *Службен весник на РМ*, бр. 122/2018.

шења државне комисије може се повести управни спор пред надлежним судом (Управни суд Скопље, а у жалбеном поступку у управном спору пред Вишим управним судом). Тужба против рјешења ове комисије не одлаже извршавање рјешења.¹³

Табела 3. Државна комисија за одлучивање у другом степену инспекцијског надзора и прекршајима	2016	2017
Чланови комисије	7	7
Службеници	27	31
Из претходне године	349	901
Новопримљени	3589	3170
Укупно у раду	3938	4071
Ријешени	3037	2903
Неријешени	901	1092
Вријеме одлучивања	108.29	137.30
Стопа рјешавања	0.85	0.92
Стопа нерјешених предмета на 100 становника	0.04	0.05

3.4. Управни суд и Виши управни суд

Правни основ за увођење управног спора у Републици Македонији је Амандман XXV на Устав из 2005. године. Уставни амандман предвидио је да судску власт врше судови, који су самостални и независни. Устав није предвидио врсте судова, њихову област дјеловања, њихову организацију и поступање, те су ова питања остављена да буду уређена законом који се доноси двотрећинском већином у Скупштини. Уставне гаранције за правну заштиту су даље развијене Законом о општем управном поступку, са неколико секторски специфичних закона и Законом о управним споровима.¹⁴ Закон о управним споровима¹⁵ предвиђа да управне спорове рјешавају Управни суд, Виши управни суд и Врховни суд Републике Македоније. Управни суд у управном спору одлучује у првом степену, поступајући по тужбама против (коначних) управних аката, затим против аката донесених од фондова, јавних предузећа, установа,

¹³ Чл. 9, т. 6 и т. 7 и чл. 11, Закона за оснивање Државне комисије за одлучивање у другом степену из области инспекцијског надзора и прекршајног поступка.

¹⁴ G. S. Davkova, R. T. Deskoska, “Dilemmas and challenges of legal protection against administrative actions in the Republic of Macedonia“ in: *Zoltan Szente, Konrad Lachmayer, The principle of effective legal protection in administrative law: a European comparison, Informa Law from Routledge*, Abington, Oxon 2017, 220.

¹⁵ Закон о управним споровима – ЗУС, *Службен весник на РМ*, бр. 62/2006 и 150/2010.

организација и заједница и (са јавним овлашћењима) који у вршењу јавних овлашћења рјешавају у управним пословима и закључују управне уговоре, као и по тужбама против рјешења градоначелника када рјешава у управним пословима и када закључује управне уговоре.

Виши управи суд одлучује по жалбама против одлука Управног суда донесених у првом степену у управном спору. Врховни суд одлучује по ванредним правним средствима против одлука Вишег управног суда.¹⁶

Број судија Управног суда и Вишег управног суда одређује се одлуком Судског вијећа Републике Македоније. У првом степену, спорове суди вијеће или судија појединац. По правилу, већину предмета ће у управном спору пресудити вијеће, док у мањем броју ситуација утврђених законом суди судија појединац. Вијеће сачињавају тројица судија. Судија појединац суди у споровима поведеним против аката донесених у прекршајном поступку и за које није предвиђено изрицање глобе веће од 5000 евра, као и за предмете за које није прописана посебна прекршајна мјера за одузимање предмета или није предвиђена забрана вршења дјелатности и професије. Виши управни суд одлучује у вијећу од тројице судија.¹⁷ За оба суда, мјесечну норму за најмањи број ријешених предмета по судији утврђује одлуком Судско вијеће. За Управни суд се норма кретала од 30 до 43 од 2008. до 2016. године, док је за Виши управни суд најчешће износила 22 предмета мјесечно.¹⁸

Табела 4. Управни суд	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Судије	22	25	25	30	30	32	29	29	29	29
Службеници	33	50	47	44	45	55	58	58	58	58
Из претходне године	5804	9154	10340	13866	15980	14228	12461	9786	9090	9156
Новопримљени	8497	9043	9792	11768	14675	12754	13585	15011	13240	11306
Укупно у раду	14301	18197	20132	25726	30591	26907	26138	25681	22978	20462
Ријешени	5147	7857	6322	9746	16363	14544	15395	15895	13888	12858
Неријешени	9154	10340	13810	15980	14228	12461	10743	10734	9786	7604
Вријеме одлучивања	649.2	480.3	797.3	598.5	317.4	312.7	254.7	246.5	257.2	215.9
Стопа рјешавања	0.61	0.87	0.65	0.83	1.12	1.14	1.13	1.06	1.05	1.14
Стопа неријешених предмета на 100 становника	0.45	0.51	0.68	0.79	0.70	0.62	0.53	0.53	0.48	0.38

¹⁶ ЗУС, чл. 16 и чл. 17.

¹⁷ ЗУС, чл. 18, 18-а, 188-б, 18-в, 18-г.

¹⁸ Д. Гоцевски, 45.

Табела 5. Виши управни суд	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Судије	14	12	11	11	11	13	12
Службеници	10	11	13	14	13	13	13
Из претходне године	/	5	40	87	82	1095	990
Новопримљени	55	1750	1982	3948	4349	4388	5452
Укупно у раду	55	1755	2022	4035	4431	5483	6442
Ријешени	50	1715	1935	3953	3336	4492	5692
Неријешени	5	40	87	82	82	990	750
Вријеме одлучивања	36.5	8.5	16.4	7.6	9.0	80.4	48.1
Стопа рјешавања	0.91	0.98	0.98	1.00	0.77	1.02	1.04
Стопа неријешених предмета на 100 становника	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.04

4. МЕТОДОЛОГИЈА

Истраживање је спроведено мјешовитим методолошким приступом, прибављањем и обрадом квантитативних и квалитативних извора података.¹⁹

Према врсти података, коришћени су интервални подаци (*continuous data*)²⁰ у виду броја запослених, броја предмета и изведених стопа ефикасности, као и квалитативни подаци у виду изјава прибављених интервјуом и прегледом објављених података (*InDesk*).²¹

Утицај запослених на показатеље продуктивности провјерен је тако што су посматране институције груписане по правном статусу, те су провјерене статистички значајне разлике у показатељима продуктивности између двије групе институција. Посматране су институције за читав период њиховог постојања путем панел студије (*Time Series Data*). Коришћени су подаци о раду и особинама институција (крос-секцијски подаци) кроз више од једне године (лонгитудинални подаци).²²

Технике које су употријебљене за обраду квантитативних података су коефицијент корелације промјењивих²³ и упоређење просјека путем т теста (*Independent Sample t-test*).²⁴

¹⁹ M. Barakso, D. M. Sabet, B. Schaffner, *Understanding Political Science Research Methods The Challenge of Inference*, Routledge Taylor and Francis, New York and London 2014, 190.

²⁰ *Ibid.*, 110.

²¹ *Ibid.*, 112.

²² *Ibid.*, 87–88.

²³ S. V. Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science* 1997, 9.

²⁴ D. S. Moore, *The Basic Practice of Statistics* 2nd Ed., W. H. Freeman and Company, 2000, 390–401–406.

Независне (X) и објашњујуће (e) промјењиве:

X1, носиоци одлуке. Судије, чланови Комисије;

X2, администрација;

e1, број административних службеника по носиоцу одлука;

e2, новооформљени предмети;

e3, заостали прдмети од прошле године;

e4., ријешени предмети у текућој години;

e5, заостали на крају године;

e6, укупно предмета у раду;

e7, обим рада по носиоцу одлука;

e8, обим рада по административном службенику.

Модераторне (Int) и зависне (Y) промјењиве:

Y1 Стопа рјешавања ($e4/e2$);

Y2 Вријеме одлучивања ($e5/e4*365$);

Y3 Стопа заостатка ($e5/становништвоPM*100$);

Int – квалитативно прибављене информације, које нису присутне у квантитативној обради података: услови рада, квалитет међуинституционалне комуникације, потпуност достављених предмета итд.

X1, X2 $\rightarrow_e \rightarrow$ Int \rightarrow Y

Дијаграм хипотезе

5. РЕЗУЛТАТИ ОБРАДЕ ЕМПИРИЈСКИХ ПОДАТАКА

5.1. Значајне тенденције

Из рада посматраних органа државе који пружају управноправну заштиту (табела 1), можемо уочити да раст броја чланова комисија прати тенденцију пада стопе рјешавања ($R>25$). Ово можемо тумачити тако да избор више чланова неће довести до повећања продуктивности у комисијама, већ ће вјероватно довести до расподеле постојећег обима рада и тиме (статистички) до пада продуктивности комисије. Уколико узмемо у обзир да број чланова не утиче на вољу странака (које се сматрају оштећеним) у управном поступку да поведу жалбени поступак, а тиме ни на обим новоформираних предмета, постаје јасно зашто је важно да разумијемо да ли запошљавање нових чланова комисија односно раст комисије увијек утиче на повећање продуктивности. Анализа рада комисија закључно са 2017. годином, указује да након што комисија достигне одређен број чла-

нова, његово даље повећавање смањује продуктивност. Дјелимично, ово се односи на чињеницу да велики дио обраде предмета, одрађује служба у комисији, а да чланови ревидирају и усвајају одлуке.

Број (свих) запослених је у позитивној корелацији са растом времена за одлучивање и стварањем заостатка предмета. Ако се присјетимо да институције не утичу на прилив предмета, већ се усаглашавају са њим, можемо закључити да су се до сада институције екипирале реактивно, као резултат раста обима посла.

Раст обима посла по (појединачном) члану комисије у позитивној је корелацији са бројем чланова комисија и бројем службеника, али обим посла по службенику не показује значајну корелацију са бројем чланова и службеника.

Једно објашњење је да одлуку за нова запошљавања не доносе службеници, већ чланови комисије (председник). Раст запослених резултат је воље комисије, а не службеника. Зато, тек када се оптерећење одрази на чланове комисије, може се очекивати раст запослених. *Друго* објашњење је да број службеника још није достигао ниво који би статистички утицао на оптерећење. *Треће* објашњење, које је највјероватније, је да обим рада по службенику није подједнако распоређен, те велике разлике оптерећења не дозвољавају да просјечна вриједност утиче значајно на модел.

Табела 1. Коефицијент корелације чланова комисија, службеника са другим промјењивим

	X1 (Судија/члан комисије)	X2 (Администрација)
X1 (Судија/члан комисије)	1.00	
X2 (Администрација)	0.97	1.00
X1_2 (Особље)	0.98	1.00
e1 (Администр. службеници по X1)	0.87	0.95
e2 (Нови случајеви)	0.58	0.54
e3 (Неријешени из претходне године)	0.66	0.61
e4 (Ријешени у текућој години)	0.68	0.65
e5 (Неријешени на крају године)	0.37	0.35
e2_3 (Обим посла)	0.70	0.65
Y1 Стопа рјешавања (e4/e2)	-0.29	-0.20
Y2 Вријеме одлучивања (e5/e4*365)	0.33	0.33
Y3 Стопа заостатка (e5/становништво РМ*100)	0.68	0.65
e7 (Обим рада по носиоцу одлука)	0.46	0.43
e8 (Обим рада по административном службенику)	0.14	0.06

Из анализе рада Управног суда Скопље и Вишег управног суда (Табела 2), видљив је тренд раста броја судија и службеника са растом обима посла. Али, број запослених по себи није у значајној корелацији са стопом рјешавања ($R < .25$).

Примјетан је и тренд раста времена одлучивања и стопе заостатка са растом броја запослених. Праћењем сличног тренда и логике, екипирање судова је такође реактивно. Иако су судови могли да успоставе тренд стопе рјешавања другостепених комисија, ипак се то, или није узело у обзир, или се није сматрало релевантним (што је и само по себи можда оправдано), да би се запошљавале или преузимале судије због већег обима рада. Међутим, исто тако се мора узети у обзир и чињеница да Управни суд Скопље постоји дуже од свих другостепених комисија, те је његов рад до 2012. године био независан од рада претходних инстанци, да би могли то узимати у обзир, те се чини логичније тумачити да су судови запошљавали нове судије и нове службенике као реакцију на повећан обим рада који имају.

Другачије речено, ово закључујемо јер не очекујемо да судови имају утицај на прилив предмета, па не знају унапријед колико ће жалби грађани поднијети, нити против колико коначних рјешења ће повести управни спор. Ипак, судови могу антиципирати обим рада на основу претходних година, али та антиципација није јасно видљива из доступне статистике.

Табела 2. Коефицијент корелације судија, службеника са другим промењивим

	<i>X1 (Судија/члан комисије)</i>	<i>X2 (Администрација)</i>
X1 (Судија/члан комисије)	1.00	
X2 (Администрација)	0.96	1.00
X1_2 (Особље)	0.98	1.00
e1 (Администр. службеници по X1)	0.82	0.94
e2 (Нови случајеви)	0.94	0.93
e3 (Неријешени из претходне године)	0.96	0.89
e4 (Ријешени у текућој години)	0.89	0.89
e5 (Неријешени на крају године)	0.93	0.87
e2_3 (Обим посла)	0.97	0.93
Y1 Стопа рјешавања (e4/e2)	0.22	0.23
Y2 Вријеме одлучивања (e5/e4*365)	0.65	0.60
Y3 Стопа заостатка (e5/становништво РМ*100)	0.89	0.89
e7 (Обим рада по носиоцу одлука)	0.88	0.87
e8 (Обим рада по административном службенику)	0.62	0.54

5.2. Статистички значајне разлике

Упоређивањем статистички значајних просјечних вриједности ($*p < .05$, $**p < .01$)²⁵ између судова и органа државе који пружају управноправну заштиту у Републици Македонији, добили смо сљедеће резултате за шест параметара рада посматраних јавних институција:

	Судови	Комисије
Стопа рјешавања	0.96	0.92
Обим рада по носиоцу одлука	597.86	411.45
Вријеме одлучивања	254.62**	65.37**
Просјек ријешених предмета у току једне годне	8187.53**	2301.56**
Број службеника по носиоцу одлука	1.49**	2,94**
Обим рада по службенику	380.08**	135.42**

Табелу су саставили аутори.

Неспорно је да судови имају више предмета у раду од било које комисије, али то се може објаснити успостављеним управним системом у држави. Управни суд Скопље једини је управни суд у првој инстанци, те је стварно надлежан за све предмете било које управноправне природе, а Виши управи суд је такође стварно надлежан за све жалбе у управном спору. Комисије су функционално подијељене, односно имају ужи обим стварне надлежности, те и није чудно што имају мањи обим рада. Међутим, разлике у обиму рада не утичу на значајну разлику у продуктивности, што се види из безначајне разлике у стопи рјешавања. Ово се може тумачити тако да се све институције након одређеног времена прилагођавају обиму рада и у истим условима (у Македонији) постижу сличан ниво ефикасности.

Видљиво је и различито вријеме одлучивања, што је очекивано јер комисије се морају придржавати законског рока за поступање и доношење одлуке (средња вриједност је врло близу најдужег преклузивног рока од 60 дана), док судови у просјеку рјешавају предмет између осам и девет мјесеци. Но, обим рада по судији не разликује се значајно од обима рада по члану комисије. Приказани бројеви су различити, али због великих варијација унутар сваке институције (најмањи број предмета по једном судији и најмањи број предмета по члану комисије превише се разликује од највећег

²⁵ Уколико нема звјездице, разлика се сматра статистички безначајна.

броја), сматра се да су приказане просјечне вриједности добијене случајно, односно стицајем околности. Међутим, може се очекивати да се могу значајно промијенити.

Такође, уочљиво је да судије располажу мањим бројем стручних сарадника који би им помагали у обради предмета, што негативно утиче на продуктивност управних судова. Уколико се повећа њихов број, може се претпоставити значајније повећање продуктивности него повећањем броја судија.

Иако су службеници у комисијама мање оптерећени радом од службеника у судовима, можемо извући сличан закључак – да је већи број службеника значајнији у односу на продуктивност комисије него већи број чланова комисије, међутим у мањој мјери него што је (тренутно) у судовима.

6. ЗАКЉУЧАК

Код комисија је видљиво да раст броја чланова комисија прати тенденцију пада стопе рјешавања. Анализом рада комисија до 2017. године, уочено је да након одређеног броја чланова комисије њихово повећавање не повећава продуктивност, већ је смањује, што се може објаснити унутрашњом организацијом рада, те да обраду предмета, у значајнијој мјери, одрађује служба у комисији, а да чланови ревидирају и усвајају одлуке.

Број (свих) запослених је у позитивној корелацији са растом времена за одлучивање и стварањем заостатка предмета. Односно, како је обим рада растао, тако се запошљавало више људи – као одабрани начин да се институције суоче са послом. Знајући да институције не утичу на прилив предмета, већ се усаглашавају са њим, констатујемо да се до сада институције екипирају реактивно, као резултат раста обима посла. Оптерећеност службеника није пропорционална оптерећености чланова комисија. Ово се такође односи на унутрашњу организацију рада, да један предмет пролази кроз два или више нивоа контроле, односно једном га обрађује службеник, па исти предмет провјерава његов надређени, након чега га опет провјерава и коначно доноси одлуку члан комисије.

Из рада управних судова видљив је тренд раста броја судија и службеника са растом обима посла. Али, број запослених (сам по себи) није у значајној корелацији са стопом рјешавања, односно повећање броја запослених није значајно праћено побољшањем стопе продуктивности. Примјећује се тренд раста времена одлучивања и стопе заостатка са растом броја запослених, односно како је растао заостатак предмета и вријеме потребно за њихово рјешавање, тако су судови примали нове запослене.

И комисије и судови као институције дјелују реактивно на обим рада, а не програмски.

Неспорно је да судови имају више предмета у раду од било које комисије, али то се може објаснити успостављеним управним системом у држави. Управни судови су стварно надлежни за све предмете, без обзира на то које су управноправне природе, док су комисије функционално специјализоване. Чак и комисија која одлучује у другом степену у управном поступку и радним споровима која има најширу надлежност рјешава око пола предмета које рјешава Управни суд, иако морамо признати да је до 2017. имала и упола мањи број запослених службеника. Притисак који утиче на радни процес у комисији долази из преклузивних рокова, те комисије на мањи број предмета морају поступити у утврђеном временском периоду (15 до 60 дана), док судови имају обавезом да по судији постигну мјесечну норму. Међутим, истраживање је показало да, уз све ове унутрашње и спољашње факторе, након одређеног времена од три до четири године, институцију постижу баланс са приливом посла, односно уз мањи или већи успјех се ипак адаптирају и постижу ефикасност. Ово је видљиво као позитиван индикатор продуктивности који расте након првих година постојања институција, при чему нема значајне разлике у продуктивности комисија и судова. Уколико бисмо коментарисали број запослених, тренутни трендови би подржали само повећање запослених у стручној служби Управног суда. Међутим, све док суд не постигне модел унутрашње организације један судија са једним стручним сарадником, односно 28 судија плус предсједник суда и 28 стручних судских сарадника, па онда остала администрација, управне судије ће се више ослањати на личне могућности него на своје сараднике, па је тешко предвидјети колики ће бити утицај једног запосленог у администрацији на стопу продуктивности.

Спољашњи фактори који утичу на продуктивност остају као опште препоруке, али су ван утицаја самих судова и комисија. Ту су препоруке да се закони по којима поступају ове институције мијењају што рјеђе, те да се унутрашња комуникација између ових институција унаприједи, како би брже и лакше достављали предмете међу собом (комисија да достави неопходне списе управном суду у што краћем року), ослањајући се на дигиталне носаче и електронске канале комуникације.

Дакле, независне промјене утичу подједнако на продуктивност посматраних институција независно од њиховог организацијског облика, односно према позитивном правном оквиру у Македонији не може се рећи да спољашњи или унутрашњи фактори утичу различито на комисије него што би утицали на судове. Видљиве разлике у начину рада и обиму посла су само номинални, међутим, они су резултат (односно стицајем) околности и немају везу са обликом организације. Неспорно је да број запослених утиче на продуктивност, али није једини утицајни фактор, већ су то и унутрашња расподјела радних задатака, унутрашње

процедуре, квалитет комуникацијских канала унутар једне институције (интерно управљање – менаџмент) и комуникацијски канали између институција. Због тога, можемо аргументовано тврдити да адекватна алокација људских ресурса и алокација обима рада која резултира одређеном продуктивношћу појединих институција, такође утичу и на укупну системску ефикасност система управноправне заштите у Републици Македонији. Уколико би међуинституционални канали били постављени на начин да омогућују експедитивност у размјени списка, могло би се очекивати побољшање стопе продуктивности судова, који зависе од потпуних предмета са свим списима, као и квалитета достављених списка да би могли несметано судити и да не би губили врјеме у размјени дописа. Истовремено, потпуност и читљивост предмета који се достављају комисијама на поступање након донесене судске пресуде утичу на њихову способност да брзо и несметано поступају.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Акимовска-Малетиќ, Искра, Димитријевиќ, Предраг, *Управно право*, Универзитет Св. Климент Охридски – Битола, Факултет за безбедност, Скопје 2015;
2. Barakso, Maryann, Sabet, Daniel, Schaffner, Brian, *Understanding Political Science Research Methods The Challenge of Inference*, Routledge Taylor and Francis, New York and London, 2016;
3. Van-Evera, Stephen, *Guide to Methods for Students of Political Science*, 1997;
4. Gomes O. Adalmir, Guaimaraes A. Tomas, Akutsu, Luis, “Relationship between Judicial Staff and Court Performance (Brazil)“, *International Journal of Court Administration*, 1/2016;
5. Гоцевски, Драган, *Управно-правна заштита на граѓаните и вработените во јавна администрација, Извештај за работата на второстепените комисији и управните судови*, Центар за управување со промени, објавено во рамките на проектот Следење на административната правда, поддржано од Британската влада 2017;
6. Димитријевиќ, Предраг, *Управно право - Општи део*, Ниш 2017;
7. Корѓиќ, Ivan, „Европски управни простор – различни пристапи, слични ishodi“, *Зборник Правног факултета „Јустинијан Први“ Скопје- Објавени излагања од Меѓународната научна конференција „Развојни тенденции во управното законодавство“ 24-26 јуни 2011*, Скопје 2011;
8. Lindsay, Colin, McQuaid, Roland, “InterAgency Cooperation - Experiences in three vanguard Active Welfare States“, *Social Policy and Society*, 2008;
9. Moore, David S., *The Basic Practice of Statistics* 2nd Ed, W. H. Freeman and Company, 2000;

10. Siljanovska-Davkova, Gordana, Treneska – Deskoska, Renata, “Dilemmas and challenges of legal protection against administrative actions in the Republic of Macedonia“ in: *Zoltan Szente , Konrad Lachmayer; The principle of effective legal protection in administrative law : a European comparison, Informa Law from Routledge*, Abington, Oxon 2017, (<https://books.google.mk/books?id=2cvLDAAAQBAJ&pg=PA218&lpg=PA218&dq=administrative+protection+macedonia&source=bl&ots=SXY0gqTMGJ&sig=RcmIf4RxofAIEAhRRdozn1q6UJs&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiq47zP8IDfAhVvAxAIHcY7Bvs4ChDoATAGegQICBAB#v=onepage&q=administrative%20protection%20macedonia&f=false>);
11. Quist, Martin, “Activation Reform and InterAgency Cooperation“, *Social Policy and Administration* 1/2016.

Правни прописи

1. Годишен извештај за работа на Државната комисија за жалби по јавни набавки, 2016;
2. Годишен извештај за работа на Државната комисија за жалби по јавни набавки, 2017;
3. Годишен извештај за работа на Државната комисија за одлучување во втор степен во управна постапка и работни спорови, 2017;
4. Годишен извештај за работа на Државната комисија за одлучување во втор степен за предмети од инспекциски надзор и прекршоци, 2017;
5. Годишен извештај за работа на Управниот суд Скопје, 2017;
6. Квартални подаци о раду судова, Судски совет Републике Македоније, 2017 (sud.mk)
7. The 2018 EU Justice Scoreboard, European Commission, 2018 Luxembourg, доступно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf;
8. OECD, Defining and Measuring Productivity, available at: <https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/40526851.pdf> ;
9. Закон о јавним набавкама, *Службен весник на РМ*, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011 и 185/2011;
10. Закон за оснивање Државне комисије за одлучување у управном постапку и радним споровима у другом ступњу, *Службен весник на РМ*, бр. 51/11, 148/13 и 41/14, 130/14, 53/2016 и 11/2018;
11. Закон за оснивање Државне комисије за одлучување у другом степену из ибласти инспекцијског надзора и прекршајног поступка, *Службен весник на РМ*, бр. 130/2014, 53/2016 и 11/2018;
12. Одлука Уставног суда Републике Македоније: У. бр. 127/2014 са 30 септембра 2015 године, *Службен весник на РМ*, бр. 183/2015;
13. Одлука Уставног суда Републике Македоније: У. бр. 63/2017 са 20 јуна 2018 године, *Службен весник на РМ*, бр. 122/2018;
14. Закон о управним споровима, *Службен весник на РМ*, бр. 62/2006 и 150/2010.

Full Professor Iskra Akimovska Maletić, LL.D.

Faculty of Security in Skopje, University „St. Kliment Ohridski“

Associate Professor Dragan Gocevski, LL.D.

„Justinianus Primus“ Faculty of Law, „Ss Cyril and Methodius“ University in Skopje

THE EFFICIENCY OF THE SYSTEM OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Summary

The authors evaluate direct as well as indirect influence of the factors of the efficiency of the system of administrative legal protection in the Republic of Macedonia. The legal and institutional frameworks of the public institutions which provide administrative legal protection have been analyzed: the autonomous state organs which decide in the second instance of the administrative procedure, the Administrative Court, as well as the Higher Administrative Court.

The independent variables are the factors of internal efficiency of the institutions involved: the number of employees in the institution's services, the number of decision-makers (members of the commission or judges), the number of newly formed cases, the number of cases resolved in one year and the number of unresolved cases in one year.

The working hypothesis of the work is that institutional efficiency achieved by adequate human resources and internal work allocation (independent variables) affects the overall system efficiency (of all institutions providing legal assistance in administrative cases), if the communication channels between institutions are well established, and ICT systems are effectively applied (intervention variables).

The research questions are: (1) whether independent variables affect the efficiency of institutions equally and consistently independent of the form of the organization; (2) whether the presence of prescribed deadlines or quotas differentially affects the institutional effectiveness and quality of decisions (intervening variables); and (3) whether systemic predictability and stability decline with frequent changes in the legal framework, due to the time required and the (human and material) resources of institutions applying the regulations concerned to adapt to legal changes.

Key words: *System of administrative legal protection; Efficiency; Public sector; Republic of Macedonia.*