



ДИРЕКТОРАТ ЗА ЈАВНА УПРАВА И ТЕРИТОРИЈАЛЕН РАЗВОЈ
КОМИТЕТ ЗА ЈАВНА УПРАВА

Работно тело за вработување и управување во јавниот сектор

ПРЕДИЗВИЦИ ЗА УПРАВУВАЊЕТО НА ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ КАЈ ВЛАСТА НА ПОВЕЌЕ НИВОА

Овој документ е напишан од Knut REXED и презентираан на Годишниот состанок на работното тело за вработување и управување во јавниот сектор, одржан на 4-5 декември 2008 година на Центарот за конференции на OECD

Коментарите од земјите членки се вклучени во оваа финална верзија



Оригинално издадено од OECD на Англиски јазик со следниот наслов:

Challenges of Human Resources Management for Multi-Level Government
Public Employment and Management Working Party, OECD Conference Center, Paris 4-5
December 2008

© 2008 OECD

Сите права се задржани.

© 2009 Здружение на финансиските работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија, Велес, Република Македонија, за ова издание на Македонски јазик
Издадено со согласност од ОЕЦД, Париз. Овој текст е официјален превод од Англиски на Македонски јазик

Квалитетот на Македонскиот превод и неговата усогласеност со оригиналниот текст е одговорност на Здружението на финансиски работници на локална самоуправа и јавни претпријатија, Велес, Република Македонија

Погледите искажани во оваа публикација не секогаш ги претставуваат официјалните погледи на Комисијата, државите членки на ОЕЦД, или државите од Централна и Источна Европа кои учествуваат во програмата.

The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute)"

Преводот на овие материјали е овозможен со поддршка на иницијативата за реформа на локалната самоуправа и јавните услуги (поврзана со институтот отворено општество)

Здружението на финансиски работници на локална самоуправа и јавни претпријатија изразува благодарност до НИСПАцее и ОЕЦД за овозможената можност за превод на овие материјали.

ПРЕДГОВОР

Директоратот за Јавна Управа и Територијален Развој на ОЕЦД (ГОВ), ја продолжи својата програма од студии кои се однесуваат на вработувањето во јавниот сектор и управувањето со човечките ресурси во органите на власта, како договорен дел од Програмата за работа и буџет за 2007-2008 година. Оваа работна програма вклучува тематски студии кои се однесуваат на клучните предизвиците во управувањето со човечки ресурси, со кои се соочуваат јавните служби.

Следејќи ги препораките дадени од Работното тело за Вработување и Управување во Јавниот сектор на состанокот во 2006 година, во 2008 година ГОВ разви проект за Предизвиците за управување со човечките ресурси низ нивоата на власт. Дополнително, за да се посочи интересот за итните политики на земјите членки на ОЕЦД, овој проект соодветствува со повисокиот приоритет на ОЕЦД кој е одговор на развојните политики, во општествата кои стареат.

Проектот беше воден од Elsa Pilichowski (Секретаријат на ОЕЦД). Материјалот, во голема мерка беше напишан од Knut Rexet, во својство на консултант. Г-ца Pauline Gresco и Г-дин Sanghyun Lee (двајцата, поранешни стажанти во Секретаријатот на ОЕЦД), учествувале, во голем дел во истражувањето на овој материјал. Г-ца Pauline Gresco ја истражуваше и напиша студијата на случај за Франција.

Белешките од други земји се корегирани верзии од извештаите на државите, обезбедени од носители на јавни функции од земјите членки на ОЕЦД:

- **Белгија: Philippe Vermeulen**, поранешен функционер во Државната Федерална Служба (сега, во Секретаријатот на ОЕЦД)
- **Чиле: Julio Valladares**, од Министерството за Финансии
- **Данска: Elisabeth Hvas и Mikkel Planthin**, од Министерството за Финансии
- **Германија: Stephan Kohn**, од Федералниот Министерство за внатрешни работи
- **Исланд: Helga Johannesdottir**, од Министерството за Финансии
- **Шпанија: Emilio Viciano Duro**, од Министерството за Јавна Администрација

СОДРЖИНА

	ПРЕДГОВОР	4
I.	ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ	7
I.1.	Вовед	7
I.2.	За студијата	8
I.3.	Опфатени прашања	8
I.4.	За контекстот	12
I.5.	Како државите реагираат на различните предизвици за управување со човечките ресурси низ нивоата на власт?	18
I.6.	Консултации меѓу националните и локалните власти	36
I.7.	Заклучоци	38
	<i>Библиографија</i>	40
	Анекс 1: Пренесување на надлежностите и одговорностите на локалната администрација	42
	Анекс 2: Договори за вработување во локалните администрации	47
	Анекс 3: Одредување на воспоставувањето на персоналот во локалните администрации	53
	Анекс 4: Односи меѓу државните и локалните власти	55
	Анекс 5: Дистрибуција на одговорностите во државните и локалните власти	60
II.	БЕЛЕШКИ ОД ДРЖАВИТЕ	64
	Белгија	64
	Чиле	82
	Данска	98
	Франција	107
	Германија	124
	Исланд	142
	Шпанија	147

I. ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

I.1. Вовед

Што значи за државната власт важните одлуки за вработувањето и вработените во јавниот сектор да се превземени од страна на други носители на одлуки? Кои се ризиците со кои што државната власт се соочува како резултат на децентрализацијата¹ на одговорности и надлежности и кои стратегии и мерки може истата да ги развие за да управува со овие ризици? Ова се прашањата кои се предмет на оваа студија.

Фокусот на оваа студија е на стратегиите и политиките на државната власт, во поглед на управувањето со човечките ресурси во администрациите на локалната власт, како и на предизвиците со кои што би можеле да се соочат државните власти, како резултат на обемното делегирање или пренос на одговорностите за јавните услуги. Ова исто така, опфаќа некои прашања од финансиски менаџмент, како резултат на способноста за внатрешна промена меѓу финансисите контроли и директните контроли, наспроти воспоставените системи за вработување и наградување.

Студија се базира на белешки од седум држави: Белгија, Чиле, Данска, Франција, Германија, Исланд и Шпанија. Селекцијата не е ниту планирана, ниту пристрасна. Примерокот се состои од држави кои, или имаат искуство со систем со обемна децентрализација на локалните власти, или во скорешно време ги децентрализирале одговорностите во локалните власти. Студијата исто така, користи информации од други држави, но тоа не се систематски информации.

Националниот контекст за овие стратегии и политики значително варира насекаде во државите на ОЕЦД. Било која класификација на овој контекст би била, по потреба, поедноставна. Клучен елемент во описот на националните контексти се два прототипа на договори за вработување во државната служба; или систем на кариера и вработувањето во јавниот сектор или систем на работни места. Ниту една држава нема чист систем, така што впечатокот што се стекнува е дека најчесто се застапени комбинирани или мешовити системи.

Завршното поглавје ги содржи заклучоците кои можат да бидат извлечени од оваа студија. Овие заклучоци би требало да се сфатат како привремени, поради ограничениот број на белешките од државите. Постојат две прашања кои се чини дека биле доминантно разгледувани од националните власти во однос на другите.

Првото е, дека националните власти треба да бидат во состојба да влијаат врз условите за наградување и за вработување на локално ниво; или преку формални средства, или преку неформални консултации. Главната грижа се чини дека не биле финансиските последици, туку потребата да се спречи инфлацијата на платите, преку зголемена соработка со работодавецот.

Второто е, дека предуслов за децентрализацијата на одговорностите е тоа што „примателите“ (локалните власти) имаат доволен капацитет за исполнување на овие обврски и за остварување а на очекуваните резултати. Ова било постигнато преку внатрешната интеграција на локалните власти и промовирање на локални канцеларии на меѓународни организации.

¹ Поимот “децентрализација” опфаќа и делегирање и пренесување.

I.2. За студијата

Бројот на белешки од државите кој бил достапен за оваа студија е ограничен, но тие претставуваат спектар на различни административни традиции и различни фази во процесот на политичка децентрализација. Би било тешко да се извлечат сигурни заклучоци од толку мал примерок, но белешките од државите може да се искористат за да се поткрепат анализите и да го илустрираат постојниот спектар на договори. За Студијата е користен материјал од други извори, вклучувајќи други материјали на ОЕЦД, компаративна Европска студија и различни документи, достапни од сигурни интернет извори.

Причините за недоволниот број на издржани белешки, би можеле да бидат единствено предмет на шпекулација. Меѓу можните претпоставки е и таа дека централните единици за управување со човечките ресурси во националната администрација (кои се контакт точки за ОЕЦД, во оваа политичка област), не соработуваат со локалните власти. Друга е, што ова прашање би можело да биде премногу чувствително за да се расправа од државните службеници во администрацијата на националната власт. Затоа, забележително е дека држави опфатени во белешките се оние држави каде што националните власти или имаат јасно утврдена политика за административна децентрализација, или пак соработка со локалните власти.

Во исто време, можно е да се извлече индиректен заклучок од недоволноста на белешките од државите; всушност дека управувањето со човечките ресурси во администрациите на локалните власти не предизвикало никакви забележителни проблеми за националните власти.

Овој материјал многу често, ги користи фразите „нормално“, „карактеристично“ или „разумни претпоставки“ кога се опишуваат различни карактеристики. Ова е користено кога е можно да се извлече заклучок од постојните информации, но кога тој би можел да се исклучи во случај кога покомплетна информација би обезбедиле исклучоци, или дури и промена на приказот.

Во овој документ зборот *Држава* се користи како за сојузни, така и за унитарни државни. *Државите* или *сојузните нивоа* се субјектите кои заедно формираат сојузна држава (држави, провинции, региони, заедници, земјиште). *Регионалното ниво* е вториот (интемедијарен) степен во унитарна држава и *локалното ниво* е третиот степен како во сојузните, така и во унитарните држави (региони, облсти, општини, заедници, итн.). *Локални* ги вклучува сите други власти во државата, освен националната власт.

Овој документ ќе направи разлика меѓу одговорностите и надлежностите. Под *одговорности* се подразбираат функциите доверени на локалните власти, како што е на пример природата на јавната власт која тие ја практикуваат и услугите кои ги даваат. Под *надлежности* се подразбира слободата на активностите на локалните власти во управување на нивните сопствени организации, финансиски прашања, инвестиции и човечки ресурси.

Документот исто така, користи *управување* како многу широк концепт. Дополнително, на традиционалните системи команда – и – контрола, ова би можело да се однесува и на други модели на практикување на влијание на централното врз делегираното, или пренесено донесување на одлуки.

I.3. Опфатени прашања

1.3.1 Државната администрација во земјите на ОЕЦД

Државните администрации во земјите на ОЕЦД играат важна улога за доброто на нивните општества. Тие му служат на демократскиот систем и обезбедуваат волјата на луѓето, онака како што таа е изразена на слободни и транспарентни избори,

да биде веродостојно имплементирана. Тие обезбедуваат основна сигурност без која што ниедно општество не може да опстои. Исто така, тие обезбедуваат институција која што ги намалува трошоците за трансакции како за граѓаните, така и за претпријатијата и овозможуваат приватните претпријатија да склучуваат правно обврзувачки договори и да превземаат долгорочни инвестиции. Тие им служат на граѓаните преку управување со урбаните средини, обезбедувајќи адекватна инфраструктура за енергија и комуникации, како и важни образовни, социјални и медицински услуги. Доколку државната администрација е неуспешна, во тој случај страда целото општество.

Власта во земјите од ОЕЦД, по правило е составено од неколку гранки, така што секоја гранка има своја сопствена администрација. Теоретската основа за оваа структура е таканаречениот супсидијарен принцип. Ова може да се дефинира како идеја или принцип, што е важно да биде спроведен од најмалата, најниската или најмалку централизираната надлежна јавна власт. Овој концепт, или принцип е вграден и се наоѓа во неколку уставни во светот (како на пример: во Десетиот Амандман на Уставот на Соединетите Американски Држави). Ова е во моментот, најдобро познат фундаментален принцип на Законот на Европската Унија, утврден во Договорот од Маастрихт, од 1992 година. Според овој принцип, ЕУ може да дејствува (т.е. да изготвува закони) единствено онаму каде што државите членки се согласни дека активностата на посебните држави е недоволна.

Како и да е, децентрализацијата не е само прашање на административна рационалност, туку исто така и на самоуправување. Ова е јасно изразено во Европската Повелба на локалната самоуправа, усвоена во 1985 година. Повелбата ги обврзува земјите потписнички кои ја имаат ратификувано, да ја гарантираат политичката, административна и финансиска независност на локалните власти. Во неа е наведено дека принципот на локална самоуправа ќе биде вграден во домашното законодавство и во Уставот, онаму каде што може да се практикува. Локалните власти треба да бидат избрани преку универзалното право на глас. Локалните власти, дејствувајќи во рамките на законските ограничувања, треба да бидат во можност да регулираат и менаџираат значителен дел на јавни работи кои се нивна одговорност, во интерес на локалното население.

I.3.2. Предизвиците на државното управување со човечки ресурси

Власт на повеќе нивоа, исто така, значи управување со човечки ресурси на повеќе нивоа, посебно во земјите со правно или уставно гарантирана локална самоуправа. Државната власт има, како што подоцна се наведува во овој документ, бројни интереси во управувањето со човечки ресурси во локалните нивоа на власт.

Децентрализацијата неизбежно, ќе создаде потенцијал за разлики, затоа што одлуките ќе бидат донесени од различни, посебни носители. Ова не е спореден ефект. Наместо тоа, децентрализацијата на одговорностите и надлежностите треба да овозможи прилагодување на договорите на власта кон локални потреби, услови и приоритети, што бара одредено ниво на разлики и различности. Како и да е, во исто време постојат фактори кои ќе ги намалат постојните разлики. Од сите работодавци се очекува на пример, да дејствуваат рационално, врз основа на усвоените добри практики за вработување и добро функционирачки пазар на труд, од што ќе се постигне сличните вештини и напори да се наградени на сличен начин.

На управувањето со човечки ресурси досега главно се работело на национално ниво, додека од друга страна малку внимание се посветувало на ефектот на независно управуваното локално ниво. Иако постојат паралели со самостојно управувани агенции на власта, исто така, постои фундаментална разлика во тоа што локалните власти се независно избрани и се одговорни единствено пред нивните избирачи.

Овој документ има намера да ги дополни поранешните студии, преку опишување на предизвиците, практиките и искуствата од управувањето со човечки ресурси во структури на власт на повеќе нивоа. Тој ќе се фокусира на потенцијалните тензии меѓу националните и локалните интереси и на предизвиците кои одлуките на локалните власти би можеле да ги создадат за националната власт. Финансиската димензија е неизбежен дел од овие карактеристики и затоа, документот исто така ќе ги опфати аспектите поврзани со макроекономските и финансиски политики. Како и да е, тој нема да опфати аспекти поврзани со надзорот на националните власти врз примената на општото работно законодавство на државата од локалните власти, ниту пак, опфаќа аспекти поврзани со помагањето на неуспешните локални власти; финансиски или друг неуспех.

Управувањето со човечки ресурси се состои од широк опфат на договори, како што се законска основа за вработување во јавната служба, било какви разлики во договорите за вработување, бројот на вработени во јавниот сектор, јавното наградување и други услови за вработување, напори за селекција при вработување, обука, усовршување и задржување на доволно обучените вработени и договори за интерна консултација, вклучувајќи формални преговори со репрезентативниот синдикат.

I.3.3. Интересите на националната власт наспроти интересите на локалната власт

Националните власти, речиси во сите држави², се претпоставува дека имаат преостанати одговорности за економијата и социјалниот развој на државата и за доброто на граѓаните, дури ако и кога, релевантните функции се одговорност на локалните власти. Одлуките донесени од локалните власти можат исто така, да имаат големо влијание на способноста на националната власт да се справи со своите одговорности, вклучувајќи макроекономска и социјална стабилност, одржлив раст и социјална правда. Поделбата на јавните инвестиции и обезбедувањето на јавните услуги исто така наметнува важни предизвици во одржување на доследност, целовитост на перспективите на власта и ефикасноста во јавниот сектор.

Локалните власти единствено се отчетни на избирачите во нивната географска област и би можеле да имаат различни приоритети отколку мнозинството на граѓаните во државата. Тие, вообичаено имаат поограничени одговорности одошто националните власти³. Степенот варира во различни држави, но никогаш не ги вклучуваат монетарните прашања и макроекономскиот развој.

Локалните власти го унапредуваат економскиот раст во нивната географска област и се натпреваруваат за инвестиции кои ќе генерираат вработување. Тие, исто така, се натпреваруваат за мобилна, квалификувана и вешта работна сила и сакаат да понудат колку што е можно подобри услови за живеење за овие лица и нивните семејства. Зголемената мобилност, како на капиталот, така и на работната сила, го интензивира овој натпревар. Локалните власти исто така, се натпреваруваат со државната власт за работна сила за вработување во јавниот сектор, во исто време како што сите власти се натпреваруваат со приватните претпријатија и непрофитните организации. Функциите и услугите обезбедени од локалните власти би можеле да влијаат на овие варијабли, како што е растот и вработувањето на нивната територија, но локалните власти вообичаено, не би се сметале за отчетни за тоа како овие се одрзуваат на националниот развој, со исклучок на нивните избирачи.

Наспроти ова, можно е да се идентификуваат пет збира на интереси на државната власт, во управувањето со човечки ресурси во локалните администрации. Првите три произлегуваат од одговорноста на државната власт за макроекономскиот развој, вклучувајќи стабилност на цените, економски раст, целосно вработување и висока стапка на вработеност. Останатите два произлегуваат од останатите

²Познат исклучок е Белгија, каде федералната власт нема предимство во однос на властите на федерално ниво.

³Белгија повторно е познатиот исклучок.

одговорности на државната власт за исходот од активностите на локалната власт и ја вклучуваат потребата за задржување на прикладност, доверба, интегритет и прифатлива вредносна основа за сите јавни активности, без разлика дали се децентрализирани или не.

Најпрво, државната власт има цели за степенот, или волуменот на вкупните јавни активности во државата. Државната власт би можела да има силен интерес во задржување на растот на вкупното вработување во јавниот сектор (во администрацијата на државната и локалната власт), затоа што пребрзото проширување во голема мера би ги намалило вработувањата во приватниот сектор и растот на активностите кои го генерираат данокот. Во државите кои предвидуваат рецесија на работната сила како резултат на демографскиот развој, државната власт можеби би имала итна потреба за намалување на вработувањето во јавниот сектор. Спротивно, можеби би постоеле и власти кои се нетрпеливи да го задржат, па дури и да го зголемат вкупното вработување во јавниот сектор, со цел да избегнат дополнителна напнатост во неразвиениот пазар на труд.

Второ, карактеристично за државната власт е што сака да обезбеди вкупниот раст на трошоците за работна сила по час, да е компатибилен со одржуваната, или зајакната меѓународна конкуренција и разумно ниската инфлација. Ова е посебно важно за мали држави со отворени економии. Затоа, државните власти имаат голем интерес во еволуцијата на наградувањето во локалните администрации, исто како што имаат интерес за промовирање на одговорно утврдените плати во приватниот сектор.

Трето, карактеристично е државната власт да сака да се осигура дека пазарот на трудот во државата, функционира на правичен и соодветен начин. Затоа, вообичаено би тежнеела кон политики насочени кон подобрување на понудата на работна сила, олеснување на мобилноста, намалување на слободните работни места и траењето на невработеноста, унапредување на подобра усогласеност меѓу побарувачката и понудата на различни вештини, како и обезбедување на релативно ниско ниво на индустриски конфликти. Затоа, таа има интерес во промовирање на практиките во управувањето со човечки ресурси во локалната администрација, што придонесува кон овие напори.

Четврто, ретко се случува јавната политика и јавните услуги, да бидат комплетно изолирани една од друга. Здравствените услуги, на пример, би требало да бидат поврзани, меѓу останатото и да координираат со услугите за образование, заштита на потрошувачите, употреба на алкохол и дроги, социјална сигурност, вработување, имиграција и интеграција. Одговорностите за овие услуги, вообичаено, би биле поделени меѓу државната и локалната власт. Појавата на ИТ и Е-влада, исто така, генерирала нови побарувања и можности за вкрстена координација на власта во обезбедување на услуги и менаџмент со информации.

Последно, државната власт има имплицитна одговорност за исполнувањето на дел од активностите на локалната власт, посебно во државите кои немаат федерално уредување. Граѓаните би можеле да очекуваат јавните функции и услуги да бидат со релативно еднаков квалитет или пристапност, насекаде во државата, дури и во случаи кога одговорноста е пренесена, така што за државната власт би било тешко да ги одбие ваквите приговори, без превземање на било каков вид на активност. Пренесените функции би можеле, исто така, да бидат од значење за макроекономскиот развој на државата, социјалната стабилност и/или меѓународните обврски. Локалните власти можеби би имале потреба од интервенции на државната власт во случаи на кризи, со кои тие самите не можат да се справат.

Реалната природа на ваквите интереси варира насекаде низ државите во зависност од тоа што било пренесено или делегирано врз локалните власти. Тие типично се фокусираат на квалитетот и пристапноста на децентрализираните функции и услуги. Државната власт, исто така, е одговорна за одржување на владеењето на правото и би можела активно да ги промовираат вредностите на јавните услуги, како на пример, отвореноста, професионализмот, точноста, реактивноста, непристрасноста, како во државните, така и во локалните администрации.

I.4. За контекстот

I.4.1. Односи меѓу државните и локалните власти

Формалните односи меѓу државните и локалните власти се различни во различни земји членки на ОЕЦД. Карактерот на овие односи ги одредуваат расположливите опции на државната власт во управување, или влијанието врз активностите на локалната власт на различни полиња, вклучувајќи го управувањето со човечките ресурси.

Земјите членки на ОЕЦД би можеле да бидат класифицирани како федеративни, регионализирани, или унитарни држави. Предизвиците со кои се соочува една држава зависат од тоа на која од споменатите групи на држави таа и припаѓа, затоа што надлежностите на федеративната власт, карактеристично, би можеле да се намалат со уставот на државата. Тие, исто така, можат да бидат групирани во две широки групи, во зависност од историјатот и природата на односите меѓу нивните државни и локални власти.

Првата група може да се опише како држави со историја на централизирана јавна администрација; регионално именувани лица од државната власт и субординирани локални власти, одговорни за управување со регионите. Овие држави се типично унитарни држави и често имаат период на автократско владеење. Овие држави речиси без исклучок влегоа во фаза кога воведуваат директно избрани регионални власти, вршат пренос на надлежности и одговорности на регионалните и локалните власти и бараат соодветен баланс меѓу централизираната административна традиција и новите елементи на локалното самоуправување. Меѓу државите кои обезбедија белешки, Чиле, Франција и Шпанија и припаѓаат на оваа група. За Германската федерација може исто така да се каже дека и припаѓа на оваа група. Таа била создадена во текот на реконструкцијата на Европа по 1945 година и претставува комбинација на централизирани административни структури и регионални и локални власти, но исто како и претходно споменатите држави, започнала да врши пренесување на надлежностите на регионите.

Втората група може да се опише како држави каде што локалната власт се заснова на непрекинатата традиција и е само по себе очигледно. Овие држави наместо тоа би морале да се справуваат со потребата за јакнење на капацитетот на постојните регионални и/или локални власти за менаџирање со постојните одговорности, кои се есенцијални за развојот на економската конкурентност на државата и социјалната кохезија и изнаоѓање соодветен баланс меѓу националните стандарди и локалното самоуправување. Меѓу државите кои обезбедиле белешки, Данска и Исланд припаѓаат на оваа група. Федерациите кои биле формирани од веќе постојните политички субјекти, како Австралија, Канада, Швајцарија и САД, може да се каже дека исто така припаѓаат на оваа група.

За класификацијата на една индивидуална држава, се разбира, секогаш може да се дискутира. Постојат држави кои не се вклопуваат лесно ниту во едната, ниту во другата група. Белгија, каде што федералната структура произлегла од контроверзите меѓу двата главни региона во државата, е еден пример. Обединетото Кралство со својата комплексна структура и специфичната правно-административна традиција, е друг пример.

Бројот и структурата на локалните власти е различен во различни земји членки на ОЕЦД, не само меѓу федеративните и унитарните држави, туку и во рамките на секоја од овие групи.

Табела 1. Локални власти во земјите членки на ОЕЦД

Федерални држави	Општински ранг	Втор ранг	Федерални држави
Австралија	694 органи на локална самоуправа ¹		6 Држави и 2 Територии
Австрија	2.359 општини		9 Länder
Белгија	589 општини	10 провинции	3 Региони и 3 Заедници
Канада	4,000 органи на локална самоуправа ¹		10 Провинции и 3 Територии
Германија	13.854 општини	323 области	16 Länder, вклучувајќи 3 “Градови-Држави”
Мексико	2.438 општини		31 држава и 1 федерален округ
Швајцарија ²	2.,470 територијални заедници		26 Кантони
САД ³	35.,992 органи на локална самоуправа	3.975 области	50 Држави и 1 Округ

Белешки:

1. Генеричките имиња на локалните власти во Австралија и Канада се различни низ државите/провинциите/териториите
2. Швајцарија, формално, е Конфедерација.
3. Организацијата и генеричките имиња на властите во САД се различни во различни држави.

Унитарни држави	Општински ранг	Втор ранг	Трет ранг
Република Чешка	6,258 општини	14 региони	
Данска	98 општини	5 области	
Финска	432 општини	6 провинции	
Франција	36,684 општини (вклучувајќи 114 во прекуморските одделенија)	100 одделенија, вклучувајќи: 1 град-одделение и 4 прекуморски одделенија	26 региони, вклучувајќи 1 власт со посебен статус и 4 орекуморски региони
Грција	1,031 општини вклучувајќи 901 град и 30 рурални општини	50 одделенија	
Унгарија	3,158 општини	19 одделенија	
Исланд	79 општини	23 области ¹	
Ирска	85 општини	29 области	8 региони
Италија	8,100 општини	104 провинции	20 региони, вклучувајќи 5 со „посебен статус”

Јапонија	659 градски области, 1,991 градови, 567 села	47 префектури	
Кореја	72 градски области, 94 области и 69 окрузи	9 провинции и 7 метрополи	
Луксембург	118 општини		
Холандија	467 општини	12 провинции	
Норвешка	434 општини	19 окрузи	
Нов Зеланд	16 општински совети и 57 обласни совети (4 од овие се исто така регионлни совети)	16 регионални совети и 1 територија	
Полска	2,489 општини	373 одделенија	16 региони
Португалија	278 општини (4,257 парохии ²)		
Словачка	2,920 општини	8 региони	
Шпанија	8,106 општини	50 провинции	17 автономни заедници
Шведска	289 општини	21 округ, од кои 2 се назначени како „региони”	
Турција	923 околии	81 провинција	
Обединето Кралство	36 окрузи од метрополи 238 околии	34 области (окрузи)	
Англија	47 унитарни власти		
Лондон	1 поголема лондонска власт + 32 Дел од Лондон (мал град, општина)	Регионален Парламент	
Шкотска	32 унитарни власти	Регионално Собрание	
Северна Ирска	26 окрузи	(суспендирано од 2002 година)	
Велс	22 унитарни власти	Регионално собрание	

Белешки:

1. Осумте региони на Исланд се користат само за статистички цели.

2. Португалските парохии се под-општински власти.

Податоците во оваа табела се собрани од бројни, различни извори и не е проверена нивната точност. Табелата се стреми само да обезбеди преглед и информации за секоја од овие држави кои посебно треба да се потврдаат пред да се искористат.

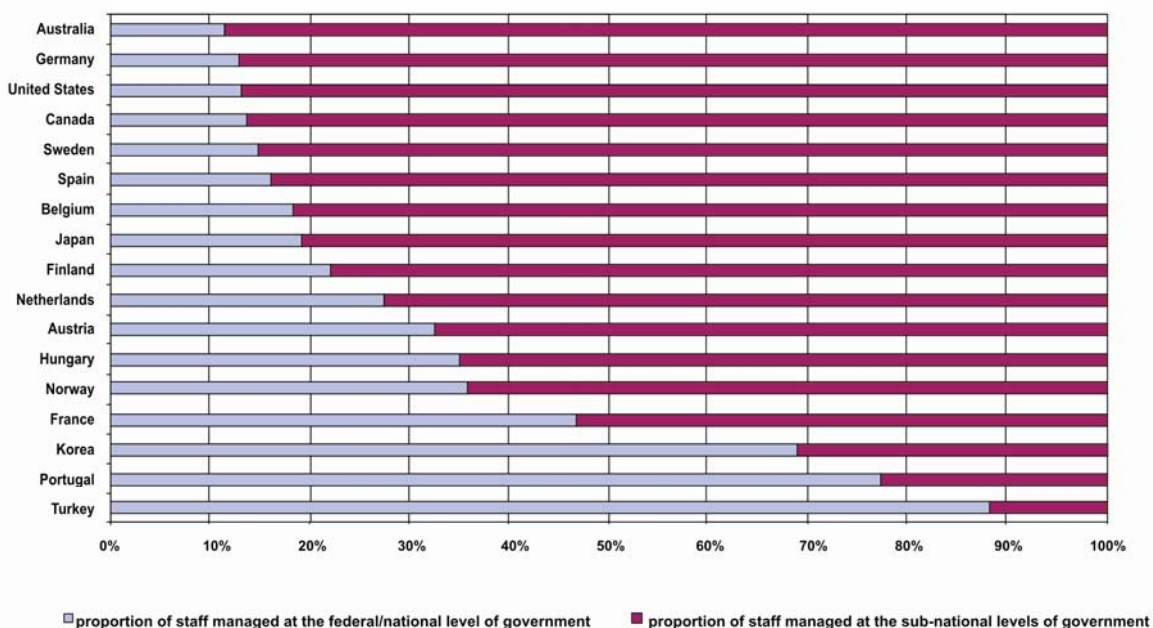
Извори: Dexia (2006 година), CIA World Fact Book, (интернет), UNPAN Country Profiles (интернет), Wikipedia (интернет), US Census 2002 (интернет).

I.4.2 Одговорностите на локалните власти

Одговорностите на локалните власти, исто така, варираат во различни видови на локални власти во земјите членки на ОЕЦД. Важен е степенот на овие одговорности. Разумна претпоставка би била дека потребата за доволен капацитет и професионализам во локалните власти ќе се зголемува, како што ќе се зголемуваат одговорностите, согласно што би се зголемувала и побарувачката за системот на државната власт. Нема лесно достапни извори кои ја деталзираат дистрибуцијата на одговорностите во различни држави, така што белешките се премалку за да од нив се извлечат значајни заклучоци. Како минимум, локалните власти имаат тенденција да бидат одговорни за урбани функции, но степенот до кој што други функции и/или одговорности биле делегирани, или пренесени до локалните власти, варира. Најобемниот пренос на надлежности се чини дека постои во Белгија, каде што сите шест власти на федерално и здружено ниво се сметаат за еднакви и каде што не постои јасна сфера резервирана за федералната власт.

Една индикација на варијациите е уделот на вработувањето во јавниот сектор на секое ниво. Податоците од земјите членки на ОЕЦД индицираат дека уделот на вработените во националната власт, варира во федералните држави, меѓу 12% во Германија и 32% во Австрија. Соодветната распространетост во унитарните држави е меѓу 14% во Шведска и близу до 90% во Турција.

График 1. Вработување во власта по нивоа (2005 година)



Извор: истражување на ЦЕПД, ОЕЦД

Белешки:

* Податоците се во број на вработени, со исклучок на Австралија, Холандија и Шведска.

** Вработувањето во социјалната сигурност не е земено во предвид на националните нивоа во Австрија, Белгија, Финска, Франција, Унгарија, Јапонија, Кореја, Холандија, Шпанија, Шведска и Турција. Вработувањето во социјалната сигурност не е земена во предвид на други нивоа на власт во Австралија, Канада, Германија, Норвешка, Португалија (за 2005 година) и САД. Ова се однесува на релативно мал број на персонал и затоа има само помали последици во графиконот погоре.

- Австрија: Податоците не вклучуваат приватни непрофитни институции, финансирани од власта
- Податоците за 2004 и 2005 година се мешовити. Податоците за јавните корпорации се парцијални и ги вклучуваат само универзитети кои биле повторно класифицирани.
- Белгија: Податоците се за 2004 година.
- Финска: Податоците се мешовити за 2004 и 2005 година.
- Франција: Податоците ги исклучуваат само Јавните институции
Податоците се за 2004 година.
- Кореја: Наставниците и полициските службеници се вклучени на државно ниво и изнесуваат 75% од работната сила на државното ниво на власт.

Конечно, државниот извештај на Данска истакнува дека споделените одговорности би можеле да доведат до потешкотии во идентификувањето на делот кој се однесува на одговорноста (на пример, кога нивото на услуги кое е загарантирано од државата за граѓаните, не е постигнато). Ова би можело да биде случај со локалните власти, затоа што тие не се доволно ефикасни, но би можело да биде случај и со државната власт, затоа што таа не обезбедила локалните власти да имаат доволни ресурси, со кои би ги извршиле своите задачи на соодветен начин. Затоа, една од целите на Реформата за Квалитет воведена од државната власт на Данска е да се создаде кохерентност и почиста дистрибуција на одговорности.

Приказ 1. Иницијатива за Реформа на квалитет во Данска

Освен регулативите кои се одразуваат на пазарот на трудот генерално, (вклучувајќи приватни компании), постои малку регулатива наметната од државната власт на регионалните и општинските власти, за тоа како тие треба да управуваат со нивниот персонал. Ниту пак, постои директна вклученост на државната власт во поставувањето на контрола, награда (тука исклучок се пензиите за државните службеници, кои се регулирани на национално ниво), или принципи на управување.

Како и да е, системот одржува висок квалитет на поврзаност на сите власти. Прво, законските правила за условите за вработување во јавните служби се речиси исти насекаде, низ сите нивоа на власт во Данска. Како и многу други земји членки на ОЕЦД, локалните власти граделе во традиционално постојната работна рамка за вработување на државно ниво, за да ја развијат основата за нивните регулативи за вработување.

Второ, се одржало многу високо ниво на поврзаност преку неформалната координација и преку процесите на преговарање со синдикатите, во кои е вклучена националната власт.

Реформата на квалитет, промовирана од националната власт, го зајакнува дијалогот низ сите нивоа на власт за управувањето со човечките ресурси. За првпат била презентирана летото 2006 година, потоа била предмет на исклучителни преговори со синдикатите во 2008 година и содржи 180 иницијативи. Нејзината цел е да: "се осигура дека јавниот сектор ќе продолжи да испорачува висок квалитет на услуги на граѓаните, дури и ако работната сила во идниот јавен сектор неизбежно се намали, како резултат на демографски промени на популацијата". Државната власт ќе финансира дел од иницијативите во вкупна вредност од околу 10 милијарди Дански Круни, кои ќе бидат дистрибуирани до градовите и регионите до 2015 година (сподделено финансирање на индивидуални проекти). Додека иницијативите се пообемни од управувањето со човечките ресурси и вклучуваат теми како на пример, подобро регулирање, или промовирање на иновациите и организациите насочени кон корисниците, голем дел од иницијативите се од голем интерес за управувањето со човечки ресурси. Тие вклучуваат теми како на пример, подобрување на имиџот на работодавецот во јавниот сектор, обезбедување на стимулации за подолгогодишно вработените да останат на своите работни места, подобрување на управување со надлежности, обука за лидерство, зголемена обука во социјалните сектори.

I.4.3. Влијанието на структурите и реформите на јавното управување

Разумна претпоставка е дека природата на договорите за вработување на ниво на национална власт, силно се одразува на управувањето со договорите за вработување на локалната власт. Држава каде што надзорот врз законитоста на договорите за вработување и контролите кои се пропишани со закон, а се однесува на договорите за вработување во државната администрација не бил олабавен, многу малку е веројатно да биде олабавен и врз постојните договори во локалните администрации. Од друга страна, за држава која се здобила со искуство за тоа како да се управува со делегираните договори за вработување во државната администрација, поверојатно е да направи обид на сличен начин да управува со пренесените договори за вработување во администрациите на локалните власти.

Договорите за вработување се различни во земјите членки на ОЕЦД во бројни аспекти. Постои спектар од системи кои се засноваат на кариера, до системи кои се базираат на работни места, друг аспект, од униформни закони, до различни договори. Законските системи ги опфаќаат сите вработени во државната власт во некои држави, додека во други се опфатени единствено вработените во клучните ресори на државната власт. Во некои држави се опфатени вработените во јавниот сектор на сите нивоа, но во други само вработените во државната власт. Овие различни аспекти на договорите за вработување во јавниот сектор не е неопходно да бидат поврзани меѓу себе.

Постојат и други елементи во контекст на управување со човечки ресурси кои се од значење за изборот или балансот меѓу централизираните и децентрализираните договори. Доколку државата има дефиниран систем за пензии, тогаш јавните службеници би имале стекнати права во овој систем и би сакале да го задржат и по децентрализацијата. Држава со дефиниран систем за надоместоци, би немала слични проблеми. Синдикатите на вработените во јавниот сектор би можеле, исто така, да имаат своја улога, доколку се доволно репрезентативни. Држава со одвоени синдикати за вработените во државната и локалната власт, најверојатно ќе се соочи со отпор кон децентрализација и во исто време ќе биде малку веројатно да се изменат договорите за вработување. Централизираните синдикати би се спротивставиле на децентрализацијата, додека децентрализираните синдикати би ја прифатиле.

Можно е да се идентификуваат три главни области на реформи кои се на агендата во повеќето од државите, на сите нивоа на власт и тоа:

- Поништувањето на претходно централизираните и стандардизирани договори и структури и растот на сферите на децентрализирана самостојност во управувањето, во рамките на јавната администрација;
- Зголемен фокус врз изведбата (вклучувајќи управување ориентирано кон резултати, користење на механизми на внатрешен пазар, елементи на плата поврзани со оценувањето и воведување на системи на оценување на квалитетот и
- Зголемена доверба во комерцијалните организации и невладините организации, како за влезните услуги, така и за обезбедувањето на услуги.

Како и да е, процесот на промена е далеку од хомоген во земјите членки на ОЕЦД. Сите три области вклучуваат промени на договорите за управување со човечки ресурси. Првата подразбира пренесување на надлежности и потреба за соодветно функционирање на управувањето на човечки ресурси, чиј краен корисник е примателот. Втората имплицира промена од униформни, често, законски наградувања, до издиференцирани наградувања, поврзани со оценувањето. Третата област наметнува префрлување на вработените, контрактирање на набавувачи, партнери и понудувачи на услуги. Последица од ова е намалување на бројот на вработените во јавниот сектор и изменет состав на работната сила во јавниот сектор.

I.5. Како државите реагираат на различните предизвици на управувањето со човечки ресурси во сите нивоа на власт?

I.5.1. Предизвиците за финансиска стабилност

Пренесувањето на одговорности на локалните власти води до тоа тие да бидат одговорни за голем дел на јавните активности, вработувањето и расходите. Исто така, ова доведува до слабеење на контролата на државната власт над вработувањето во јавниот сектор и расходите. Загриженоста за способноста и волјата на локалната власт самата да се подреди на барањата за одговорни финансиски политики, би можело да се одрази како на волјата за пренесување на одговорностите и надлежностите на локалната власт, така и на регулаторната рамка во која се спроведува ваквиот пренос. Компонентата која се повторува во политичките дискусии за пренесување на одговорности и надлежности на локалните власти е дека овие би можеле да се однесуваат непромислено и под притисок на нивните избирачи, да не се во можност да го задржат бројот на вработените и нивото на платите и да се спречи постојаното задолжување.

Глобалните финансиски пазари поставиле нови стандарди за јавниот финансиски менаџмент. Кога државите би морале за заем да се свртат кон глобално активните инвеститори, наместо кон нивните граѓани, тие би биле принудени да посветат повеќе внимание на нивните јавни дефицити и на јавниот долг. Најдобриот пример за ова е критериумот кој се користел од Пактот за стабилност на Европската Унија за вкупен јавен буџетски дефицит и вкупниот јавен долг, според кој се прави збир на дефицитот и долгот на сите јавни институции во државата, вклучувајќи ги локалните власти.

Работниот документ на Меѓународниот Монетарен Фонд⁴ (ММФ) заклучува дека неограниченото позајмување на власта на локалните власти малку веројатно е оптимално решение. Во исто време, подвлекува дека фискалните правила би можеле да се во различни форми. Некои правила го утврдуваат максималниот долг, или целниот фискален дефицит, додека други расходот. Опфатот, исто така, се разликува. Дополнително, ограничувањето на позајмувањето би можело да биде засилено на различни начини. Во некои држави, се остава на финансиските пазари да ги санкционираат фискално недисциплинираните локални власти.

Работниот документ на ММФ ги класифицира регулаторните режими за долгот на локалните власти во пет категории: Централно правило, Административно правило, Кооперативни правила, Само-наметнати правила и Неограничени правила. Овој работен документ исто така, содржи листа на 13 случаи во текот на 1992 – 2000 година, кога државната власт во држава членка на ОЕЦД интервенирала на некој начин, за да помогне на една или повеќе задолжени локални власти⁵. Регулаторните режими биле класифицирани како “Неограничени” во само пет од овие случаи. Во Документот се заклучува дека ниту еден институционален договор не е супериорен во споредба со сите други, во било какви околности. Три од овие држави опфатени во белешките од државите се влезени, или се на чекор пред влез во фазата на децентрализација. Нивното справување со прашањата за долгот е различно. Позајмувањето на локалните власти ќе продолжи да се контролира од државната власт во Чиле и Шпанија, а во Франција не било регулирано.

Позајмувањето на локалните власти е предмет на државни контроли во Данска, но не и во Исланд. Во Германија, позајмувањето од федеративното ниво е предмет на административни регулативи. Федералното ниво го контролира позајмувањето на локално ниво. Сега постои проект кој ќе го дополни уставот, така што ќе создаде нови и поригорозни регулативи, кои ќе го управуваат јавното позајмување, што би можело да обезбеди доволно флексибилност за да се справи со тешките ситуации, но во исто време се обезбедува одржливи јавни буџети.

⁴ ММФ (2005) стр 24 – 25

⁵ ММФ (2005) Додаток 1

Не постои доказ дека локалните власти на значаен начин придонеле за дестабилизација на јавните финансии во земјите членки на ОЕЦД, во текот на последните години. Како и да е, на ова би требало да се гледа како на нешто спротивно на вниманието кое е посветено на овие ризици од ОЕЦД и Светска Банка во текот на последните декади и би можело да се сфати како индикации дека државните власти ги одржале структурите и консензуалните односи потребни за менаџирање, или превенција на непромислената акумулација на локален долг.

Како и да е, постојат индикации дека зголемената децентрализација може да води кон зголемување на вработувањето и расходите. Можна причина би можела да биде дека државите не управуваат со намалувањето на државната администрација, во ист чекор во кој што локалните власти го зголемуваат.

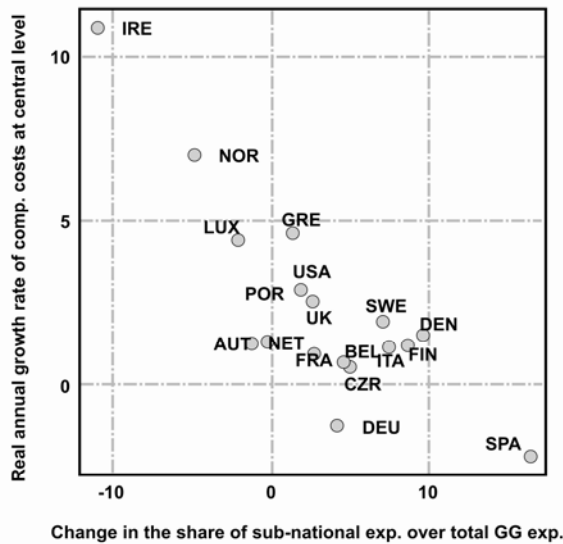
Податоците кои се достапни се недовршени за сите држави, но сепак обезбедуваат одреден увид за некои држави. Податоците покажуваат дека во некои случаи децентрализацијата на расходите може да не биде веднаш проследена со слично намалување на трошоците за надомест на државно ниво, што води кон тоа во некои случаи, вкупните трошоци за надомест да бидат покриени од генералната власт. Овој мрежен ефект би можел да биде зголемување на вкупното вработување во јавниот сектор, како што е на пример евидентирано во ОЕЦД прегледот за управување со човечките ресурси во различни власти во Белгија⁶.

График 2 подолу покажува дека најверојатно постои негативен однос меѓу растот на локалниот удел во вкупните расходи на власта и реалниот раст на вкупните расходи на трошоците за надоместоци за вработените во државната власт, но ова е компатибилно под претпоставка за замена на вработувањето во државната со вработувањето во локалната власт, Индицираниот општ реален раст (линија на корелација кој би поминала над основата) би можел да биде протолкуван како одраз на генералниот раст на економиите на ОЕЦД во текот на овој временски период.

Како и да е, График 3 покажува дека во некои држава, особено во Италија, Финска, Шведска и Данска (и помалку јасно во држави како на пример, Република Чешка, Германија и Грција), децентрализацијата на расходи била проследена со зголемување во уделот на трошоците за надоместоци во расходите на државната власт. Ова би можело да биде во однос со природата на децентрализираното трошење, или со други фактори кои се одразуваат на наградувањето во државната власт, поврзани со економскиот раст.

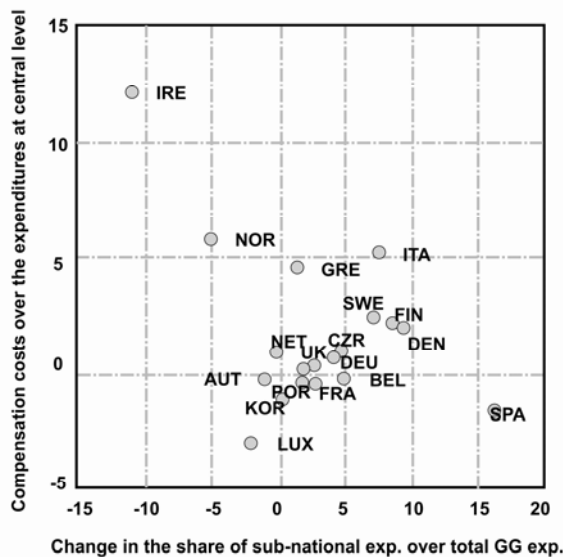
⁶ОЕЦД Преглед за Управување со човечки ресурси во власта – Белгија ОЕЦД, 2007

График 2. Промени во уделот на расходите на локалната во вкупните расходи на централната власт и реална годишна стапка на раст за трошоци за надоместоци на вработените во централната власт (1995 – 2006)



Извор: ОЕЦД База на податоци за Национални Сметки; Биро за Економски анализи на САД

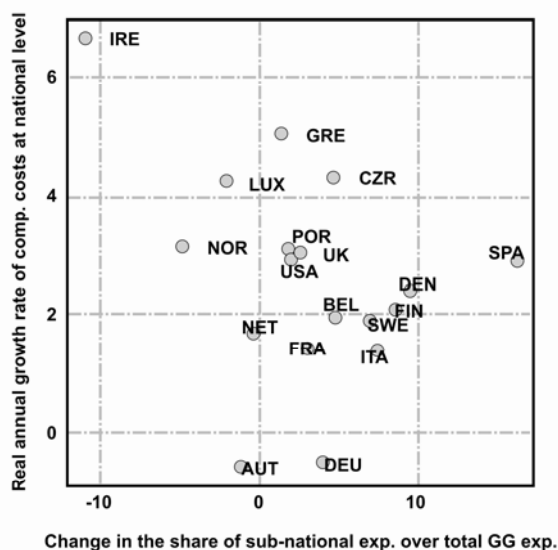
График 3. Промени во уделот на локалните расходи во вкупните расходи на централната власт и промени во уделот на трошоците за надоместоци за вработените од централната власт (1995 – 2006) во расходите на централната власт



Извор: ОЕЦД База на податоци за Национални Сметки; Биро за Економски анализи на САД.

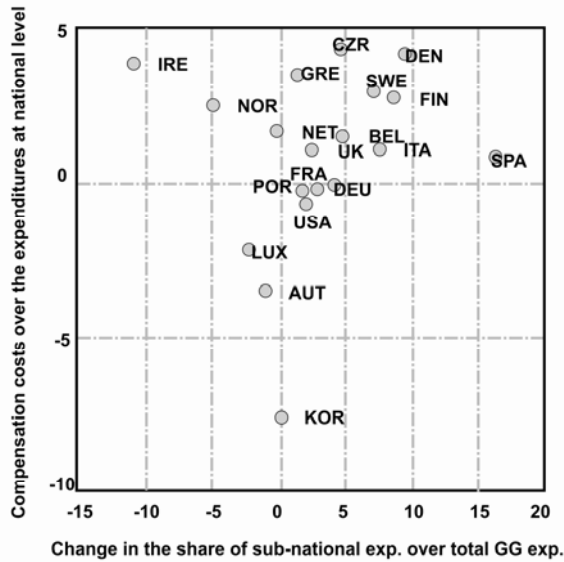
Графикот 5 не покажува значајна врска меѓу локалниот удел во вкупните расходи на власта и реалниот раст на вкупните трошоци за надоместоци за сите вработени во власта, во сите држави. Како и да е, за некои држави како на пример Данска, Шведска и Финска, релативно големата децентрализација е проследена со зголемување во трошоците за надоместоци во трошењето на власта, на економското ниво. Уште еднаш, ова би можело да биде резултат на други фактори, а не на децентрализацијата.

График 4. Промени во уделот на локалните расходи во вкупните расходи на централната власт и реален годишен раст на трошоците за надоместоци на вработените во сите нивоа на власт (1995 – 2006)



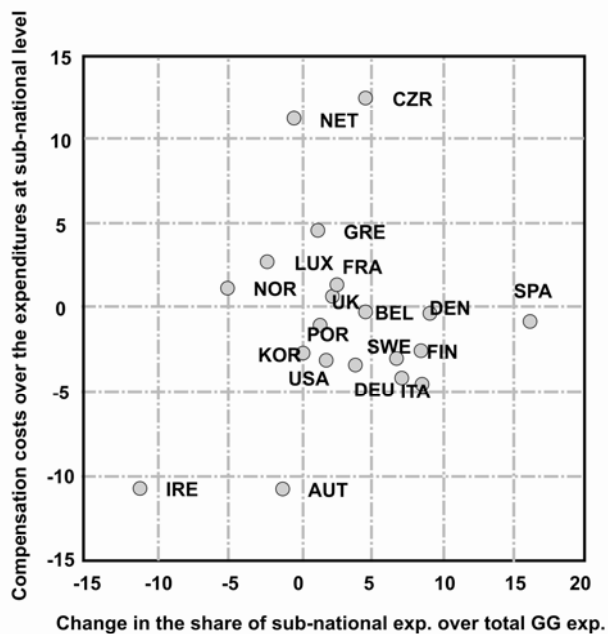
Извор: ОЕЦД База на податоци за Национални Сметки; Биро за Економски анализи на САД

График 5. Промени во уделот на локалните расходи во вкупните расходи на централната власт и промени во уделот на трошоците за надоместоци за сите вработени во власта (1995 – 2006) во сите расходи на власта



Извор: ОЕЦД База на податоци за Национални Сметки; Биро за Економски анализи на САД

График 6. Промени во уделот на локалните расходи во вкупните расходи на централната власт и промени во уделот на трошоците за надоместоци за вработените во локалната власт (1995 – 2006) во расходите на локалната власт



Извор: ОЕЦД База на податоци за Национални Сметки; Биро за Економски анализи на САД

Споредувајќи ги Графикот 2 со Графикот 6, првиот и петтиот графикон се чини дека единствено во Република Чешка може да се забележи значителна децентрализација во трошењето, со зголемување во трошоците за надоместоци во трошењето на локалната власт. Свкупно и краткорочно гледано, за период од 10 години се чини дека со децентрализацијата, трошоците за надоместоци на централно ниво, поспоро би се намалиле, отколку децентрализирањето на трошењето и поспоро би се зголемувале на локално ниво, отколку децентрализирањето на трошењето.

Ова може, како што веќе претходно беше споменато, да биде ефект од други промени на државно и/или локало ниво. Како и да е, ова дава сигнал за потребата од грижа и внимание во поглед на трошоците за надоместоци, кога се децентрализира трошењето, посебно на централно ниво на власт.

I.5.2. Макроекономски предизвици

Драматичното зголемување на свкупните јавни расходи и вработувања во јавниот сектор во земјите членки на ОЕЦД во текот на половината од изминатиот век е одраз на значајната експанзија на улогата на власта. Државите добиле поактивни улоги и поголеми одговорности. Растечкото влијание бара континуирано зголемување на јавната побарувачка и тоа на повисоки стандарди за утврдени јавни услуги и на предлози за нови видови на услуги. Овие услуги се обезбедуваат од локалните власти во многу држави и се во процес на пренесување на локалните власти во други држави. Во многу земји членки на ОЕЦД локалните власти се одговорни за значаен дел од јавните расходи и вработувањата во јавниот сектор на државата.

Земјите членки на ОЕЦД даваат многу различна слика во однос на опфатот на јавните активности и вработувања во јавниот сектор. Достапните податоци за земјите членки на ОЕЦД покажуваат дека локалните власти имаат повеќе вработени, отколку државната власт во 14 од 17 држави. Процентот на вработените во локалната власт варира од малку над 10% во Турција, до повеќе од 85% во Австралија, до речиси 90% во Турција.

Државната власт вообичаено го определува крајното ниво на обемот на вкупните јавни активности на државата. Ова може да биде претставено преку нивото на даноци (учеството на бруто националниот производ кој е собран преку наплата на даноци и задолжителни такси), ниво на расходи (јавните расходи, како дел од бруто националниот производ), или нивото на вработеност (делот на расположивата работна сила која е вработена во производство на стоки и услуги за јавна потрошувачка).

Постои загриженост дека проширувањето на јавниот сектор би можело да ги истисне јавните активности и вработувањето во приватниот сектор, но исто така, оправдано е постоењето на интерес за проширување на јавните активности, со цел да се излезе во пресрет на итните потреби, или да се избегне неоправдано високата стапка на невработеност, или глобално, или за посебна категорија на невработени лица. Би требало да се подвлече дека клучно прашање за решавање, не е всушност развојот на вработувањата во локалната власт, туку неговата врска со очекувањата на државната власт.

Белешките од државите покажуваат дека контролите, доколку постојат, имаат тенденција да бидат на страна на расходите. Не постојат државни контроли, или ограничувања во однос на вработените во локалните власти во Белгија, Данска, Франција, Германија, Исланд или Шпанија. Во Чиле, сите одлуки кои се поврзани со отворањето или укинувањето на работните места во јавниот сектор, вклучувајќи ги и оние на локално ниво сеуште е регулирано во државното законодавство. Уставот бил

изменет во 1997 година, со што е овозможено локалните власти да ја обликуваат својата административно воспоставена структура на вработените⁷.

Дискусијата за причините за отсуството на директно воспоставени контроли е секако само шпекулативна, но се чини дека го вклучува следното:

1. Прв впечаток е дека централно воспоставените контроли се сметаат за некомпатибилни, како со локалната самоуправа, така и со ефикасноста. Белешките од Чиле на пример, го наведуваат следното:

„Јасно е дека нема да биде можно да се модернизира општинскиот менаџмент и да се зголеми неговата ефикасност доколку овој процес не е придружен со повеќе соодветни механизми за администрацијата на човечки ресурси, во област во која општинските власти на Чиле, историски гледано, имале апсолутен недостаток на автономија...правниот лек за разрешување на оваа неефикасност е создавање и укинување на работни места во општините со административна одлука, превземена од односните општински власти.... Овие нови овластувања за општински власти бараат да се зголеми нивната ефикасност и да се обезбеди подобра понуда на услуги за заедницата и соодветно практикување, гарантирајќи подобрени услови за работа и наградување за вработените во општинската власт.”

2. Втора опсервација е дека растот на набавките на услугите и давањето на јавни услуги без потпишани договори со не-јавните понудувачи⁸, ја слабеат ефективностa на директните контроли. Затоа, главниот ефект на централно воспоставените контроли би се постигнал со зголемување на стимулите за надворешни извори, како начин за заобиколување на контролите.

3. Регулаторниот режим за акумулација на долгот опфтен во претходниот дел е важен елемент на контролите на расходите. Друг важен елемент се сопствените даночни приходи на локалните власти и моќта за одредување на даночни стапки. Прашањата кои се однесуваат на данокот се како комплексни, така и технички и нема да бидат детално опфатени во овој документ. Сепак, би требало да се забележи дека локалните власти кои ги добиваат своите главни приходи од трансферите на државната власт, или од даноци утврдени од државната власт, се полесни за контролирање од државната власт, отколку кога локалните власти би имале пристап до пошироки даночни основи, при што потоа би можеле да ги одредат своите сопствени даноци.

На крајот на овој спектар е Чиле, каде што сите даноци се одредени на државно ниво, дури и кога приходите се наменети на локалните власти. Од друга страна пак е Данска, каде што општините имаат право да собираат даноци од граѓаните и добиваат голем дел од нивните сопствени приходи.

Во Шведска, Правниот Советот утврдил дека перманентните ограничувања на локалните даноци се некомпатибилни со правото на самоуправување, загарантирано со Уставот.

Клучно прашање за расходите и/или воспоставените контроли е кој ќе одлучува за степенот и/или квалитетот на услугите обезбедени од локалните власти. Многу држави тежнеат кон политики за еднаков пристап и адекватен квалитет на јавните услуги, како на пример образованието и здравствените услуги во целата држава, дури и ако одговорноста за тековното обезбедување е делегирана или пренесена на локалните власти.

Децентрализацијата на суштинските одговорности на локалната власт претпоставува локалните власти да имаат доволен капацитет за менаџирање со своите одговорности. Подоцна ќе следи дискусија за појавата на интеграција на

⁷Новите овластувања би морале да се утврдени во закон, кој е сеуште во парламентарна процедура.

⁸Програми за налози за исплата (ваучер) – што ги врзуваат финансиските трансфери за домаќинствата, кои потоа го избираат добавувачот – може да се разбере како форма на надворешен извор.

локалните власти и создавањето на мулти-владини структури за соработка. Многу држави исто така, превземаат активности со кои обезбедуваат дека локалните власти имаат достапни финансиски ресурси, потребни за вработување на персонал, со што ќе обезбеди понуда на децентрализирани услуги.

Во Франција, државната власт е одговорна за тоа да обезбеди дека локалните власти имаат адекватни ресурси за обезбедување на очекуваното ниво на услуги со што, индиректно и за обемот и квалитетот на услугите кои се обезбедуваат. Франција, исто така, има уставно правило според кое секој пренос на одговорности до локалните власти мора да биде проследен со еквивалентни ресурси. Исланд има многу локални власти, со различен број на жители и различен потенцијал за собирање на приходи и, затоа, постои голема потреба за шеми за финансиска еднаквост. Овие се управувани од државната власт.

Во Данска секоја година се постигнува согласност меѓу државната власт и локалните власти, во поглед на нивните буџети. Оваа согласност ја опфаќа како големината, така и дистрибуцијата на блок дотациите од државната власт до локалните власти, како и прашањето колку локалните власти⁹ можат да соберат даноци. Системот бара секогаш кога се донесува нов закон, или се превзема административна измена, државната власт и општините да преговараат за тоа како буџетот на општините¹⁰ би требало соодветно да се измени.

Германија има неколку видови на финансиска еднаквост. Хоризонталната финансиска еднаквост бара да се обезбеди еднаквост на различните финансиски капацитети на државите на федерално ниво. Вертикалната финансиска еднаквост ја регулира распределбата на даночните приходи меѓу трите нивоа на власта, т.е. федерацијата, државите и локалното ниво. Општинската финансиска еднаквост е регулирана во закони усвоени на федерално ниво и ја обезбедува дистрибуцијата меѓу општините, во рамки на државата. Таа е создадена за да обезбеди финансиска основа за самоуправување на општините и вертикална еднаквост меѓу државата и нејзините општини.

I.5.3. Предизвиците за кохезија во јавната служба

Националните власти можат да имаат интерес во зачувување и унапредување на кохезијата насекаде, во сите нивоа на власт и тоа дефинирана како: (а) култура на споделување и основни вредности и (б) кохерентно наградување и услови за вработување. Овие две димензии на кохезија ќе бидат истражувани во следните подпоглавја.

Нивото на овој интерес е различно во земјите членки на ОЕЦД и разумна претпоставка би била дека интересот е поголем во држави каде што одговорностите и надлежностите од неодамна биле пренесени од државната на локалните власти, отколку во држави со традиција на локална самоуправа. Државите од Азија, континентална Европа и Латино-Америка, типично би припаѓале на правата група, додека Англо-Саксонските и Нордиските држави би припаѓале на втората група. Исто така, интересот би бил посилен во големи и со различна култура држави, отколку во мали и помалку кохерентни држави. Исто така, интересот зависи и од улогата на власта во одржувањето на кохезијата во општеството, поврзано со организациите на државната служба, како на пример, религиозни и други непрофитни организации.

Мобилноста меѓу различните јавни администрации во една држава генерално се смета за позитивна, затоа што таа има тенденција за зајакнување на културната кохезија. Во исто време може да се забележи дека зголемената хетерогеност на јавните администрации и зголемената професионална специјализација на персоналот, би довела до неизбежни ограничувања на мобилноста. Затоа, би било полесно да се

⁹ Данските регионални власти повеќе немаат свое оданочување.

¹⁰ Швајцарија би требало да биде исклучок, имајќи повеќе заедничко во оваа смисла, во однос на другите Нордиски држави, со други континентални држави во Европа.

постигне значајна мобилност меѓу различните локални администрации со слични одговорности и надлежности, отколку меѓу државната и локалните администрации. Би требало да се забележи и дека зголемената мобилност не секогаш би била позитивно прифатена од оперативните раководители кои посакуваат стабилност во нивните организации.

Понатаму, властите можеби би посакале хоризонтална мобилност на раководителите од висок ранг во администрацијата, со цел да се унапреди кохезијата и споделувањето на искуствата.

I.5.3 а. Системи за вработување

Се чини дека постои фер консензус во земјите членки на ОЕЦД, за вредноста и заслугите на културниот консензус низ целата власт, иако ставовите за оптималното ниво би можеле да варираат. Како и да е, постојат многу различни мислења за тоа како тоа да се постигне, така што би можело да стане збор за речиси два различни видови културни прототипи, или модели, модел на државна служба и модел на вработување во јавниот сектор. Овие би можеле да бидат исто така, наречени како договори за вработување засновани на закон и договори за вработување засновани на договор. Чистите модели се теоретски и системите за вработување во рамките на земјите членки на ОЕЦД претставуваат спектар на комбинирани, или мешовити системи. Описот во табелата подолу е шематски.

Табела 2: Модели на вработување во државна служба и на вработување во јавниот сектор

Модел на државна служба, или „модел на кариера“	Модел на вработување во јавниот сектор или „модел на работни места“
Вработување кое се заснова на јавен закон („служба“)	Вработување кое се заснова на приватен закон („вработување“)
Доживотно вработување	Нема загарантирано доживотно вработување
Селекција за почетните позиции во кариерата, унапредување резервирано за лицата од внатре во службата	Селектирање за посебни позиции, сите позиции се отворени и за лица од надвор во меѓусебна конкуренција
Акцент на формалните дипломи и сертификати	Сите искуства и квалификации се земаат предвид
Наградување уредено со закони, со елементи за работно искуство	Наградување уредено со договори, ориентирано кон изведба и пазар, без елементи за работно искуство
Фокус на лојалноста, објективноста и процесите	Фокус на достигнувањата и изведбата
Посебни шеми за пензионирање	Исти шеми за пензионирање, како за вработените во приватниот сектор

Аргументот за моделот на вработување во државната служба и за законско уредување би бил дека тоа е потребно, со цел да се зачува природата на службата во релацијата меѓу работодавецот и вработениот, како и да се спречат разликите кои би биле забележани како неправедни и кои би ја попречувале внатрешната мобилност во различните јавни администрации во државата. Аргументот за моделот на вработување во јавниот сектор и за договорно уредување вообичаено би бил дека тој овозможува континуирано прилагодување кон развојот на пазарот на труд и кон посебните потреби и услови во различните делови на јавната администрација. Ова би ја олеснило

мобилноста и би им овозможило на јавните организации да бидат конкурентен работодавец за ретки вештини.

Една предност на моделот на вработување во државна служба се чини дека е начинот на кој се зачувани и заштитени етичките и суштинските вредности на овие системи. Природата на службата во релацијата меѓу работодавецот и вработениот вообичаено би била со добро воспоставена административната и политичка култура и олицетворена во законите за државната служба во системите на кариера. Ова често пати се законски засновани кодекси за етика и интегритет. Државите кои ги користат системите за вработување во јавниот сектор и за суштинските функции на власта, би морале да изнајдат соодветни начини за зачувување и унапредување на суштинските вредностите во јавниот сектор.

Јавниот сектор бил често ексклузивна заштита на државните службеници во сите држави. Постојето на модели за вработување во јавниот сектор е или резултат на вработување на работна сила надвор од државната служба, или на системски измени. Овие системи не се секогаш од неодамна, така што би можело да се совпаднаат со растот на јавните одговорности во текот на 20-от век.

Чиле има систем на државна служба која ги опфаќа вработените како во органите на државната власт, така и во локалните власти. Системот иницирал реформи кои имаат тенденција да го децентрализираат управувањето со човечки ресурси за администрациите на локалната власт. Сеуште е рано да се каже како ова би се одразило на развојот на системите за вработување на ниво на локални власти. Белешките од државата покажуваат дека системот има тенденција да ја задржи државната законска рамка, дефинирајќи ги децентрализираните надлежности.

Белгија, Франција и Шпанија имаат двојни системи за вработување, со систем на државна служба за постојано вработените во органите на власта, како на национално, така и на локално ниво и систем на вработување во јавниот сектор за персоналот, вработен со договор. Тие, се чини дека, имаат намера за задржување и модернизирање на овие системи.

Системите на вработување во јавниот сектор во овие држави се со основна тенденција за времени вработувања. Како и да е, постојат индикации дека зголемената професионална специјализација водела до појава на специјалисти кои работно се движат слободно во јавниот и приватниот сектор и дека е порационално да се користи систем на вработување во јавниот сектор за овој персонал. Неодамнешните прегледи на ОЕЦД за управување со човечките ресурси во Белгија, покажуваат дека ригидната поставеност на државната служба и во споделеното вработување на државните службеници на централно и локално ниво, предизвикала во локалната администрација да се користат договорите за вработување како замена за вработување во државната служба.

Германија има поизразен двоен систем, со систем на државна служба за вработените во сржта на државната служба, како за државната, така и за локалните власти и систем на вработување во јавниот сектор за другите вработени во јавниот сектор. Исто така, Германија екстензивно користи непрофитни организации за обезбедување на јавни услуги.

Околу две третини, или 3 милиони од 4.8 милиони вработени во јавниот сектор, се вработени токму според системот на вработување во јавниот сектор. Белешките од Германија истакнуваат дека овој голем удел се рефлектира на фундаменталната промена во Државата, нејзината улога и одговорности. На неа не се гледа ексклузивно како на чувар на јавниот ред, туку се смета за одговорна за растот и добросостојбата на заедницата. Подоцнежните видови на задачи во голема мера биле наменети за вработените во јавниот сектор, додека државните службеници се повеќе насочени кон класичните суверени функции на државата (полиција, собирање на приходи, царинската администрација и министерствата).

Данска исто така има двоен систем на вработување, но нејзината државна служба е многу ограничена и главно се користи за униформираниот персонал, како на

пример полициската служба. Ситуацијата е повеќе или помалку иста во Исланд и во другите Нордиски држави.

Доминантноста на системи за вработување во јавниот сектор во Нордиските држави не е карактеристика која е дамнешна. Пред половина век, повеќето од вработените во органите на централната и локалните власти во Нордиските држави биле вработени според системите на државна служба. Транзициите во системи на вработување во јавниот сектор вообичаено биле водени од желбите за децентрализација на надлежностите за управување со човечки ресурси, постепено како што вработените во органите на централната и локалната власт се здобивале со искуство и стручност во управувањето со човечки ресурси. Исто така, ова било прифатено или, дури и унапредувано од синдикатите кои ги претставувале вработените во јавниот сектор.

Табела 3. Системи на вработување во земјите членки на ОЕЦД

Чиле	Системи на државна служба Иницирале децентрализација на надлежности
Белгија, Франција, Шпанија	Двојни ситеми, со доминантни ситеми на државна служба Имаат интенција да го модернизират системот на државна служба
Германија	Двоен систем Иницирал децентрализација на надлежности во системот на државна служба Целосно пренесување во системот на вработување во јавниот сектор
Данска, Исланд	Двојни системи, со доминантен систем на вработување во јавниот сектор Целосно пренесување на систем на вработување во јавниот сектор

Не е можно да се извлечат заклучоци кои се однесуваат на релативните вредности на овие два алтернативни модела од информациите кои беа достапни за оваа студија, па дури и не е сигурно дека воопшто постои генерален одговор на ова прашање. Една веродостојна претпоставка е дека традиционалните договори би биле посоодветни за одредени држави и договори кои се пазарно ориентирани, за други, како резултат на историските и културните разлики.

Како еден пример, може да се наведе Белгија со својата силна заложба за пренесување во која сеуште има Кралски Закон¹¹ во кој се содржани општите принципи на административните закони и законите за наградување на државните службеници кои ги покриваат како федералните, така и федеративните нивоа. Ова не би било можно доколку на традиционалниот модел се гледа како на соодветен, со оглед на специфичниот контекст на Белгија. Уште едно нешто што може да се забележи е дека државите кои имаат посебни договори за вработување во јавниот сектор се со тенденција нив да ги задржат и кога одговорностите се пренесени од државната на локалната власт.

Се чини дека во ниту една од државите опфатени со белешките нема структурни разлики меѓу системите за вработување во државната и локалната власт. Ова не би требало да биде изненадување. Дури и ако нема формални ограничувања, не треба да се очекуваат било какви разлики ако и кога надлежностите за управување со човечки ресурси се делегираат или се пренесуваат. Оние на кои се пренесени надлежности вообичаено имаат недостаток на искуство во креирање на договори за

¹¹ Етикетирањето „Кралски Закон“ го истакнува посебниот Белгиски контекст, дека станува збор за заедничко законодавство, а не акт на федералната власт.

вработување, дури би можело да се недоволно професионални и стручни. Во овие случаи, за нив би било разумно да ги користат договорите креирани од државната власт.

Може да се набројат уште неколку интересни опсервации. Првата, од белешките на Данска во кои се опишува алтернативен модел за постигнување на кохезија меѓу договорите за вработување и нивоата на наградување, во државната и локалната власт, пред се поради фактот дека поголемиот дел од вработените во јавниот сектор во Данска се членови на синдикат. Данска ги намалила посебните договори за вработување на минимум. Обете страни, како работодавачите, така и синдикатите во државната и локалната администрација ги координираат нивните преговори, со цел да се обезбеди принципот на еднаква плата за еднаква работа. Договорите за вработување и нивото на наградување во многу децентрализираниот сектор на Данска се толку во кохезија, колку што се оние во државите со широко законско уредување.

Традиционалните системи се очигледно изложени на зголемени притисоци, како на државно, така и на локално ниво. Има неколку причини за тоа. Една од нив е зголемената хетерогеност на јавните активности. Како што јавните администрации ги превземале новите функции, дополнети со суштинските задачи поврзани со управувањето на државата и практикувањето на јавната власт, така нови специјализирани професионални групи влегувале на работа во јавниот сектор. Овие извршувале слични задачи како и во приватниот сектор и често пати се идентификувале себеси со својата професија, а не со државната служба. Зголеменото користење на приватни организации за испорака на јавни услуги би имало сличен ефект. Зголемениот фокус врз ефективноста и ефикасноста најверојатно би бил поочигледен во давањето на услуги, па затоа можеби би било тешко ова да биде во корелација со традиционалните договори за вработување.

Честотата на овие притисоци е поврзана со видот на активност, а не со нивото на власт. Можна претпоставка е дека локалните власти би биле повеќе изложени на овие притисоци, затоа што новите функции често пати вклучуваат давање на услуги, што не е карактеристично за традиционалните суверени функции. Како и да е, за да се добие појасна слика, потребни се повеќе информации за дистрибуцијата на одговорностите и за ефектите од обидите да се модернизира системот на државната служба.

Франција ги задржала традиционалните договори и целиот заокружен систем на државна служба, опфаќајќи ги администациите како на државната така и на локалната власт. Наместо ова, се соочила со напорот на поделба на системот на државна служба на голем број на специјализирани тела. Резултатот е комплексен и фрагментиран систем со бројни внатрешни бариери и затворени групи. Белешките од Франција ги истакнуват бројните проблеми и слабости во овој систем:¹²

„Постојат многу неформални ограничувања на внатрешна мобилност во рамките на државната служба. Вработениот може да напредува во повисок степен, или на ново работно место во повисоко звање, преку внатрешен натпревар (испит) или унапредување. Постои голем број на модели за мобилност и вработување и тие варираат од еден дел на државната служба до друг (590 испити годишно, 2000 различни процедури). Затоа, не е лесно вработениот да се определи за испитот во кој тој би можел да учествува, а тука се доведува во прашање и содржината на тестовите; предметите се често пати многу схоластични и без никаква поврзаност со тековните задачи. Понатаму, сеуште не е широко распространета практиката на распоредување; тешко е да се добијат информации за слободни работни места во рамките на други органи или во друг дел од државната служба.

Внатрешната мобилност е попречувана од силната културна структура. Пред вработениот да биде упатен на извршување на задача, тој мора да се појави пред заедничка административна комисија на организацијата; оваа комисија се

¹² Овој текст е неформален и за малку е скратен преводот од оригиналот на Француски јазик.

состанува само еднаш годишно и приоритет се дава на лицата кои доаѓаат од истиот оддел, што ги става во неповолна положба лицата од друг оддел.

Се чини дека двојниот модел на Германија е успешен начин на комбинирање на систем на државна служба за вработени во сржта на власта, со систем на вработување во јавниот сектор за други вработени. На овој начин, тие продолжуваат да ја нагласуваат кохезијата, внатрешната мобилност и перспективите во целокупната власт меѓу персоналот вработен во машинеријата на власта и извршувањето на јавните овластувањат и во исто време да се олесни ориентираноста кон изведбата и адаптацијата кон условите на пазарот, во другите делови од јавниот сектор.

Последен наод е дека ставовите и вредностите на граѓаните, се менуваат со растечкото влијание и ова се случува во кохерентен модел насекаде во државите. Научните студии¹³ покажуваат дека граѓаните повеќе се интересираат за содржината на работата и личното усовршување, отколку за статусот и сигурноста на работното место што традиционално е поврзано со вработувањето во државната служба и дека тие сакаат самите да донесат свој суд, а не да се потпираат на традиционалните и воспоставените власти. Исто така, тие покажуваат различни културните модели и овие промени се повеќе од далеку достижни во Нордиските држави.

Овие вредносни промени се важен дел од контекстот за развој на договорите за вработување. Може да се претпостави дека привлечноста на системот на државната служба е помала на државно ниво, отколку на локално ниво, како резултат на близината до политичката арена, но има малку факти кои би ја поддржале оваа хипотеза.

I.5.3.6. Услови за вработување

i. Плата

Постојат неколку причини зошто државната власт би можела да бара да влијае или да го контролира наградувањето и другите услови за вработување на персоналот во администрациите на локалната администрација. Една од причините е што разликите во условите за вработување би можеле да ја попречат посакуваната мобилност насекаде низ јавната администрација и нивоата на власт. Друга причина е што националната власт можеби би сакала да го лимитира, или надмине растот на јавните расходи. Како и да е, најважната причина би било тежнењето за кохерентност во условите за вработување во јавниот сектор. Веројатно е дека подобрувањата во зголемувањето на трошоците на ниво на локалната власт би воделе до слична побарувачка на државно ниво, посебно кога пазарот на работна сила е тесно интегриран.

Затоа, карактеристично е што државната власт сака да се осигура дека растот на вкупните трошоци за работна сила по час, е компатибилен со одржувана или зајакната меѓународна конкуренција и ниска инфлација. Ова е посебно важно за мали држави со отворени економии. Обете, како локалната власт, така и приватните претпријатија се склони кон суб-оптимизација. Карактеристично, тие гледаат на макроекономскиот развој како егзогено генериран и претпоставуваат дека нивните одлуки нема да влијаат на овие варијабли. Затоа, нивните активности имаат тенденција да бидат поподложни на очекуваниот став на другите работодавци, отколку од макроекономските интереси.

Постои значајна литература за политичкото управување на активностите за одредување на плата во пазарните економии, иако ова е повеќе ориентирано кон задржувањето на растот на вкупните просечни трошоци за работна сила во приватниот сектор, отколку во локалните власти. Како и да е, проблемите се релативно слични во двата случаи.

Уставните уредувања кои ги управуваат Односите меѓу државната власт и локалните администрации се различни низ земјите членки на ОЕЦД. Сепак, може без

¹³ Види www.worldvaluessurvey.org за повеќе информации за промените на вредностите.

проценување на нивната практична, правна, или политичка изводливост, да се посочи на опсег од опции достапни за државната власт, кои влијаат на наградувањето во локалната власт.

- Субјектите кои се под директна контрола на власта (што значи дека власта може да издаде обврзувачки директиви), би можеле да бидат управувани преку соодветна централизирана контрола.
- Власта би можела, кога тоа е соодветно, да предлага закони и други општо применливи уредби кои би ги утврдиле кохерентните услови за наградување во целиот јавен сектор, па дури и на целиот пазар на работна сила.
- Било каков субјект кој прима државни субвенции, или дотации, би можел да биде управуван така што овие субвенции, целосно, или делумно ќе бидат условени од придржувањето на соодветни спогодби, или параметри на наградување.
- Власта би можела да се осигури дека постојат адекватни, консултативни и кооперативни договори, кои овозможуваат да дејствуваат усогласено вработените во државната и локалната власт.

Во Шпанија, законот кој ја регулира државната служба, исто така ја регулира, структурата на системот на плати за државните службеници, како на државно, така и на локално ниво. Годишниот пораст на платите е содржан во државниот буџет. Персоналот кој е договорно вработен, е вработен под условите на пазарот на работна сила.

Во Чиле, сите одлуки кои се поврзани со одредувањето, или модификацијата на плата, или други економски бенефити за вработените во јавниот сектор, вклучувајќи ги и оние на локално ниво, бараат државно законодавство. Овие надлежности треба да бидат пренесени на локалните власти, но новите овластувања треба да бидат дефинирани во закон, кој ќе го овозможи тоа, кој сеуште е во процедура во Парламентот.

Секоја локална власт во Франција може да го одреди наградувањето и други услови за вработување за своите вработени, но нивните активности се регулирани со закон и навистина се комплексни регулативи за кариерните системи во секторите во Франција.

Локалните власти во Данска самите ги одредуваат своите плати. Како и да е, работодавците во државната власт имаат неформален, дијалог кој сеуште трае со асоцијациите на општините и регионите кои функционираат како централни работодавци на локалната администрација. Работодавците во државната власт исто така, се претставени во општинскиот одбор и регионалните одбори за плати и тарифи, кои функционираат како претставници на работодавците во преговори со синдикатите во овие сектори и имаат моќ за поставување на вето во регионалниот одбор.

Локалните власти во Исланд ја одредуваат наградата и другите услови за вработување за нивните вработени, во рамките на правната рамка поставена за локалните власти во Исланд. Поголем дел од локалните власти имаат ист систем на наградување и други услови за вработување, така како што ги делегирале на Асоцијацијата на локални власти, да ја менаџираат платата и системот за вработување за нив.

Локалните власти во Белгија исто така, самите ги одредуваат своите плати. Државната власт нема можност, дури ни правен капацитет да воведат, или да ја зајакнат рамката за контролирање, или надминување на севкупните трошоци за надоместоци. Постојат механизми за консултација и соработка, но се чини дека тие се помалку формализирани од оние во Данска.

Мерките за контрола на наградувањето во локалната власт се како што е претходно забележано, во голема мера, способни за внатрешна промена со мерки за контрола, или дисциплина во трошењето на локалната власт, како резултат на доминантност на трошоците за работна сила во расходите на локалната власт. Како и

да е, државните контроли во наградувањето во локалната власт, се повообичаени, отколку контролите на естаблишментот. Сепак, би требало да се забележи дека неформалната соработка со работодавецот би можела да генерира слични исходи. Карактеристично е дека и кога синдикатите преговараат за договори за плата, исто така, се стремат кон структури за кохерентно наградување.

Можно е да се полемизира дали постои корелација меѓу децентрализацијата и диференцијацијата; или поради тоа што целта на децентрализацијата е прилагодување кон различните потреби и контексти, или само поради тоа што единствените одлуки се заменети со повеќекратни одлуки. Доколку ова резултира со повеќекратен систем на државна служба, тогаш мобилноста на вкргстената администрација би била попречена. Доколку, од друга страна, резултира во зголемена пазарна ориентација кон одлуките за наградување, тогаш може да се претпостави дека пазарните сили ќе ја лимитираат неповрзаноста.

ii. Пензии

Пензиските шеми претставуваат посебни предизвици за државната власт. Најмногу загрижува што вкупните економски последици од измена на правилата, може да не бидат целосно видливи извесно време. Измените во пензиските шеми исто така се политички многу чувствителни како резултат на суштински стекнатите интереси. Системите опишани во следните пасуси можат да послужат како илустрација на опциите и потенцијалната комплексност.

Франција има традиционално дефинирана пензиска шема. Државните службеници од органите на централната власт се опфатени со Државната пензиска шема, додека државните службеници, вработени во локалната власт се опфатени со пензиска шема за вработените во локалната власт. Нивото на бенефициите е поврзано со периодот поминат во службата и вообичаено, достигнува максимум кога државниот службеник е на возраст меѓу 50 и 60 години старост. Постепеното стареење на работната сила во јавниот сектор доведе до постепено зголемување на надоместоците и на загриженоста на власта за одржливост на системот. Власта иницираше реформи насочени кон забавување на развојот на трошоците за пензиските бенефиции, вклучувајќи зголемување на бројот на годините кои што државниот службеник мора да ги одработи за да го достигне максималното ниво на пензија. Овие реформи се контроверзни и се предмет на протести.

Во Чиле има дефинирана шема за надоместоци. Од 1982 година, вработените во јавниот сектор во Чиле (како на централно, така и на локално ниво) и вработените во приватниот сектор споделувале ист пензиски систем.¹⁴ Оваа шема се заснова на индивидуалните сметки на заштеди, во кои вработените се обврзани да уплатуваат месечен надомест. Заштедите акумулирани во овие сметки во текот на индивидуалниот работен век, плус придобивката од нивните инвестиции на финансискиот пазар, ја одредува нивната пензија. Овој систем е недвојбено постабилен, но крајното ниво на пензија е понесигурно, затоа што тоа зависи од сигурноста на инвестициите.

Огромното мнозинство на вработените во јавниот сектор во Данска се опфатени со законска шема за пензија на работната сила или шема за пензија на пазарот на работна сила, под услови утврдени во колективен договор. Пензиите за релативно мал број на државни службеници се регулирани во Законот за Пензии на Државните Службеници и се финансирани од државниот Буџет. Другите вработени во јавниот сектор се опфатени со колективно договорени пензиски шеми, управувани од посебни пензиски фондови или осигурителни компании. Овие пензии се финансирани од платени надоместоци, уплатувани како од работодавецот, така и од вработениот. Пензиските бенефиции се засновани на колективни договори, што значи дека тие

¹⁴ Вооружените и полициските сили во Чиле имаат сопствен пензиски систем кој се разликува од општиот систем.

преговараат за очекуваните пензии, надоместоци и нето плати. Оттаму, тие се во можност да ги балансираат овие три аспекти, имајќи ја предвид еволуцијата на вкупните трошоци за работната сила.

Белгија има традиционално дефиниран систем на пензии, како за државните службеници во органите на централната власт, така и за локалните државни службеници. Целиот пензиски систем е финансиран од федералниот буџет. Ова доведува до нерамнотежа, затоа што федералната власт нема влијание врз естаблишментот и нивоата на наградувањето во администрациите на регионите и заедниците.

Претходно, сите државни службеници во Германија, како на национално, така и на локално ниво, биле опфатени со сличен систем и примале пензии, пресметани врз основа на должината на службата за која има право на пензија и платата за која има право на пензија во висина на последната исплатена плата. Во 2006 година, надлежностите за одредување на пензиските бенефиции за државните службеници на локално ниво, биле пренесени од федерално на локално ниво. Ова веројатно, во иднина, би водело до разлики во пензиите на државните службеници на централно и на локално ниво Германија.

Во Исланд, сите вработени во јавниот сектор се осигурани во Општиот Систем за Социјална Сигурност.

I.5.5. Предизвиците на градење на капацитет и иновации

I.5.5.a. Градење на капацитет

Забележано е дека државните власти задржуваат дел од надлежностите и одговорностите, дури и кога релевантните функции се во надлежност и одговорност на локалната власт. Еден предуслов за пренесување на одговорности и надлежности на локалните власти - или да им се овозможи да ги задржат нивните функции - е да биде очигледно дека тие се во состојба да се справат со нив. Историскиот развој, како што може да се види во Табела 1, оставил многу земји членки на ОЕЦД со голем број на локални власти. Некои од нив се прилично големи, но многу од нив се мали, имаат ограничени ресурси и би можело да се претпостави дека не се во состојба да одговорат на барањата и одговорностите. Политичкиот, културниот и историскиот контекст би можел да го отежни намалувањето на одговорностите и надлежностите на локалните власти и дури би можел да влијае на барањето за децентрализација. Највообичаената солуција за овој проблем се чини дека е интеграцијата на неколку мали локални власти во економски силни единици, кои имаат поголема можност да обезбедат соодветни локални услуги. Историските податоци исто така, покажуваат дека пренесувањето на одговорности на локалните власти често пати се комбинирани со намалување во бројот на единиците на локалните власти.

Данска го редуцирала својот број од околу 1.400 до 275 во 1970 година и потоа во 2007 година на 79. Бројот на регионалните власти во Данска бил исто така, намален во истите временски периоди, прво од 25 на 14 и потоа на 5. Последното намалување било постигнато со доброволни одлуки на заинтересираните локални власти. Како и да е, државната власт поставила рок за постигнување на доволна концентрација и најавила можност за присилна интеграција, доколку резултатот не е прифатлив. Шведска на сличен начин го намалила бројот на општински власти во 1952 година од 2.498 на 1.337 и потоа во текот на 1962 – 1974 година, на 278¹⁵. За овие интеграции одлучувал Националниот Парламент.

Во 1831 година, Белгија била поделена во 2.739 општини. Бројот на овие општини бил намален на 2.508 кога границите во Белгија биле повлечени во 1839

¹⁵ Од тој период, 12 нови општински власти биле создадени во Шведска, воглавно во урбаните области, преку раздвојување на постоечките области. Сите овие раздвојувања биле врз основа на договор за задржување на доволен финансиски капацитет за справување со нивните одговорности.

година, така што 124 општини биле отстапени на Холандија и други 119 општини станале дел од Големото Војводство на Луксембург. До 1928 година биле создадени нови општини и во 1929 година имало 2.675. Во 1961 година, извршната власт била овластен од Парламентот да ги укине општините. Општините би можеле да бидат интегрирани врз финансиска, географска, јазична, економска, социјална, или културна основа. Кога во 1971 година истекло ова овластување, Белгија сеуште имала 2.359 општини. Во 1975 година, новиот закон го намалил овој број на 596.

Во 1982 година, Франција воспоставила 26 региони, како дополнување на веќе постојните 100 департмани и 36.773 општини. Создавањето на овие региони било мотивирано од желбата за пренесување на одговорноста за територијален развој и од потребата за создавање на ниво на власт, кое ќе биде во можност да се справи со овие одговорности. Сега се дискутира за иднината на француските департмани. Одлуката на Данска да го намали бројот на региони на пет, била мотивирана од истата причина како и во Франција.

Слични интеграции на локалните власти се случиле во неколку земји членки на ОЕЦД. Тие вообичаено биле спроведени со согласност на заедниците и биле регулирани и со правна рамка, но исто така постојат примери на присилна интеграција. Овој процес на спојување во некои држави е долготраен, додека во други воопшто и не постои. Способноста на општините кои не се заинтересирани за интеграција зависи од степенот на нивната автономија. Додека од една страна постои силна традиција на општинска независност, од друга страна има изразен отпор кон било каков вид на наметната интеграција, како на пример во Финска, каде голем број на мали општини опстоиле и покрај напорите на власта да постигне порационална структура. Други држави со стара традиција на самоуправувачки локални заедници, како на пример Франција, Германија, Италија, Швајцарија и САД, исто така имаат многу различна структура на локалните власти, со многу мали субјекти.

Друг начин на јакнење на капацитетот на локалните власти е формирање на асоцијации на соседни локални власти. Белешките од Исланд истакнуваат дека во многу случаи, две или повеќе општини ги здружуваат своите сили за да се обезбедат посебните услуги. Поголемиот дел се поврзани со заеднички проекти кои бараат поголема ефикасност и помали трошоци. Примери за ваква соработка се: домови и услуги за стари лица, управување со отпад и спречување на загадување, соработка на полето на култура, спорт, јавен транспорт, противпожарни услуги, еколошко здравје, отпадни води, вода, електрични работи и централно греење.

Исто така, ова е случај и во Франција. Со цел да ги ублажи неповолностите на малите општини, меѓуопштинската соработка била видно зголемена. Во 2005 година, имало 20.500 групи на општини, од кои само 2.525 имале пренесено право да креираат даночна политика. Со законодавството од 1999 година, кое се однесувало на зголемување и поедноставување на меѓуопштинската соработка се извршило проширување на обемот на пренесени надлежности и на вработени кои преминувале од општини, во јавни установи за меѓуопштинска соработка (ЈУМОС), со овластувања за зголемување на даноците (урбани заедници или општински заедници) зголемено обезбедување на услуги и пораст на бројот на службеници со раководни звања.

Во Германија исто така, е вообичаено општините да ги здружуваат нивните ресурси со цел заеднички да ги намалат трошоците за извршување на одредени задачи. Тие, исто така, во зголемен степен соработуваат во управувањето и администрацијата. Последниот тренд е заедничко обезбедување на услуги преку таканаречените „канцеларии за поддршка“, кои се заеднички организирани од неколку општини. Општините во Германија често пати формираат заедничка власт за соработка, (*Zwckverband*). Некои Länder овозможуваат исто така, нивните општини да формираат административни заедници кои заеднички ќе ги намалат трошоците за извршување на некои задачи. Во Финска, државната власт отпочнала структурна реформа која ги обврзува локалните власти на развивање на структурни планови за проширување и продлабочување на организационата соработка со соседните локални власти.

Слични групирања на општините се појавуваат во многу држави. Меѓуопштинската соработка често пати е доброволна, заснована на споделени интереси, уредени во правна рамка и овозможува секоја општина да го задржи својот идентитет. Видот и степенот на автономија на овие асоцијации или меѓуопштински организации е различен и во некои држави тие би можеле да бидат основани како посебно административно тело. Во повеќето држави, областите околу метрополите исто така, се интегрираат, што бара проширена соработка меѓу локалните власти во тие области.

Неколку држави исто така, започнале да експериментираат со нерамномерна распределба на одговорности. Неколку општини во Исланд на пример, потпишале договори со државата за давање на услуги на експериментална основа, воглавно во здравствената заштита и услугите за хендикепирани и стари лица. Во Шведска се дикутира за нерамномерната распределба на одговорности, како опција кога спојувањата не се реални, што е карактеристично за малите, изолирани локални власти во внатрешните северни делови на државата.

Друг модел на структурен развој во други држави е создавањето на голем број на тела, со посебна цел, каде што активноста е различна, често пати лимитирана на одредена област, но не организирана на територијален принцип. Овие тела би можеле да бидат воспоставени на сите нивоа на власт. Овој вид на организации е типичен за САД и Канада.

Последно, би требало да се забележи дека барањата за капацитет вклучуваат ниво на стручност за изршување на децентрализираните обврски. Не постои показател што укажува дека локалните власти, генерално, би имале проблеми во развивање на неопходно потребната стручност со тек на времето. Како и да е, постојат докази дека можеби би се појавиле проблеми, кога одговорностите и/или надлежностите се пренесени од државната на локалната власт. Затоа, на пример, неодамнешната студија на ОЕЦД за управувањето со децентрализираниот платен систем¹⁶ открила, дека ќе биде потребно време корисниците на услугите во локалната власт во која се пренесени надлежностите да бидат во можност оптимално да ги користат.

Исто така, би било разумно да се исцрта крива на учење за организацијата која се справува со надлежностите. Постојат индикации дека би можело да се појават потешкотии и дека тие првично би можеле да прибегнат кон премногу амбициозен мониторинг. Доколку се случи тоа, во тој случај ова би водело кон зголемување на трошоците, затоа што тие на пониско ниво не би биле целосно балансирани со намалувањето на трошоците, на повисоко ниво. Како и да е, може да се претпостави дека овој ефект ќе го снеса со текот на времето.

I.5.5.6. Иновација

Тешко е да се најде споредбена информација за новините, посебно во областа на управувањето со човечки ресурси. Возможно е да се претпостави дека пренесените надлежности за управување со човечки ресурси би довеле до повеќе експериментирање со нови и иновативни договори и/или практики, само заради постоењето на одреден број на независни носители на одлуки. Фактот дека опфатот на системите има тенденција да биде сè помал, би можел исто така, да придонесе (претпоставувајќи дека помалите системи се поагилни). Од друга страна, помалите системи би имале помал капацитет за иновации и затоа, тежнеат кон имитација, наместо кон иновација. Затоа, сеуште се очекува став по ова прашање.

Како и да е, некои показатели се достапни. Белешките од Франција истакнуваат дека локалните власти изршиле притисок врз државната власт да воспостават пораководечки став во управувањето со човечки ресурси и се наведува дека поголем

¹⁶ Rexed, K. Et al. (2007) „Управување со децентрализираното утврдување на платите во избрани ОЕЦД држави”, Работен документ на ОЕЦД за Јавно Управување, 2007/3

дел од локалните власти имаат подинамичен пристап кон вработувањето во јавниот сектор. Научната студија¹⁷ за новините во управувањето со човечки ресурси во јавната администрација на САД истакнува дека:

„... Можат да се изнајдат повеќе примери на управување со човечки ресурси кои се насочени кон секоја од овие цели... Секој достапен агол и пукнатина на функцијата управување со човечки ресурси биле истражени, сецирани, пресечени и разложени од некого, некаде во агенциите на државно или локално ниво. Просторните ограничувања исклучуваат дури и површни анализи на различност од активности, кои секојдневно се преземаат насекаде во државата...”

Последно, би требало да се забележи дека најважниот фактор за новините, веројатно не е пренесувањето на надлежности само по себе, туку создавањето на плурализам во управувањето со човечки ресурси и при донесувањето на одлуки, затоа што ова би го олеснило тестирањето на алтернативни решенија. Затоа, може само да се шпекулира за задржување на потенцијалните ефекти на ефикасните системи за координација, како на пример, Данскиот систем за делегирано вработување.

I.6. Консултации меѓу државната и локалните власти

Државното управување со локалните договори не е неопходно во форма на законодавство, подзаконски акти и наредби. Еден од поголемите трендови во управувањето со договори е зголемената доминантност за дијалог и консултации и на формални и неформални договори. Како и да е, актуелните консултации за договори се различни во државите, како резултат на различен административен, политички и културен контекст.

Шпанија има многу формален систем. Основниот Закон за вработените во Јавниот Сектор утврдува задолжителна соработка меѓу јавните администрации во трите нивоа на власт. Главното тело за соработка е Секторската Конференција, со претставници од Државата, Автономните заедници, Ceuta и Melilla и Шпанската Федерација на Општини и Провинции и работат со највисоките претставници од секоја област. Под Конференцијата, постојат други тела кои работат технички работи. Овие тела со консензус усвојуваат договори за прашања од јавната администрација.

Една од помошните групи е Координативната Комисија за Вработување во Јавниот Сектор. Таа често се состанува во различни Автономни Заедници, со цел да се координира развојот на Основниот Закон за Вработените во Јавниот Сектор, како и други прашања на кои треба да се посвети внимание. Последната година, нејзиниот состав беше проширен за да се вклучат и претставници на локалните власти. Комисијата за Следење на Актите и Правилниците на Автономните Заедници е задолжена да реагира против сите акти и правила на Автономната заедница кои го нарушуваат балансот во распределбата на надлежностите меѓу Државата и Автономните Заедници.

Белгија, најверојатно има најнапреден и најкомплициран систем за консултации меѓу нивоата на власт. Ова е одраз на уставните определби на Белгија, каде нема првенство за федералното ниво и има високо ниво на конфликти меѓу различните федеративни заедници. Соработката меѓу нивоата на власт била институционализирана со создавање на Комисија за Консултација и Меѓуминистерски Конференции. Првата е составена од членови од секоја власт и ги третира ad hoc случаите; втората се занимава со изготвување и развивање на заеднички политики за одредена област. Постојат Протоколи за Соработка за ситуации каде што надлежностите се споделени и кога соодветното извршување на надлежности бара меѓувладина соработка.

¹⁷ Hays (2004)

Во Чиле, Потсекретаријатот за Регионален развој се консултира со Националната Асоцијација на Регионални Советници и Асоцијацијата на општини во Чиле, за политички прашања, како на пример пренесување на одговорности и динамиките на регионални власти. Националниот Систем на Општински Информации обезбедува сеопфатен извор на информации кои се однесуваат на управувањето на 345 општини во државата и вклучува податоци за буџетите, човечките ресурси и услугите кои биле пренесени на општинската администрација, како и бројни индикатори за управување.

Данска нема организација на националната власт која е задолжена за односи со локалните власти, или за евалуација на нивните активности и практики за УЧР. Консултации за политички прашања се водат меѓу националната власт и асоцијацијата на општини на Данска. Координацијата на управувањето со човечките ресурси е неформална и не целосно систематична. Централниот орган за Вработените во Државниот Сектор, како работодавец во Државниот сектор одржува неформален дијалог кој сеуште трае, со асоцијациите на општините и регионите. Интересен пример е Форумот за Врвен Извршен Менаџмент воспоставен пред неколку години. Заедно со данските и меѓународните експерти, извршните раководители во Данска и локалните власти ја утврдиле содржината првиот дански Кодекс за успешност на функцијата извршен раководител.

И во Германија ситуацијата е слична. Не постои организација на националната власт која е задолжена за проценка и/или евалуација на практиките на власта и експериментирањата извршени од федералниот Länder, или општините, на нивна сопствена одговорност. Постојат конференции (собири, советувања), на раководителите на власт и посебни министри на ниво на Länder, како и интензивна размена на искуства меѓу Länder, како дел од овие конференции. Тие имаат голем број работни групи, кои редовно се сретнуваат, врз основа на долгорочни агенди. Тие, исто така, служат да ги изготват спогодбите меѓу федерацијата и федералниот Länder. Вработените во федерацијата како гости учествуваат на посебните конференции на министри. Вработените се претставени заеднички од Министерот за Внатрешни Работи, Асоцијацијата на Вработени на Германски Länder и Асоцијацијата на Вработени во Локалната Власт, со цел едногласно да се зборува vis-à-vis синдикатите при склучување на колективни договори.

Релацијата меѓу државната и локалните власти во Франција е особено комплексна, како резултат на големата различност на органите на локалната власт и тешкотијата во одредувањето на нивните надлежности и степенот на финансиска и политичка автономија vis-à-vis државната власт. Односите меѓу државната и локалните власти сеуште се обележани со принципите на автономија и слободна администрација, негувани со децентрализацијата. Односите се сеуште проблематични и често пати се карактеризираат со недоверба. Државната власт сеуште има проблеми во гледањето на територијалните власти како развиени партнери, затоа што имаат само лимитирана финансиска автономија.

Во Исланд, не постојат формални форуми каде што државните и локални власти разговараат и разменуваат искуства и најдобри практики, во областа на управувањето со човечки ресурси. Општините во Исланд соработуваат преку Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд. Оваа Асоцијација има советодавен капацитет и ги дисеминира информациите кои се однесуваат на практичните аспекти на работите на локалната власт преку едукација, конференции (советувања) и различни специјализирани публикации. Постои формална соработка меѓу државната власт и Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд, во поглед на определувањето и договарањето на платите.

I.7. Заклучоци

Тешко е да се извлечат строги заклучоци за резултатите од оваа студија, освен она што е најочигледно; дека контекстот на оваа тема и договорите за вработување, практиките на управувањето со човечки ресурси и стратегиите за реформа се различни во земјите членки на ОЕЦД.

Селекцијата на достапните белешки од државите не била правена по случаен избор. Она што може да се претпостави е дека преку белешките се претставени држави со интерес или искуство од пренесување на одговорности на локалните власти и со делегирано управување и/или пренесување на надлежности. Постојат други земји членки од ОЕЦД како на пример, Ирска и Нов Зеланд, каде што локалните власти имаат поограничени одговорности и се повеќе подредени на државната власт. Во пасусите што следуваат се зборува за “земји”, што ќе рече дека се однесуваат само на седумте држави опфатени со белешките.

Првиот очигледен заклучок од оскудноста на информациите во белешките од државите е дека управувањето со човечки ресурси во администрациите на локалните власти не предизвикало некои забележливи проблеми за државните власти.

Земјите кои имаат историја на делегирани и/или пренесени одговорности имаат модели за управување на односите меѓу државната и локалните власти, кој е соодветен на националниот контекст. Ова е очигледно и се заснова на наодот од белешките на земјите дека нема значаен проблем. Единствениот исклучок би можел да биде Франција, каде што се чини дека традиционалните тела на системот генерираат некои проблеми.

Исто така, може да се забележи дека земјите кои во скоро време започнале со пренесување на одговорности и надлежности на локалните власти, го прават ова внимателно и во рамки на постојните договори за вработување. Ова се чини мудро, затоа што ќе им овозможи како на државните, така и на локалните власти постепено да се прилагодуваат. Ова не ја исклучува можноста од континуирано пренесување на стекнатото искуство од државните на локалните администрации.

Формално поставените контроли врз вработување во локалните власти, се чини дека се многу ретки. Наместо тоа, поголем дел од државните власти се одлучуваат за различни видови на финансиски контроли со цел да ги спречат локалните власти во создавање на долгови и да им воведат дозволени ограничувања.

Се чини дека државните власти се повеќе загрижени за одредувањето на наградувањето и другите услови при вработување и дека постои степенување на различните мерки за координација, кои се движат од многу формални, до многу неформални. Од заклучокот во претходниот пасус може да се утврди дека главната грижа не се финансиските трошоци, туку потребата да се спречи инфлацијата, предизвикана од исплатата на платите. Клучен аспект овде е потребата за меѓусебна соработка и координација на локалните власти во земјата, затоа што тие се натпреваруваат за истиот вид на вештини.

Земјите имаат тенденција за ист вид на договори за вработување на државно и локално ниво. Ова значи дека доколку имаат системи на државна служба (системи кои се засноваат на кариера), тогаш овие исти системи ги опфаќаат како државните, така и локалните администрации. Еден аргумент кој оди во прилог на овие системи е често пати потребата да се овозможи мобилност во јавната администрација. Сепак, може да се забележи дека земјите кои имаат системи за вработување кои се засноваат на работни места немаат никакви проблеми со мобилноста. Затоа, разумен заклучок е дека суштината на проблемите е во имањето на паралелни, но различни системи на државна служба.

Евидентно е дека капацитетот на локалната власт ги загрижувал земјите кои имаат историја на делегирани и/или пренесени одговорности. Неколку од овие земји поминале низ процес на присилни или доброволни мерки на локална власт. Други

земји овозможиле и промовирале формалната соработка меѓу соседните локални власти, што довело до заедничка организација и заеднички услуги. Поскорешна и експериментална карактеристика е нееднаква распределба на одговорностите меѓу државните и локалните власти.

Конечно, постојат некои показатели дека локалните власти би можеле да бидат поиновативни во однос на државните власти, на пример, во модернизирање на услугите и развивање на нови практики на управување со човечки ресурси. Оваа информација е многу ограничена и не може да се исклучи можноста дека клучното прашање е обезбедувањето на слободата на управување, повеќе од што е прашањето за децентрализација на локалните власти.

Понатамошната работа на ова поле би барала или попрецизни прашања во анкетите и поширок опфат на различни земји од ОЕЦД, или попродуктивни студии во селектирани земји. Оттаму, би било можно таквата студија да биде корисна во изготвувањето и имплементирањето на идните прегледи за состојбата на јавна администрација и управувањето со човечки ресурси во ОЕЦД земјите.

Библиографија

Bach, Stephen, Editor (1999): Public service employment relations in Europe: Transformation, modernization or inertia? Studies in employment relations, Routledge;

Bache, Ian (2004): Multi-level Governance. University Press;

Barlow, I.M., Wastl-Walter, D. and Barlow, M., Editors (2004): New Challenges in Local and Regional Administration. Ashgate Publishing;

Battaglio, R. P. and Condrey, S. E. (2006): Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases. Review of Public Personnel Administration 2006; 26: 118-138;

Breuss, F. and Eller, M. (2003): On the Optimal Assignment of Competences in a Multi-Level Governed European Union. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 7 (2003) N° 8;

Centre National de la fonction publique territoriale (CNFPT) and Dexia (2006): Les fonctions Publiques Locales dans les 25 Pays de l'Union Européenne. Dexia;

Council of Europe (1985): European Charter of Local Self-Government;

Council of Europe (2008): Draft European Charter of Regional Democracy;

Elling, R. C. and Thompson, T. L. (2006): Human Resource Problems and State Management Performance Across Two Decades: The Implications for Civil Service Reform. Review of Public Personnel Administration 2006; 26; 302;

Green, Amanda E. (2005) Managing Human Resources in a Decentralized Context. In 'East Asia Decentralizes'. World Bank;

Haynes, Robert J. (1980): Organisation theory and local government. Allen & Unwin;

Hays, Steven W. (2004): Trends and Best Practices in State and Local Human Resource Management: Lessons to Be Learned? Review of Public Personnel Administration 2004; 24; 256;

John, Peter (2001): Local Governance in Western Europe. SAGE Politics Texts;

Lane, Timothy D. (1992): Market Discipline. IMF Working Paper 92/42;

Loughlin, John (2007): Subnational Government The French Experience. MacMillan Palgrave;

McEwen, N. and Moreno, L. Editors, (2005): The territorial politics of welfare. Studies in European Political Science, Routledge

OECD (1996): Managing across Levels of Government. OECD Document PUMA/RD(96)7;

OECD (1999): Taxing Powers of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies 1;

OECD (2002): Fiscal Design Surveys across Levels of Government. OECD Tax Policy Studies 7;

OECD (2004): Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries. OECD Tax Policy Studies 9;

OECD (2005): Modernising Government. GOV/PGC/RD(2005)2;

Rexed, K. et al. (2007): Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/3, OECD;

Shah, A. (ed.) (2006) Local governance in developing countries. World Bank;

Singh, R. and Plekhanov, A. (2005): How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? IMF WP/05/54;

Treisman, Daniel (2007): The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization.
Cambridge University Press;

Weatherill, S. and Bernitz, U., Editors (2005):The Role Of Regions And Subnational Actors In Europe.
Essays in European Law, Hart Publishing;

Waters, N. (1985): The role of local government authorities in economic and employment development.
Programme for Local Employment Initiatives (ILE), OECD;

Qu'est-ce que la décentralisation? Sourcebook en Ligne sur la Décentralisation et Local Développement.
Downloaded from www.ciesin.org.

Анекс 1

Пренесување на надлежности и одговорности на администрациите на локалната власт

Белгија

Белгија е земја, која во модерни времиња еволуирала од унитарна во федерална држава. Тоа бил долг процес кој започнал од 1970 – тите и сеуште трае, имајќи ги предвид регионалните разлики и аспирации. Тенденцијата е зголемен федерализам, така што се повеќе одговорности да бидат пренесени на Регионите и Заедниците. Крајниот исход, или целта на процесот на федерализација е сеуште недефиниран и е предмет на дискусија и преговори.

Претходните чекори во пренесувањето на надлежности довеле до тоа државни службеници да се прераспоредувани од федералните нивоа во регионалните нивоа и нивоата на заедниците. Пренесувањето меѓу субјектите било секогаш директен резултат на пренесување на одговорности од федералното ниво на регионалните и нивоата на заедниците.

Претходно, персоналот во регионите и заедниците бил вработен според т.н. Сами закон. Во овој закон било утврдено формирање на државна служба, заснована на системот на кариера, што било применето насекаде во регионите и заедниците. Преработениот Сами закон сеуште е во сила во Федералната Власт. Иако регионите и заедниците имаат уставна автономија, од нив сеуште се бара да се усогласат со Royal Decree (Кралската уредба) за општите принципи на административниот закон и законот за наградување на државните службеници вработени во органите на државната власт.

Чиле

Клучната насока на реформите во Чиле била кон пренесување на надлежностите и јакнење на регионалната и локалната самоуправа. Уставната реформа на регионална администрација, која во моментот е пред Конгресот, би значела избор на регионални советници по пат на универзално право на глас и исто така, би го поедноставила преносот на моќта од централната власт до регионалните власти.

Во 1997 година, Уставот претрпел измени, со цел да се овластат општинските власти да ги модифицираат нивните административни структури, структури на персонал и структурите за плати. Решението кое ќе ја регулира оваа нова власт во моментот е пред Сенатот, во првата фаза од неговото усвојување. Ова би регулирало бројни прашања, со цел да се овозможи практична имплементација на уставните измени, вклучувајќи:

а) Внатрешната организација на општинските власти: Во рамките на општинската рамка, општинските власти би биле во можност да воспостават своја сопствена организациона структура, во согласност со посебните карактеристики на општината.

б) Создавање и укинување на работни места: На општинските власти би им било дозволено да укинат работни места и да создадат нови, обезбедувајќи почитување на ограничувањата и условите кои тие би ги наметнале, а посебно оние за соодветна заштита на правата на вработените.

в) Одредување на плати: На општинските власти би им се дозволило да ги одредат платите на вработените, вклучувајќи фиксни и варијабилни компоненти и надоместоци за отпуштање на вработени, во рамки на горната граница и на вкупите трошоците од нивната плата.

г) Локално и над локално колективно договарање. Предвиден е регулиран процес на преговарање за условите за работа и платите меѓу општинските власти и нивните вработени.

д) Чесност и транспарентност. Транспарентноста и отчетноста на општинската администрација и практикувањето на власта од градоначалниците и советниците ќе се зголеми.

Бројни други закони вклучуваат унапредување на модернизацијата и транспарентноста на општинските органи на управување, преку, на пример, овластување на општинските власти да ги наплатуваат даноците и другите давачки по пат на интернет, или преку други средства за електронска комуникација. Се предвидува, исто така, административниот и финансискиот оддел на општинската власт да мора да обезбеди јавен пристап до месечното регистрирање на расходите.

Данска

Структурната реформа во 2007 година значително го намалила бројот на региони и општини и ги направила регионите комплетно зависни од финансиските трансфери од државното ниво. Реформата била со интенција да ги направи локалните власти поголеми и со тоа способни за поефикасно извршување на повеќе услуги.

Во исто време повеќе услужни задачи биле пренесени на локалните власти, додека други задачи биле пренесени на државната власт. Некои од задачите на регионите биле исто така пренесени на општините. Во сите нив, 15.000 вработени биле пренесени од локалните власти, во државната власт, додека помал број на вработени биле пренесени од државната власт на локално ниво. Главните области на кои ова се одразило биле даночните власти и факултетите.

Системот за управување бил поставен така што државната власт ги одредува општите цели, додека локалните власти се слободни да одлучат како ќе ги организираат нивните активности и ќе ги користат нивните ресурси, за да ги постигнат овие цели.

Би можело да биде тешко да се одреди кој е одговорен кога не е постигнато нивото на услуги, гарантирано од државата кон граѓаните; дали се тоа локалните власти затоа што не се доволно ефикасни во извршувањето на нивните задачи, или тоа е државната власт затоа што не се осигурала дека општините имаат доволно средства да ги извршат задачите, за кои тие се одговорни. За да се исполнат овие предизвици, во 2006 година државната власт ја вовела „Реформата за Квалитет“, со намера да се осигура дека јавниот сектор ќе продолжи да испорачува услуги со висок квалитет на граѓаните. Од реформата, исто така, се очекува да ја унапреди кохерентноста и да ја појасни дистрибуцијата на одговорностите.

Голем дел од иницијативите во програмата на Реформата за Квалитет, се однесуваат на управувањето со човечки ресурси. Имало усогласен напор од сите вработени во последните 10 години, да ги модернизираат и реформираат платните системи, правејќи ги пофлексибилни, индивидуализирани и ориентирани кон изведбата. Платните реформи навестуваат:

1. дека утврдувањето на платите е повеќе децентрализирано на нивото каде што работодавецот има познавање за тековните услови за работа, квалификациите и напорите на вработените;
2. дека развојот на платите на вработените треба да ја одрази изведбата на работата и квалификациите на вработените во поголем степен од претходно; и
3. дека на платата се гледа како на инструмент за управување, кој ќе помогне да се мотивираат вработените и да се постигне поефикасен јавен сектор.

Франција

Франција поминала низ мирен процес на децентрализација, во текот на последната четвртина на векот. Во 1982 година, законодавството кое се однесува на правата и слободите на општините, департманите и регионите ја одреди појдовната точка за измените во односот меѓу државната и локалните власти. Административната контрола на државната власт врз органите на локалните власти била разнишана со измена на правата на Префектите, околу а priori контролата врз законитоста на активностите на локалните власти, до а posteriori контролата. Извршната власт била пренесена од Префектот, на департманот и регионот, подоцна стекнувајќи се со статус на локална власт.

Во 1984 година, во законодавството за статусот на вработените во јавниот сектор бил утврден заеднички статус за вработените на трите јавни и државни служби. Соработката меѓу територијалните власти била регулирана во 1992 година со законодавство за меѓуопштински односи, како одговор на изолацијата на општините. Во 2003 година, во уставен акт е вграден принципот на финансиската автономија на локалните власти и прокламирано е правото на подоцнежнo формулирање и пробно имплементирање на нивните сопствени политики.

Во 2004 година, законодавството за слободите и одговорностите на локалните власти го регулирало пренесувањето на одговорностите на локалните власти и обезбедило тоа пренесување да биде финансирано од приходите од даноците пренесени на локалните власти. Многу одговорности биле пренесени на локалните власти: управувањето и обезбедување на минимум гарантирана добивка од приход; индивидуална економска помош за фирми; управување со социјални фондови; патишта; социјално домување; програми за регионално јавно здравство; управување со техничкиот персонал, општите и административните работници во националниот образовен систем. Со ова законодавство обезбедено е 130.000 државни службеници од државната власт, вклучувајќи 95.000 техничари, услужни работници и 35.000 вработени во јавниот сектор да преминат во локалните власти.

Децентрализацијата го охрабрила учеството на надворешните извори од приватниот сектор во финансирање на некои функции, со што било овозможено локалните власти да ги концентрираат нивните ресурси на суштинските задачи. Последователно, еден од парадоксалните ефекти на децентрализацијата, која била дизајнирана да ги поткрепи локалните одговорности, бил забрзување на пренесување на обезбедување на услуги од страна на приватниот сектор.

Локалните власти биле првите кои го вовеле менаџерскиот пристап во управувањето со својот персонал. Од почетокот на 1993 година, тие започнале со воведување пристап кој се засновал на вештини и групи на работни места, кој првично водел кон создавање на класификации за работа, кои што подоцна, централната власт ги прилагодила за своја употреба, како што е истакнато погоре. Оттаму, локалните власти тежнеат кон подинамичен пристап во управувањето на работата во јавниот сектор.

Во 2008 година, Белата Книга на власта за иднината на Државната Служба, привлечла внимание за главната улога одиграна од вработените со договори на определено време во државната служба. Белата Книга предлага државна служба во која вработените на неопределено време би работеле заедно со другите вработени со договори на определено време.

Германија

Во 2006 година, Уставот бил дополнет со цел да се ревидира дистрибуцијата на одговорности меѓу Федерацијата и Länder. Најважните дополнувања се поврзани со нова распределба на одговорности на Länder, во однос на високото образование, затворски служби, закон за собрание, закон за работно време на продавниците и рестораните, како и за платите и пензиите за државните службеници и судии на Land, вклучувајќи го и законодавството за државните службеници, засновано на систем на кариера. На Федерацијата и биле дадени повеќе одговорности, во смисла на донесување на закон за оружја и експлозиви, вклучително и производството и употреба на нуклеарна енергија за невоени цели. Втор чекор треба да биде реформирањето на распределбата на даночните приходи.

Главните дополнувања на законодавството за државни службеници биле во насока на реформа на германскиот федерализам. Во иднина, само законот кој се однесува на статусот на државните службеници ќе се применува униформно, насекаде во Германија. Одговорноста за законско уредување на прашањата за кариера, наградување и старите одредби, во моментов останува исклучиво во Länder. Нивните регулативи се исто така, обврзувачки за општините, во рамките на границите на Land.

Идните ограничувања на јавните буџети за исплата на пензии биле дискутирани уште од 1990-тите и реформите биле иницирани за да долгорочно се осигура дека севкупното ниво на пензии останува на задоволително и без влијание од демографски промени. Пензиите на државни службеници биле, исто така, дополнети со елементи на капитално покривање, за да се создадат пензиски резерви од намалени плати и пензиски прилагодувања, кои треба да го ограничат зголемувањето на пензиските трошоци. Дополнително, бил создаден пензиски фонд и долгорочно гледано, федералниот пензиски систем за државни службеници ќе стане систем на капитално покривање. Неколку Länder имале, исто така, воведени пензиски фондови како додаток на нивните пензиски резерви. Не е можно да се предвиди дали како резултат на реформата во федералната структура на Германија ќе се појават разлики меѓу Länder.

Исланд

Исланд веќе има многу децентрализиран јавен сектор и неодамнешните измени биле ограничени. Во 1996 година, локалните власти според законот станале одговорни за сите тековни трошоци во основните училишта во земјата. Претходно, државата била одговорна во делот за плаќање на овие трошоци. Неколку општини имале, како пилот-проект општини потпишани договори за услуги со државната власт, главно за услугите за здравствена заштита и услугите за хендикепирани и стари лица.

Јапонија

Законот за Унапредување на Децентрализацијата, насочен кон промовирање на систематски и општи предности на децентрализираната власт, бил одобрен во 1995 година. Потоа, посебен Комитет извршил испитување на специфичните насоки за план за децентрализација и биле поднесени пет препораки, вклучувајќи, укинување на делегираниот систем на административни услуги. Државната власт усвоила План за

Промоција на Децентрализацијата и на Закон за Децентрализација, кој бил одобрен во 1999 година. Овој закон ја обележал транзицијата од централизиран административен систем на власт, кој бил развиен во Meiji Period - от, во децентрализирана шема и има големо значење во промовирање на пренесувањето на власта на локалните власти.

Државната власт, во моментот, разговара за воведувањето на нов административен систем на власт, кој вклучува движење од централизиран кон децентрализиран, или од централен кон локален систем на власт. Во овој нов систем, автономната или автохтоната префектура и единиците на локалните власти ќе имаат многу поголема власт да дејствуваат и поголема одговорност за обезбедување на услугите за граѓаните во Јапонија.

Со цел да се продолжи со децентрализација од централната на локална власт, пожелно е да се намали потпирањето на локалните власти на централната власт и да се зголеми нивниот капацитет за фискална самостојност. Ова значи дека ќе биде усвоено законодавство за создавање на повеќе можности за сопствени локални приходи и помало насочување или контрола од државната власт врз расходите на локалната власт. Овој зголемен фискален капацитет на локалните власти би требало во голем дел да дојде преку локалното оданочување. Овие измени би им овозможиле на локалните власти да им го разјаснат на своите граѓани односот меѓу приходите и расходите во нивните заедници. Ваква фискална промена меѓу централната и локалните власти ќе бара потранспарентен административен систем.

Како резултат на оваа децентрализација на надлежности, немало преминување на вработени од едно во друго ниво на власт и меѓу нивоата на власт.

Шпанија

Шпанија поминала низ постапен процес на децентрализација, затоа што создавањето на Автономните Заедници, како и големината и обемот на администрацијата на државната власт опаднал во текот на изминатите 20 години, додека од друга страна, големината и обемот на администрациите на Автономните Заедници, се зголемил.

Оваа значајна територијална децентрализација на вработувањето во јавниот сектор се должи, во основа, на следното:

- пренесување на Автономните Заедници на сите образовни, универзитетски и неуниверзитетски услуги, земајќи го предвид големиот обем (речиси 50% од вкупната бројка за Автономните Заедници), и
- пренесување на Автономните Заедници на поголем дел од услугите во здравствената заштита (околу 36% од нивниот персонал), слично на претходното, земајќи го предвид големиот број на работни места.

Во 2005 година, започнал процесот на реформа кој водел до модификација на законите на Автономните Заедници. Бројни закони веќе биле изменети и овие измени барале поширока автономија за Автономните Заедници. Главен предизвик, во моментот, е прилагодување на финансиските договори кон реформата на законите на Автономија кои се задржани до денес и исто така, да се ревидираат ресурсите на локалната власт.

Основниот Закон за вработените во јавниот сектор бил донесен во 2007 година. Законот го дефинира основниот систем, регулирајќи ги прашањата за вработените, како државните службеници, така и договорно вработените, оставајќи широк простор во кој Автономните Заедници можат да ги развијат нивните договори за вработување.

Анекс 2

Договори за вработување во администрациите на локалната власт

Белгија

Регулативите на федералната државна служба во Белгија се издадени во форма на уредби (т.н. “кралски декрети”), а бројот на парламентарните закони за државната служба е многу ограничен. Не постои генерален закон за државната служба.

Федералната служба во Белгија е предмет на Сами законот, додека Кралскиот Декрет кој датира од 1937 година, бил дополнуван во текот на изминатите години, во неколку прилики. Претходно, вработените во сите региони и заедници биле вработени според овој закон, кој изворно бил усвоен во 1937 година. Во него бил утврден систем на државна служба, заснован на кариера, кој бил применет насекаде низ регионите и заедниците. Ревидираниот Сами закон сеуште е во сила во Федералната Власт.

Иако регионите и заедниците имаат уставна автономија, од нив сеуште се бара да се усогласат со Кралскиот Декрет, во однос на применливоста на генералните принципи на административните закони и законите за наградување на државни службеници во органите на централната власт, вработените во органите и службите на регионалните и властите на заедниците. Овој Декрет има за цел одржување на различен баланс меѓу автономијата и конзистентноста на Белгиската власт, унапредувајќи го усогласувањето на регулативите за управување со човечки ресурси, за да се сочува она што е суштинско. Декретот ги регулира: (а) законското вработување и договорното вработување; (б) правата и должностите на државните службеници, вклучувајќи слобода на говор, на информации, обврска за лојалност, интегритет, итн.; и (в) основните договори за управување со човечки ресурси, вклучувајќи објективни постапки за вработување, дисциплински договори, годишни и други видови на отсуства, прераспоредување, како и висина на минимална и максимална плата. Постои исто така и правен услов, според кој сите државни службеници на сите нивоа на власт, мора да бидат вработувани и преку федералната канцеларија за вработување.

Споредено со претходната поставеност, федералниот систем на вработување е релативно отворен. Тој останува, во суштина, систем кој се заснова на кариера, но само онаму каде што влезот во службата, во минатото, билвозможен на пониско ниво и имало спор напредок, едвај регулиран со финансиски квоти, во сегашно време, влезот во службата може да биде на повисоките нивоа и напредокот е предмет на планирање на вработените и на финансиските средства и се разбира се бара стручност.

Фламанската власт, рано го поставила својот систем за вработување, но останала во рамките одредени со Кралскиот Декрет. Фламанскиот систем за вработување останува систем кој се заснова на кариера. Движењето вон од традиционалниот систем заснован на кариера, било слично на она на федерално ниво, со систем на работни места и овозможен пристап на високите нивоа.

Истото важи за Регионот на Главниот Град Брисел и Регионот Валонија. Во принцип, законското вработување е главниот начин за влез во администрацијата – и влез во администрацијата евозможен единствено на ниво на степени на вработување. Постојат некои исклучоци за договорни вработувања.

Секоја федерална власт вовела систем на работни места за високите звања на државни службеници. Во Фландрија биле воведени мандати за раководителите од висок ранг, кои траеле шест години. Во Регионот на Главниот Град Брисел, раководителите се назначуваат за период од 5 години, преку отворена процедура на селекција, во која учествуваат кандидати од внатре, кандидати од други администрации и од приватниот сектор. Во Регионот Валонија, високите државни службеници се назначуваат за период од 5 години.

Чиле

Системот на вработување на општинските власти е регулиран со бројни, различни закони. Иако вработените во општината се предмет на посебни закони постои, исто така се предмет на уредување во општиот закон за работни односи, заради истите административни работни места во образовниот сектор или секторот за здравствена заштита.

Законот кој се однесува на вработените во општините, се применува на вработените во органите на општинските власти, како и на вработените со договори за времено вработување, и тоа за сите внатрешни прашања кои се однесуваат на нивната работа. Законот кој се применува во службите кои вршат здравствената заштита, содржи регулација што се однесува на персоналот вработен долгорочно и на оние кои се вработени со договори на неопределено време. Како што е случајот со општинските вработени и тука се дозволува вработување на персонал, времено вработување и вршење на професионални услуги. Законот кој се применува во секторот образование, ги регулира професионалците кои работат во основните и средните општински училишта и во техничко – професионално образование.

Вработувањето во регионалната власт, исто така, се уредува со закон кој е многу сличен со оној за вработени во општините. Законот се применува на вработените во органите на регионалните власти. И времено вработените се исто така, предмет на уредување на овој закон, во сите внатрешни области на нивните работни места.

Флексибилноста во општинските и регионални власти се обезбедува најмногу преку вработување на времено вработени и за вршење на професионални услуги. Како и да е, оваа флексибилност е ограничена со нормативи за времено вработени. Трошоците за времените вработувања не смеат да надминат 20% од трошоците за плати. Видот на работа не треба да биде ист со онаа која би можела да се изврши во форма на професионални услуги. Дополнително, законот дозволува вработување на професионалци, кои наплатуваат за своите услуги.

Данска

Локалните власти имаат речиси комплетна слобода во однос на дизајнирањето и воспоставувањето на нивните системи за вработување. Како и да е, постојат бројни закони на пазарот на труд, кои го опфаќаат како целина, при што го ограничуваат степенот на слобода на локалната власт, во овие области. Управата на Државната служба е исто така претставена од општински и регионални Одбори за Плати и Тарифи. Овие одбори дејствуваат како одбори на работодавци во општинските и регионалните пазари на труд, со мандат за преговори со синдикатите во овие сектори. Во поглед на одборот во овој сектор, Државниот Работодавец има право на вето.

Системот на вработување применет во државните и локалните власти е отворен и вработувањето е за посебни позиции. Речиси не постои варијација низ нивоата на власт во поглед на оваа отвореност.

Франција

Државните службеници се вработуваат по пат на натпревар. Постојат три вида на конкурси за влез во државната служба: надворешен конкурс отворен за кандидати со определени квалификации или ниво на образование; внатрешен конкурс отворен за државните службеници кои исполнуваат одредени услови (критериуми) во поглед на должина на работниот век во службата; и “трет конкурс” отворен за избрани и именувани лица, раководители на асоцијации и за приватниот сектор. За разлика од државната служба, на успешните кандидати од натпреварот за државна служба во локалната власт не им се доделува автоматски работно место. Наместо тоа, им се дозволува да спроведуваат работни истражувања, засновани на листа на вештини, за работни места кои би можеле да бидат лоцирани било каде во Франција.

Во насока на неговата/нејзината професионална кариера, државниот службеник во локалната власт би можел да извршува различни должности, во зависност од работното место на кое тој/таа ќе бидат вработен, тежнеејќи кон напредување во кариерата, преку скок на повисок ранг или степен, во согласност со сениоритетот (повеќе години работно искуство во службата) или преку полагање на стручен испит, или напредување во повисоко ниво на работна позиција, по пат на внатрешен конкурс или унапредување.

Државните службеници во локалната власт се поделени во две категории: вработени во локална власт, распоредени на постојани работни места; и вработени, управувани од посебен декрет, различен од Општиот Закон за Државна Служба. Оваа втора категорија исто така, вклучува вработени во јавниот сектор, на сезонска основа, или за замена на службениците распоредени на постојани работни места.

Меѓу 1994 и 2005 година, бројот на вработените на определено време бил ист со бројот на државни службеници на неопределено време. Сега постојат повеќе вработени на определено време отколку државни службеници на неопределено време во државната служба на локалната власт, како резултат на специфичниот начин на управување со вработените во јавниот сектор на ова ниво на власт.

Германија

Германија има двоен систем на вработување, составен од државни службеници и вработени во јавен сектор.

Практикувањето на државната власт на редовна основа, како правило е доверено на членови на државната служба кои што ја одржуваат врската, меѓу власта и лојалноста утврдена во јавен закон што важи за државните службеници. Правата и должностите на државните службеници се уредени во федерален закон, што значи дека парламентот ги одредува правата и должностите, како и наградувањето и пензиите на државните службеници. Службата на судиите и на воениот персонал, исто како онаа на државните службеници, е уредена со закон. Дополнително, има вработени во јавниот сектор кои се вработени со вообичаени договори за работа.

Изворно, јавната служба претставувала заштита за државните службеници. Во раниот 19-ти век, оние што заработувале плата, во почетокот биле вработени во

државната служба како персонал за поддршка. Денес, околу две третини, или 3 милиони од 4.8 милиони персонал во јавниот сектор имаат статус на државни вработени (оние кои заработуваат плати и оние кои заработуваат дневници). Високиот процент на вработени во државната служба ја одразува фундаменталната измена во перцепцијата за улогата на државата. На државата не се гледа повеќе, ислучиво како на чувар на јавниот ред, туку исто така, се смета за одговорна за растот и благосостојбата на заедницата. Овие задачи во голема мера им се доверени на вработените во јавниот сектор, додека државните службеници во поголем дел се распоредени на класични суверени функции на државата (полиција, собирање на приходи, царинска администрација и министерства).

Законот за државни службеници содржи униформна регулација. Во иднина, само законот кој се однесува на статусот на државниот службеник ќе се применува униформно насекаде низ Германија. На Länder ќе му биде доделен поголем обем на дејствување, за да се усогласат различните организациони структури и структурите на вработените. Сепак, униформираноста на Законот за државни службеници и мобилноста на државните службеници насекаде низ Германија е со интенција да биде заштитен. Деталите ќе бидат договорени од федералниот Länder, на сопствена одговорност. Одговорноста за закон кој ја уредува кариерата, наградувањето останува кај Länder. Нивните регулативи се, исто така, обврзувачки за општините кои се во рамките на границите на Länder.

Системот на државна служба во суштина е затворен систем на вработување. Оние кои не се државни службеници би можеле да влезат во системот на кариера на повисоките извршни функции на државниот службеник.

Други вработени во јавниот сектор се вработени врз основа на договор, според приватното право, закон и се предмет на општиот пропис за работни односи. Специфичните работни услови се уредени во колективни договори, склучени меѓу вработени во јавниот сектор и одговорните синдикати. Овие колективни договори ги специфицираат речиси сите главни услови за работа во државната служба. Системот на вработени во државната служба е во суштина отворен (систем на работни места); како и да е, пристапот до системот е во голема мера всушност, ограничен (суфицит на персонал, заради што слободните работни места често пати се објавуваат интерно).

Исланд

Локалните власти во Исланд можат да креираат и користат сопствени системи за вработување. Единственото ограничување за локалните власти при креирањето и одредување на нивните системи за вработување е правната рамка за локалните власти и Законот за основните училишта и за посебни професии.

Како и да е, поголем дел од локалните власти го имаат истиот систем за вработување затоа што тие ја овластиле Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд да работи за нив во однос на платите и системите за вработување. Улогата на асоцијацијата во однос на прашањата за платите се зголемила во последниве години, кога локалните власти го овластиле Комитетот за плати да преговара во нивно име.

Јапонија

Главната работна рамка за системите за вработување во локалните власти е Законот за Локална Јавна Служба. Локалните власти можат да донесат локални

прописи со кои ги утврдуваат останатите услови, во мера во која не ги прекршуваат националните закони.

Системите за вработување кои се користат од администрацијата на националната власт традиционално, биле од затворен тип, но во скоро време државната власт вовела одредени мерки за да ја отвори својата државна служба. Постојат многу незначителни разлики во системите за вработување меѓу државната и локалната власт.

Шпанија

Хомогеноста на основањето и различноста на други работи е карактеристика на јавната служба во Шпанија. Давајќи и моќ на Државата да го регулира основниот законски режим за државните службеници, кој е применлив за целата државна администрација, Уставот го обезбедил системот на јавната служба со потребната конзистеност во своите фундаментални аспекти. Од друга страна, уставното признавање на специфичниот мандат на Автономните Заедници да ги регулираат нивните државни служби, го отвора патот за голема различност од регулативи, околу оние аспекти на државната Служба кои по природа, не се основни.

Актот за Реформа на Државната Служба истакнува дека „секоја автономна Заедница ќе усвои законодавство во своето Законодавно Собрание, за да се организира Државната Служба“. Користејќи го ова овластување, секоја од Автономните Заедници изготвила нацрт Закон за Државна Служба. Генерално, тие го следат Државниот Модел на Државна Служба, без значителни разлики, на пример, одржување на комбиниран систем на органи на државна служба и договорни вработувања.

Моделот за вработување во државната служба на Шпанија е комплексен, содржи во голема мера различна реалност и различни елементи, кои понекогаш би можеле да доведат до одреден степен на конфузија. Посебно, вработувањето во државната служба во Шпанија го комбинира следното:

- дуализам на основните правни системи и различност од посебни правни системи,
- различност на начините на вработување во државната служба, посебно исходот од големиот број на вработени,
- широк обем на категориите на вработени,
- два модели на работни односи (оние што постојат во државната администрација со претставници на нејзините вработени), комбинирани од елементи на закон и колективно договарање.

Како и да е, и покрај оваа различност на правната рамка и работни односи, постојат бројни принципи и насоки кои се заеднички за сите вработени во државната служба, без оглед на правниот режим кој се однесува на нив и тоа:

- Еднаков пристап на сите граѓани, како гаранција за пристап кон вработување во државната служба,
- Професионализација на сите видови на вработувања во државната служба, со ретки исклучоци, засновани врз начелото на мерит, односно на заслуги и способности,
- Непристрасност на вработените на државната служба, содржана во систем на неспоивост, применлив на сите вработени.

Работните односи во државниот сектор се управувани од два правни режими, еден според Административниот Закон и друг според Законот за работни односи. Потоа, постои различност на посебни закони во рамките на овие два основни системи. Како и да е, и покрај овие два система, подготвувачите на закони барале како да ги регулираат главните аспекти за вработените во државната служба во единствена рамка. Затоа, основниот Закон за вработените во државната служба заеднички ги регулира државните службеници и вработените врз основа на договор, во еден случај упатувајќи на Законот за работни односи, додека во друг случај, на нивните договори за вработување.

Овие два правни системи за работни односи меѓу јавната администрација и нејзините вработените (индивидуални односи) исто така, се одразува на односите на нивните претставници. Затоа, има две различни регулаторни рамки, кои ги дефинираат претставувањето и колективното договарање на вработените во државната служба и како резултат на тоа, два системи за претставување и колективно договарање - за државните службеници и за вработените врз основа на договор.

Уставниот суд одлучил дека Уставот упатува на законски режим за вработените во државната служба, дури и без исклучување на вработувањето врз основа на договор. Ова значи дека јавната администрација мора да ги пополни своите слободни работни места, првенствено со државни службеници. На можноста во јавната администрација да има вработувања врз основа на договор, од правен аспект, се гледа како на исклучок.

Анекс 3

Одредување на поставеноста на вработените во локалната власт

Белгија

Регионите и заедниците имаат слобода во поставеност на нивните вработени така како што ним им се чини за соодветно. Општините би можеле да бидат предмет на различна регионална регулатива.

Чиле

Поставеноста на вработените во регионалните власти е регулирана со закон и се одредува годишно. Како и да е, законите кои се однесуваат на вработените во јавниот сектор дозволуваат различни механизми на вработување, вклучувајќи *contrata* (времени договори) и *honorarios* (плаќање за професионални услуги), што обезбедува одреден степен на флексибилност за техничкиот персонал во инстицијата. Поставеноста на вработените во општинските власти е исто така регулирана со закон.

Во 1997 година, Уставот бил изменет така што овозможи општинските власти да ги модифицираат внатрешните врски во поставеноста на персоналот, без законски измени. Бараниот закон кој би го овозможил ова, во моментот е пред Сенатот и е во својата прва фаза на усвојување пред Конгресот. Се додека тој не биде усвоен, општинските власти нема да бидат во можност да ги практикуваат новите надлежности.

Данска

Локалните власти имаат слобода да ја одредат поставеноста на сопствениот персонал. Како и да е, во секторот за здравствена заштита Националниот Одбор за здравство – што всушност е агенција на централната власт во рамки на Министерството за здравство и превенција – дефинирани се нивоата на формална стручност кои треба да се стекнат за да се извршуваат одредени функции (на пример, во хирургијата).

Франција

Локалните власти уживаат уставно загарантирана, административна слобода, што овозможува да се избере начинот на кој тие менаџираат со нивните работи и поставеност на персонал, во рамките на границите на доделениот буџет.

Германија

Länder и општините имаат слобода да ги направат своите планови за вработените. Општините кои се предмет на надзор од Land, преку процесот на консолидација на формалниот буџет, исто така се предмет на финансиски ограничувања.

Исланд

Автономијата на општините во справувањето со сопствените работи е проширена со именувањето и назначувањето на вработените. Државните власти не вршат контрола или немаат влијание врз поставеноста на вработените во општините.

Јапонија

Не постои рестрикција на капацитетот на локалните власти во одредување на вработените, освен останатите барања за утврдување на некои специфични работни места. Државната власт може да влијае единствено преку незадолжителни технички упатства, утврдени во Законот за Локална Автономија.

Шпанија

Уставот им овозможува како финансиска, така и административна автономија на Автономните Заедници. Годишниот Закон за Државен Буџет утврдува број на работни места, кои се потребни за Државата, додека Законите за Буџет на Автономните Региони го прават истото со различните региони. Општините се ефективно под патронат на регионите.

Анекс 4

Односи меѓу државните и локалните власти

Белгија

Надлежностите во белгиската држава се поделени меѓу федералното ниво, Регионите и Заедниците. Секој субјект е суверен и исклучиво надлежен за надлежности – делумно или целосно – што му се пренесени. Одредени надлежности се споделени, што понекогаш покренува прашања и различни толкувања во поглед на финансиските одговорности или бесправното практикување на власта.

Ова понекогаш води до конфликти и/или правни постапки, кога начинот на кој субјектот ја практикува својата надлежност нанесува штета, се чини дека нанесува штета, или се подготвува да нанесе штета на надлежноста на друг субјект. Одлуките од законодавното и/или извршното тело на Регионот или на Заедницата не можат да бидат отфрлени од федералното ниво. Спротивставувањето и/или судските жалби се сеуште можни.

Невообичаената конструкција на раздвоени надлежности на индивидуално поврзани или територијално поврзани афинитети, преку структурата на Регионите била комбинирана во посебна рамка за двојазичниот Регион на Главниот град Брисел.

Соработката меѓу субјектите била институционализирана во Комитетот за консултација и Меѓу-министерските Конференции. Додека првиот е составен од членови од секоја власт и се занимава со *ad hoc* случаи, вториот вообичаено се обидува да изготви и развие вкрстени политики за одредена област.

Во случај на конфликти околу надлежностите, тие се решаваат преку правни постапки пред Уставниот Суд. Ова е единствената институција која може да ги поништи правните решенија, кои биле усвоени од парламентот/парламентите. Конфликтите на интреси – кога една власт целосно и законски ги извршува своите надлежности, но каде што ова извршување нанесува штета, или се верува дека нанесува штета на интересите на друг субјект (или субјекти) – се политички проблеми и се решаваат преку политички дијалог на парламентарно или владино ниво.

Не постои организација на националната власт која е обврзана со проценка и/или евалуација на практиките на локалната власт и експериментирање на централното ниво и начини на распространување на добри практики и процеси.

Чиле

Подсекретаријатот за Регионален развој служи како национален партнер на локалните власти, како на регионално, така и на локално ниво.

Според *Concertación coalition*, која има канцеларија уште од 1990 година, востановена е практика власта да преговара за општото, годишно усогласување на дневниците, со претставниците на асоцијации на вработените во јавниот сектор, вклучувајќи ја Националната Конфедерација на вработени во општините на Чиле, најрепрезентативната организација на вработени во општините. Би требало да се напомене дека, во различни прилики, власта исто така, преговарала за подобрените работни практики во секторот.

Дополнително, Подсекретаријатот за Регионален развој го направил достапен Национален Систем на општински информации (www.sinim.cl). Во моментот, ова е најобемниот извор на информации, кој се однесува на управувањето на 345 општини во земјата и вклучува податоци за буџетите, човечките ресурси и услугите што биле пренесени на општинската администрација, како и бројни индикатори за управување.

Односите на регионалното ниво се канализирани преку Федерацијата на вработени во Регионалната власт, коишто се групираат заедно во различни асоцијации на вработените во регионалната власт. За работи кои се повеќе од политичка природа, како на пример, пренесувањето на одговорности и динамиката за регионален развој, Националната Асоцијација на Регионални советници е регионалниот еквивалент на Асоцијацијата на општини во Чиле.

Данска

Не постои организација на централната власт која е обврзана со проценка или евалуација на локалните практики за управување со човечки ресурси. Координацијата на човечките ресурси е неформална и нецелосно систематична. Органот задолжен за државните вработувања – како дел од Министерството за финансии и централниот работодавец во Државниот сектор – имаат неформален, тековен дијалог со асоцијациите на општините и регионите. Тие дејствуваат – меѓу другото – како централни работодавци на општинскиот и регионалниот пазар на работна сила. На пример, бил вложен паралелен напор во текот на изминатите 10 години, за да се модернизираат системите на плати од работодавците, во сите три јавни пазари на работна сила – правејќи го системот на плати пофлексибилен и ориентиран кон изведбата.

Органот задолжен за државните вработувања, исто така, има претставници во општинските и регионалните Одбори за Дневници и Тарифи. Овие одбори дејствуваат како одбори на работодавци на општинските и регионалните пазари на работна сила, со тоа што им се дава мандат за преговори со синдикатите во овие сектори. Во однос на одборот во регионалниот сектор, Органот задолжен за државните вработувања има право на вето, како резултат на скорешната структурна реформа.

Иако односот меѓу работодавецот и вработениот главно е регулиран со колективен договор, постојат бројни закони за пазарот на работна сила, кои ги регулираат условите кои се однесуваат на посебни групи на вработени или се применуваат во посебни ситуации. Примери од минатото се Законот за државни службеници и Законот за пензии на државните службеници. Примери од поблиското минато се Законот за Празници, Законот за еднакви плати, Законот за работна средина и законодавството за породилно отсуство. Овие закони го опфаќаат пазарот на работна сила како целина (вклучувајќи го и приватниот сектор). Затоа, и локалните власти исто така ги почитуваат овие регулативи.

Дури и ако, целосната слика е ограничено директно контролирање на централната власт на активностите на локалната власт, не значи дека можеме да најдеме многу различни услови и практики во управувањето со човечките ресурси низ нивоата на власта. Сличностите се далеку поголеми од различностите. Ова би можело да биде резултат на фактот дека синдикатите контролираат колку големи можат да се разликите. Синдикатите се заедно испреплетени во различни асоцијации и комитети и – како и работодавците – имаат бројни неформални механизми со кои се обезбедува координација.

Пред неколку години беше формиран Форум за Врвен Извршен Менаџмент. Заедно со данските и меѓународните истражувачи, извршните раководители во Данска и локалните власти се усогласиле за составните елементи на првиот кодекс за успешност во извршното раководење во Данска. Кодексот е плод на еден амбициозен и кохерентен процес на интензивна дебата и силна посветеност во заедницата на извршните раководители.

Франција

Релацијата меѓу централната и локалната власт во Франција е посебно комплексна, како резултат на големата различност на органите во локалните власти и тешкотијата во одредувањето на нивните надлежности и степенот на финансиска и политичка автономија vis-à-vis државната власт. Во односите меѓу државната и локалната власт сеуште е силно изразена надзорната улога што државаната власт ја има врз локалните власти и покрај принципите на автономија и слободна администрација, стекнати со децентрализацијата.

И покрај значителните напори, во услови на децентрализација, за зголемување на моќта на локалната власт, односите се сеуште проблематични и често пати окарактеризирани со недоверба. Државната власт сеуште има проблеми во третирање на територијалните власти како целосно развиени партнери, затоа што локалните власти имаат само ограничена финансиска автономија. Централната власт е сеуште одговорна за поставување на стапките на локален данок, како и севкупното одобрување за оперативните трошоци, пренесени од централната власт на локалните власти, кои се индекс за инфлација и стопирање на растот.

За да се ублажат недостатоците од изолацијата на општините, меѓуопштинската соработка била значително засилена. Во 2005 година, постоеле 20.500 групи на општини, од кои 2.525 имале сопствена надлежност за зголемување на данок. Законодавството во 1999 година за засилувањето и поедноставувањето на меѓуопштинската соработка довело до зголемено пренесување на надлежности и на вработени од општините во јавните тела за меѓуопштинска соработка (EPCI), со сопствена моќ за зголемување на данок (урбани заедници, општински заедници).

Германија

Не постои организација на државната власт која е обврзана да ги проценува и/или евалуира практиките и експериментирањето, спроведено од федералниот Länder или општините, на нивна одговорност. Информациите за експериментите се достапни за федералните вработени преку учество како гости на посебните конференции на министри.

Еден пример на соработка на ниво на Länder е Договорот за Радио дифузијата, потпишан од сите 16 Länder и Асоцијацијата на Јавни Радио Станици во Германија. Länder би можел, исто така, да склучи административни договори, кои се ограничени на дефиницијата и соработката на формалните административни надлежности. Друга форма на соработка, насекаде низ Германија се конференциите на раководители од власта и на посебни министри на ниво на Land. Постои интензивна размена на искуства меѓу федералниот Länder, како дел од овие конференции. На Конференциите има голем број на работни групи кои редовно се состануваат врз основа на долгорочни агенди. Тие исто така, служат за изготвување на договори меѓу федерацијата и федералниот Länder.

Länder е претставен од Асоцијација на Вработени на германскиот Länder, со цел да се настапува единствено vis-à-vis синдикатите при склучување на колективни договори. Работодавците се претставувани заеднички од Федералниот Министер за Внатрешни работи и Асоцијацијата на Работодавци на Локалните Власти во преговорите за колективни договори за вработените во државната служба на федерално и локално ниво.

Неколку општини или локални асоцијации ги обезбедуваат своите ресурси од заедничкото ослободување од индивидуалните задачи. Општините би можеле, исто така, да ги обезбедуваат своите ресурси за давање на локални услуги, како на пример, противпожарни бригади, служби за спасување, асоцијации за социјална помош и негувалишта. Исто така, тие соработуваат во голема мера во управувањето и администрацијата. Последниот тренд е заедничкото обезбедување на услуги за таканарешените „канцеларии за поддршка“, кои се заеднички организирани од неколку општини.

Општините често пати формираат заеднички власти (Zweckverband) за соработка. Некои федерални Länder, исто така, овозможуваат нивните општини да формираат административни заедници, кои заеднички би ги спроведувале сите или некои задачи.

Исланд

Не постојат формални форуми каде што државните и локалните власти разговараат и разменуваат искуства и најдобри практики во областа на управувањето со човечки ресурси.

Општините во Исланд соработуваат преку Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд. Сите локални власти припаѓаат на Асоцијацијата која ги унапредува подобрените односи меѓу членовите на општинскиот совет. Асоцијацијата делува со советодавен капацитет, ширење на информации околу посебните аспекти на прашањата на локалните власти преку едукација, конференции и издавање на различни специјализирани публикации.

Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд организира состанок за управување со човечки ресурси за водечката личност од областа на општините. Постои формална соработка меѓу националната власт (државата) и Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд, која се однесува на одредувањето и договорањето на платите.

Јапонија

Постојат бројни државни закони кои ги управуваат активностите на локалната власт, но нема формализирана соработка, или структури за консултација. Како и да е, постојат бројни можности за консултации и координација, по пат на дневна размена на гледишта и мислења меѓу власта и локалните власти, или нивните асоцијации. Речиси сите локални власти имаат на пример, објавени административни планови за реформи, следејќи ги упатствата на Министерството за Внатрешни работи и Комуникации, вклучувајќи стратешки планови за работна сила.

Шпанија

Основниот Закон за вработените во јавниот сектор ја уредува задолжителната соработка меѓу јавната администрација на сите три нивоа на власт.

Главното тело за соработка е Секторската Конференција, чишто групи се претставници од Државата, автономните Заедници, Ceuta и Melilla, шпанската Федерација на Општини и Провинции, како и работите со највисоките претставници од секоја област. Под Конференцијата, постојат други тела кои работат работи од технички аспект. Овие тела со консензус постигнуваат согласности за прашања од јавната администрација.

Една од помошните групи е Комисијата за Координација за вработување во Јавниот сектор, со чести состаноци во различни Автономни Заедници, кои имаат за цел да се координира развојот на Основниот Закон за вработените во јавниот сектор, како и други прашања кои заслужуваат внимание. Минатата година, нејзиниот состав беше проширен со вклучување на претставници на локалните власти.

Комисијата за Надзор врз актите и правилниците на Автономните Заедници е задолжена да реагира против сите акти и правилници на Автономните Заедници, кои се закана за балансот во поделбата на надлежности меѓу Државата и Автономните Заедници. Нејзините реакции се изразуваат во Опомените до Автономните Заедници или, доколку е потребно пред Уставниот суд.

Анекс 5

Поделба на одговорности меѓу националните и локалните власти

Белгија

Надлежностите на државата Белгија се распоредени меѓу федералното ниво, Регионите и Заедниците. Трите нивоа на власт се еквивалентни. Секој субјект е суверен и исклучиво одговорен за надлежностите – делумно или целосно – кои му се распоредени на територијата која ја управува. Некои надлежности се поделени. Поделбата на одговорностите е сеуште во развој, како дел од внатрешните политички процеси.

Генерално зборувајќи, федералното ниво го обезбедува институционалното, економското, финансиското и социјалното единство и јавната безбедност. Она што не е експлицитно пренесено на Регионите и Заедниците, сеуште останува во домен на Федералното ниво.

Надлежностите поврзани со индивидуите, главно се одговорност на Заедниците. Овие вклучуваат културни прашања (туризам, спорт и медиуми); образование (правната положба на наставниците и другиот персонал); социјални услуги (семејни политики и грижа за деца, хендикепирани лица, стари лица и интеграција на мигранти) и јазични политики од областа на образованието, јавната администрација и социјалните односи (со одредени исклучоци).

Надлежностите кои се поврзани со територијата генерално се, одговорност на Регионите. Тоа се: регионалното и урбано планирање, домувањето, животната средина, земјоделието и рибарството, политиките за води (прочистување, производство и дистрибуција на вода за пиење), вработувањето, претпријатијата, енергијата, јавниот транспорт и јавната инфраструктура.

Заедниците и Регионите, исто така, имаат надлежности во меѓународните прашања и научните политики, поврзани со другите нивни надлежности.

Регионите вршат надзор врз провинциите, општините и меѓуопштинските организации (вклучувајќи финансирање, организација и функционирање). Тие можат да го дополнат или заменат постојното законодавство на општините. Како резултат на ова, постојат разлики меѓу општинските институции во трите региони.

Чиле

Главна одговорност на регионите е социјалниот, културниот и економскиот развој на регионот. Нивните надлежности вклучуваат користење на земјиштето (вклучувајќи координација на инвестициските програми и инфраструктурните проекти и заштита на животната средина), унапредување на економскиот развој, рационало искористување на природните ресурси и унапредување на научните и технолошки истражувања; и социјален и културен развој (вклучувајќи унапредување на активностите за искоренување на сиромаштијата и олеснување на пристапот на сиромашните лица во оддалечените области до користење на програмите за јавни услуги и правна помош.

Општинското ниво е одговорно за потребите на локалната заедница и за обезбедување на негово учество во економскиот, социјалниот и културниот прогрес. Тие имаат исклучителна одговорност за општинскиот развоен план и планирањето на зони; д) унапредување на развојот на заедницата; применување на регулативата за јавниот превоз и сообраќај; е) применување на нормативите за изградба и соодветните јавни услуги (како на пример, електричната струја и снабдување со вода); и други урбани функции.

Тие исто така, ја делат одговорноста за образованието и културата; јавното здравство и заштитата на животната средина; социјалната и правната помош; обуката и унапредувањето на можностите за работа и економскиот развој; туризмот, спортот и рекреацијата; јавните услуги и урбаните и руралните патишта; изградбата на социјалните домови и водоводната инфраструктура; јавниот превоз и сообраќајот; службите за спасување и унапредувањето на еднакви можности.

Данска

Локалните власти се одговорни за обезбедување на поголем дел од јавните услуги за граѓаните на Данска. Регионите се одговорни за поголем дел на здравствените услуги, вклучувајќи ги болниците и лекарите. Општините, меѓу другото, се одговорни за урбаните функции, социјалните услуги (грижа за деца, домови за живеење за стари лица, основно и нижо средно училиште), во голема мера за вработувањето, центрите за рехабилитација, специјално образование за возрасни, дел од инфраструктурата (како на пример: локалните патишта), локални културни активности и посета на граѓаните на т.н. граѓански центри.

Франција

Поделбата на одговорностите меѓу нивоата на власт се карактеризира со зголемен пренос од државно на локално ниво. Локалните власти се опфатени со општа одредба за надлежности, која им овозможува да управуваат со локалните работи во рамките на нивната надлежност, без да постои било каква ограничувачка дефиниција за ваквите активности. Затоа, тие можат да интервенираат во секоја област, под надзор на судија, врз основа на локалниот јавен интерес, имајќи во предвид дека таа надлежност не била пренесена на друг јавен субјект во согласност со постојното законодавство.

Општините се надлежни за управување со инфраструктурата, локалните услуги, користењето на земјиштето, парковите и градините, домувањето и планирањето на градот, социјалните услуги и образованието (изградба на детски градинки, училишта и центри за релаксација), културата, спортот и општинската полиција. За да се намали ваквата изолација на општините, меѓуопштинската соработка била суштински зајакната.

Департаментите се одговорни за управувањето со средните училишта и техничкиот персонал, училишниот транспорт, здравствените, хигиенските и социјалните услуги, како и за управувањето со основните социјални бенефиции, како на пример, загарантиран минимален приход (RMI). Тие се надлежни за одобрување на одредени задолжителни расходи (социјална помош, здравство, патишта и автопати), за создавање и организирање на јавни услуги, обезбедени од департаментите, управување со патната мрежа и учество во економските иницијативи.

Германија

Länder е одговорен за внатрешните прашања кои се однесуваат на училиштата (обука и вработување на наставници, наставна програма и концепти за предавање и училишен надзор) и за повисокото образование. Полицијата, затворските услуги и даночната администрација, исто така, влегуваат во рамки на федералниот Länder.

Општините се одговорни за урбанистичкото планирање, изградбата на патиштата, обезбедување на дом за оние кои го немаат, социјални услуги, здравствени услуги и јавни објекти (на пример, јавни базени, детски градинки, спортски објекти). Тие исто така се одговорни за надворешните прашања на училиштата (изградба на училишта, опремување на училишта со мебел и книги итн. и другиот технички персонал). Општините исто така се одговорни за локалниот јавен превоз, управувањето со отпад и снабдување на граѓаните со вода, плин, електрична енергија и греење на голема оддалеченост.

Исланд

Државната власт е одговорна за судските прашања, полициските сили, средните училишта и повисокото образование, здравствениот сектор и тоа примарната здравствена грижа и болниците, јавното осигурување, услугите за хендикепирани и стари лица (поделени одговорности), надоместоците за невработеност и центрите за работа, автопатите, царинската и даночната администрација и регионалниот развој.

Главната задача на општините е обезбедување на услуги за локалните жители, вклучувајќи основна социјална и финансиска помош, домашна помош за хендикепирани и стари лица, детска заштита, градинки, основни училишта, култура, спорт и рекреација, аранжмани за деца по завршувањето на училишните обврски и за време на летниот распуст, с активности поврзани со рекреација, посебно за млади и стари лица, музички училишта, спортски објекти, центри за култура, музеи и библиотеки, како поддршка на слободните локални организации. Основните училишта во најголем дел се најобемна задача на општините во Исланд, 40-70% од општинскиот буџет, отпаѓаат на одржување на основните училишта (во зависност од големината на општината).

Општините, исто така, им обезбедуваат на своите жители инфраструктура и техничка помош, одржување на општинските улици, отпадни води, вода и работи поврзани со електрика, како и општинско планирање, градење и греење во окрузите и инспекциски надзор врз јавното здравје и животната средина, јавен превоз, противпожарни услуги, управување со отпад, прибирање на отпад и пристаништа¹⁸.

Јапонија

Префектурите се одговорни за територијални функции, како на пример изготвување на сеопфатен нацрт на локални развојни планови, зачувување на шумите, подобрување на состојбата со реките; за функции чие ниво на извршување се чини несоодветно за општините, како на пример воспоставување и управување на повисоки средни училишта и болници и за функции кои вклучуваат комуникација меѓу централната власт и општините или совети и насоки за општините.

¹⁸ Асоцијацијата на локалните власти во Исланд

Општините се одговорни за регистарот на граѓани, функции кои се однесуваат на јавното здравје и безбедноста и зачувувањето на околината, на пример, противпожарни услуги, управување со отпад и канализација, снабдување со вода, јавни паркови; функции поврзани со урбаниот развој, на пример планирање на градот, изградба и одржување на патишта, реките и други јавни објекти; и функции кои се однесуваат на поставувањето и управувањето со различни општински објекти, вклучувајќи јавни сали, детски градинки, основни и средни училишта и библиотеки.

Големите градови со многубројно население имаат поголем опфат на одговорности во однос на другите. Посебните градски изборни единици во Токио имаат функции, кои се слични на општините. Постојат одредени исклучоци; на пример, противпожарни услуги кои вообичаено се општинска одговорност и се обезбедуваат од префектурата на Токио.

Шпанија

Поделбата на одговорности е детално регулирана во Уставот на Шпанија и во Автономните Закони на секоја Автономна Заедница и Автономен Град.

Националното ниво има, меѓу другото, исклучива надлежност врз граѓаните и имиграцијата, меѓународните односи, вооружените сили, судскиот систем, граѓанскиот, трговскиот, кривичниот закон и законот за работни односи, царинските услуги и надворешната трговија, монетарните и финансиските системи, медиумите, рибарството, шпедицијата и големите пристаништа, воздушниот простор и големите пристаништа, аеродромите, железниците, патиштата и водите кои поминуваат низ повеќе од една Автономна Заедница, поштенските услуги и телекомуникациите, заштитата на животната средина, координацијата на научните истражувања, законодавството за финансирањето на социјалната сигурност и јавните административни закони.

Автономните Заедници се одговорни за територијалното и урбанистичко управување, домувањето, јавните работи на сопствената територија, вклучувајќи проекти за вода, железници и патишта, кои служат на Заедницата и транспортот, малите пристаништа и аеродроми, земјоделството, шумарството, риболовот во природни води, ловењето, туризмот, културата, спортот, здравствените услуги, примената на социјалната сигурност и заштитата на животната средина. Автономните Заедници исто така се одговорни за економскиот развој, во рамките на својата територија, согласно со целите поставени од државната економска политика.

Не постои слична листа на прашања за исклучителната одговорност на општините. Тие се подредени на Автономните Заедници и ги извршуваат основните функции, како на пример, снабдување со вода, прибирање на отпад и изградба и одржување на локалните патишта.

II. БЕЛЕШКИ ОД ДРЖАВАТА

БЕЛГИЈА

I ДЕЛ – КОНТЕКСТОТ

I.A Кои се локалните власти?

Белгија е федерална држава која била федерализирана од унитарна во федерална држава. Ова бил долг развоен процес, кој траел од 1970-те и сеуште трае, земајќи ги во предвид регионалните разлики и аспирации.

Белгискиот федерализам не може да се разбере без да се знае нејзиното потекло: јазично-културната еманципација од една страна (Фландрија) и соодветен развој на економска политика од друга страна (Валонија). Не е коинциденција дека Регионите и Заедниците ги следат точно териториите од јазичните региони, утврдени во законите за јазиците и потврдени со Уставот.

- Белгискиот федерализам е посебен вид на федерализам. За разлика од традиционалните федерални држави, хоризонталната структура на преносот на власта и еднаквиот баланс меѓу власта, ги ставило сите 6 централни власти на исто ниво, така што не можеме да зборуваме за локални власти како во други системи на хиерархија.
- Надлежностите на државата Белгија се пренесени на федералното ниво, Регионите и Заедниците. Трите нивоа на власт се еквивалентни. Секој федеративен субјект (федерално ниво, регионално ниво, или ниво на заедница) развива сопствени политики за кои што ги има потребните алатки: сопствена легислатива (“Парламент”) и извршно тело (“Влада”) и сопствена централна администрација. Само федеративното ниво има дводомен систем (Парламент, Сенат).
- Секој субјект е суверен и исклучиво одговорен за надлежностите – делумно или целосно – пренесени на истиот субјект и во релација со територијата со која управува. Не сите пакети на надлежности се хомогени или јасно прецизирани. Некои надлежности се поделени, што понекогаш покренува прашања и различни толкувања за крајните одговорности или законското практикување на власта.
- Ова понекогаш води до конфликти и/или правни процедури, доколку начинот на кој што субјектот ја практикува својата надлежност нанесува штета, се чини дека нанесува штета, или се подготвува да нанесе штета на надлежноста на друг субјект. За разлика од Германија каде што федералното ниво има можност да ги отфрли одлуките, донесени од локалните власти (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), одлуките од законодавното и/или извршното тело на Регионот или Заедницата, не може да бидат отфрлени од федералното ниво. Спротивставување и/или судска жалба е сеуште возможна.
- Федерализмот се заснова на двонасочен систем: од една страна, постојат надлежности кои се територијално поврзани – надлежностите на Регионот – и надлежности кои се поврзани со индивидуалните надлежности на Заедниците.

Оваа необична конструкција на раздвојување на надлежностите на индивидуално поврзани, или територијално поврзани афинитети, преку структурите на Регионите и Заедниците дозволува воспоставување на работна рамка за двојазичниот Регион на Главниот Град Брисел. Во оваа конструкција, како фламанската заедница, така и француската заедница можат да ги практикуваат своите надлежности на територијата на Регионот на Главниот Град Брисел. Овој систем овозможува исто така, јазичната Заедница, во која службен јазик е германскиот јазик, да остане во рамките на Регионот Валонија и да биде надлежна за индивидуалните надлежности,

односно сите територијално поврзани надлежности остануваат во рамки на истиот Регион.

Во Фландрија, Регионот и Заедницата се споени во едно тело. Во Валонија и Заедницата со француски говорен јазик, двете тела (Регионот и Заедницата) остануваат раздвоени, иако засега има само еден Министер – Претседател за двете. Во Регионот на Главниот Град Брисел, некои надлежности на француските Заедници биле превземени од COCOF.

Белгискиот федерализам е споен со комплексните проверки и усогласувања, со цел да се зачува единството на земјата и кохабитацијата на различните заедници (*федерална солидарност и федерална лојалност*). Федералната лојалност е централниот стожер, со цел да се избегнат конфликтите на интереси: секој субјект би требало да остане настрана од тоа да се меша во надлежностите на друг субјект.

За таа цел, биле создадени алатки за засилување на соработката и за спречување на евентуалното појавување на конфликти:

- Соработката меѓу субјектите била институционализирана, со создавањето на *Комитет за Консултација и Интер – Министерски Конференции*. Додека првиот е составен од членови од секоја власт и ги третира ad hoc случаите, другиот вообичаено се користи да (се обидува да) изготви и развие вкрстени политики на субјектите за одредена област за креирање на политики (на пример, политики за државната служба);
- *Протоколите за соработка* се друга алатка која што е корисна, доколку надлежностите се поделени, или доколку за соодветното извршување на надлежностите има потреба од конференција или соработка меѓу субјектите;
- Во некои случаи постои обврска за информирање на другите субјекти за политиките кои се предвидуваат, во други случаи совет од други субјекти е задолжителен;

Што доколку се појават конфликти?

Во случај на *конфликти на надлежности*, истите се уредени со правни процедури пред *Уставниот Суд*. Ова е единствената институција која може да ги поништи правните решенија кои поминале во парламентот/парламентите.

Конфликти на интереси – кога една власт целосно или законски ги извршува своите надлежности, но каде што извршувањето нанесува штета или се верува дека предизвикува штети на интересите на друг субјект (или субјекти) – се политички проблеми и се решаваат преку политички дијалог на парламентарно ниво, или на ниво на влада.

На парламентарно ниво, може да се предизвикаат вакви конфликти со прифаќање на предлог (иницијатива) – да се одобри од $\frac{3}{4}$ од членството, истакнувајќи дека закон, декрет или пропис може да наштети на неговите интереси. Овој предлог го суспендира спорниот правен акт за 60 дена. Доколку во период од 60 дена не се пронајде решение, останува Сенатот да го испита проблемот и да даде совет кој ќе го мотивира Комитетот за Консултација, да донесе одлука за спорниот акт во рок од 30 дена (60 дена доколку предлогот потекнува од федералниот парламент).

На владино ниво, Премиерот или Министерот – Претседател на Регионот/Заедниците можат да му понудат на Комитетот за Консултација, одлука или нацрт одлука. Комитетот се обврзува да изнајде решение во рок од 60 дена. Во меѓувреме, (нацртот на) одлуката се суспендира.

ТАБЕЛА: Податоци и бројки за структурата на Белгиските Институции

	Територија + број на жители	Извршна власт	Законодавна власт/правни акти
Федерална Држава	Целата територија (10,5 милиони)	Федерална Власт – Премиер – министри и државни секретари: максимум 15 министри и неодреден број на државни секретари	Двудомен систем: Претставнички Дом 150 членови, 88 од холандско говорно подрачје и 62 од француско говорно подрачје Сенат 70 члена, 41 од холандско говорно подрачје и 29 од француско говорно подрачје Од 41, 25 се директно избрани, 10 се назначени од фламанскиот парламент и 6 се ко-оптирани Од 29, 15 се директно избрани, 10 се назначени од Парламентот на Walloon и 4 се ко-оптирани
Заедници (3)	Фламанска заедница (6,1 милион) Заедница со француски говорен јазик (3,4 милиони) Заедница со германски говорен јазик (70.000)	Фламанска влада: максимум 11(1 од Брисел) Влада на Walloon: 9 членови Влада на француската заедница: 6 члена (1 од Брисел) Влада на Заедница со германски говорен јазик: 4 члена Главен Град Брисел: 8 члена: 1 пратеник + 2 од холандско говорно подрачје + 2 министри од Француско говорно подрачје и 3 државни секретари Колегиум на Комисијата на Фламанската Заедница Колегиум на Комисија француската говорна заедница	Парламент (еднодомен) Фламански Парламент: 124 членови (6 од Брисел) Парламент на Walloon: 75 членови од Регионот на Walloon Парламент на француската Заедница: 94 членови (75 од Регионот на Walloon, 19 од Брисел) Парламент на германската говорна Заедница: 25 членови Парламент на Главниот Град Брисел: 89 членови (72 од француско говорно подрачје и 17 од холандско говорно подрачје) Комисија на Фламанската Заедница (VGC) Комисија на Заедниците од француско говорно подрачје (COCOF) Заедничка Комисија на Заедниците?
Провинции	10	Гувернер – Постојано ополномоштен	Совет на Провинцијата
Градови (Towns and Cities)	589	Градоначалник – Колегиум на искусни советници (Eldermen)н	Градски (Town or City) Совет

1.Б Дистрибуцијата на одговорности

Генерално зборувано, федералното ниво го обезбедува институционалното, економското, финансиското и социјалното единство и јавната безбедност.

Надлежностите на нефедералните субјекти се поделени врз основа на индивидуално поврзани надлежности (Заедници) и врз основа на територијално поврзани надлежности (Региони). Оваа повторна поделба е организирана од Уставот и посебните Закони, кои биле усвоени од посебното мнозинство во Федералниот Парламент (2/3 од неговите членови и 50% од секоја јазична група).

Овие надлежности се распоредени и треба да бидат разбрани на директен начин: она што не е експлицитно распоредено на Регионите/Заедниците, останува во надлежност на Федералното ниво. Во иднина би требало да биде обратно: Федералното ниво ќе има експлицитно утврдени надлежности и Регионите и Заедниците ќе имаат целосни надлежности, доколку надлежностите не се распоредени на Заедницата или Регионот.

Како што е наведено погоре, некои делови од овие надлежности се поделени. Дефиницијата на овие надлежности и кој што прави, е тековната ситуација. Има тенденцијата за рedefинирање на содржината на корпусот на надлежности и да се дојде до хомогени корпус на надлежности, што всушност е крајната цел.

Надлежности пренесени на заедниците (тековна состојба)

- Култура (туризам, спорт, музеи, библиотеки, јавно емитување и ТВ, помошно средство за печатот, професионална обука и повторна обука, заштита на јазикот):
- Образование¹⁹, вклучувајќи ја позицијата на наставниците и другиот персонал;
- Социјални прашања (заштита на деца, семејни политки и грижа за деца, хендикепирани лица, стари лица, интеграција на мигранти)²⁰
- Јазични политики од областа на образованието, јавната администрација и социјални односи (освен во 18 општини кои имаат посебни договори за другите јазични заедници, двојазичниот Регион на Главниот Град Брисел и германската говорна Заедница; ова останува во надлежност на федералното ниво)
- Меѓународни односи во погоре споменатите области
- Научна политика во погоре споменатите области

Одговорноста за *практичното извршување* на некои од надлежностите, била на некој начин заменета, онолку колку што тоа се однесува на француската Заедница. Додека уставната надлежност останува во француската Заедница, со декрет од 19-ти јули 1993 година, француската Заедница го пренела извршувањето на некои од своите надлежности на СОСОФ (*Комисија на француската Заедница*), во толкава мера колку што тоа се однесува на француското говорно подрачје на територијата на Регионот на Главниот Град Брисел и на Регионот Валонија.

Всушност, во следните области СОСОФ и Регионот Валонија ги имаат истите надлежности, онака како што тие се распоредени во француската Заедница.

- Општинска, провинциска, меѓуопштинска и приватна инфраструктура, која има за цел да го одржи и засили големиот физичкиот капацитет за градба
- Туризам
- Социјално унапредување²¹

¹⁹ Федералното ниво останува надлежно за траењето на задолжителниот период на школување, минималните услови за училишни дипломи и пензиските шеми за наставниците.

²⁰ Но, федералното ниво останува надлежно за одредени парцијални работи, како на пример, загарантиран приход за пензионери, распоредување на средства за хендикепираните лица.

- Професионално преквалификација
- Училишен транспорт
- Политика за здравствена заштита
- Помош и активности за поддршка на граѓаните

Надлежности пренесени на Регионите

- Организација на земјиштето во рамките на територијата на Регионите (планирање, градежни дозволи, урбано реновирање, заштита на земјиштето и градовите, индустриските зони и политики за зелени области)
- Политика за домување
- Животна средина и заштита на животната средина²²
- Земјоделство и рибарство²³
- Политики за води (прочистување, производство и дистрибуција на вода за пиење)
- Економски политики (општа економска политика, помош за претпријатијата)²⁴
- Вработување
- Енергетски политики (дистрибуција на електрична струја и природен гас)
- Надлежност над провинциите, општините и претпријатија основани од општините (финансирање, организација, функционирање на овие институции, како и избор и формирање на канцеларии на нивните советници и претставници)
- Јавен транспорт и јавна инфраструктура (патишта, пристаништа, регионални аеродроми, регионален јавен транспорт)²⁵
- Меѓународни односи во областите споменати погоре
- Научна политика во релација со областите споменати погоре

Доколку тенденцијата е кон похомогени корпуси на надлежности во прилог на Регионите и Заедниците и оттука зголемување на моќта и надлежностите на Регионите и Заедници, не смее да се заборава дека овој пренос на надлежности има силно влијание од наднационалното ниво: во поголем дел од области Европската Унија земала водство. При било какво повторно дефинирање на корпусот на надлежности мора да се земе во предвид овој развој и да се осигура дека *acquis communautaire* е извршено и испочитувано²⁶.

²¹ Социјалното унапредување го опфаќа наставничкиот персонал, на кој континуирано му се нуди усовршување (основно или напредно, специјализирано), образование за оние работници кои немале можност да започнат или продолжат со натамошно високо образование

²² Надлежноста останува на федералното ниво за на пример: општи нормативи на загадување, заштита од радијација, радиоактивен отпад, заштита на работната сила во претпријатија со висок ризик,...

²³ Федералното ниво останува надлежно за безбедноста на ланецот на исхраната

²⁴ За условите во кои регионалната економска политика останува во рамките на границите одредени од федералната економска и монетарна унија. Во оваа рамка федералното ниво останува надлежно за социјалната сигурност, трговското и корпоративното право, монетарната политика, регулативи за конкуренција,...

²⁵ За националните патишта и Националниот Аеродром во Брисел надлежно останува федералното ниво

²⁶ Европската Унија на пример, на федералното ниво: монетарната политика во моментов е во исклучителен домен на Европската Централна Банка, така што доколку регионалната економска политика остане во рамките на Линиите на федералната политика, всушност мора да се земат во предвид насоките од ЕУ. Истото важи, дури и повеќе, за политиката за животна средина

I.Ц Финансиските договори

Финансирањето на надлежностите на субјектите е воспоставено, од една страна, со посебен Закон од 16-ти јануари 1989 година, кој се однесува на финансирањето на Заедниците и Регионите (онака како што се модифицирани во текот на последователните државни реформи) и од друга страна, со федералниот устав.

Фискалната автономност од една страна, води потекло од лимитираната сума од регионалните даноци, најчесто наплатени од федералната држава. Од друга страна, Регионите и Заедниците имаат уставно право да наметнуваат нови даноци (изворни регионални даноци), обезбедувајќи дека не постои сличен федерален данок на истата основа и дека федералната држава нема да го укине новиот данок. Можно е некои даноци да постојат во еден Регион, а да не постојат во друг: или данокот теоретски продолжува да постои во некои Региони, но не се наплатува повеќе, ниту пак, се слева во буџетот.

Покрај “сопствените” даноци, субјектите ја имаат привилегијата од делумен пренос на приходи од (федералниот) данок на приход и (федералниот) ДДВ. Најпосле, субјектите исто така, имаат привилегија да собираат нефискални приходи во форма на заеми, наследства и донации.

Регионализираните даноци (поранешни федерални даноци):

- Данок за движење по патишта
- Данок за регистрација на возила
- Вињети за такси за патишта и за камиони
- Даноци на игри и обложување
- Даноци за автоматски машини за коцкање
- Зголемено оданочување на приход од недвижен имот
- Даноци за служење на алкохолни пијалаци
- Данок за радио и телевизија²⁷
- Регистрација за продадениот недвижен имот
- Регистрација на поделбата на недвижен имот меѓу сопствениците
- Регистрација на донации
- Права на сукцесија
- Камата и наметнување на регионални даноци²⁸

Изворни регионални даноци

- Данок на работи²⁹
- Данок на слободни или напуштени домови или згради³⁰
- Данок на слободни или напуштени предели за градба
- Данок на отпад³¹
- Данок од загадување на вода
- Данок на собирање на површинска вода
- Данок на собирање на вода од подземни водени слоеви
- Есо Malus³²
- Данок и надомест за лиценци за користење на животната средина³³
- Данок за користење на ѓубриво
- Данок на ископување на кремен

²⁷ Поставени на нула во Фландрија и Главниот Град на Регионот на Брисел, но не во Валонија

²⁸ Само во Валонија

²⁹ Валонија, АТМ² Дистрибуција на гориво

³⁰ Забранети во Валонија од 2005 година

³¹ Валонија: забранет за домашен отпад од 2003 година

³² Валонија, данок на CO₂ – од 2008 година

³³ Валонија

- Данок на печатени реклами
- Данок на зголемена вредност на земјиште, како резултат на пренамена на земјиштето за градежни цели

Комбинирани федерални/регионални даноци

- Федерален данок на приход (регионално зголемување или поврат и делумен трансфер на приходи)

Поделени федерални/регионални даноци

- Федерален ДДВ (делумен трансфер на приходи)
- Федерален данок на приход (делумен трансфер на приходи)

Регионите се одговорни за наплата на изворните регионални даноци и од 1999 година, фламанскиот Регион самиот се грижи за наплата на регионалните (индиректни) оданочувања на приход на недвижен имот.

Посебниот Закон од 13-ти јули 2001 година, кој се однесува на Заедниците и регионите и зголемувањето на фискалните надлежности за региони, биле имплементирани во Валонија во 2002 година. Овој пренос на средства го зголемил бројот на даноци, добиен на регионално ниво.

Постои стабилно зголемување на трансферираните средства до Регионите и Заедниците (приближно 6,1% годишно). Регионалните даноци се зголемиле со 1,1% годишно. Меѓу 2002 и 2007 година, на пример, приходите од Регионалните даноци на регионот Валонија се зголемиле во просек за 8,44% годишно: Регионалните даночни приходи во фламанскиот Регион, исто така се зголемиле од 2002 година.

Фламанската даночна администрација³⁴ е администрација надлежна за повисоките оданочувања на приход, кои произлегуваат од недвижниот имот. Ова е главниот регионален данок кога ќе погледнеме во неодамнешните бруто бројки (2,239 милијарди евра). Нето приход за регионот е само 76 милиони евра, од што може да се заклучи дека општините го добиваат најголемиот дел од овие приходи (1,627 милијарди евра), а дел добиваат и провинциите (400 милиони евра).

Севкупните бројки на посебните (изворните) регионални даноци не се достапни, но имајќи го предвид данокот на слободни или напуштени домови и згради во Фландрија, информацијата од мониторингот во март покажува дека повеќе од 70 милиони евра биле наплатени, додека повеќе од 30 милиони евра сеуште не се исплатени.

Фландрија, исто така, разви даночна политика која се фокусира на зголемување на усогласеноста. Намалувањето на тарифите генерирало повисоки даночни приходи (на пример, на подароци во текот на животот). Учеството на регионалните даноци во севкупните средства на фламанската власт станал 20% во 2007 година.

II дел – ДОГОВОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

II. А Постапеност

Сите субјекти имаат слобода да постават персонал, онака како што им се чини најсоодветно.

Регулативите на белгиската федерална државна служба се во форма на подзакони акти (т.н. "кралски уредби"), додека бројот на Парламентарните Акти за државната служба е многу ограничен. Не постои општ закон за државна служба.

Белгиската федерална служба е предмет на *Camu statute*, додека кралската уредба која датира од 1937 година била дополнета во текот на годините неколку пати.

³⁴ Регионот Валонија во моментот ја создава сопствената даночна администрација. Ова ќе вклучи пренос на околу 40 државни службеници од федералното ниво во Регионот Валонија.

Претходно, вработените во сите региони и заедници биле вработени според т.н. Сами законот, кој изворно бил усвоен во 1937 година. Сами законот се заснова на систем на кариера кој бил применет насекаде низ регионите и заедниците. Ревидираниот Сами закон сеуште е во сила во Федералната Власт.

Иако регионите и заедниците имаат уставна авотмонија, сеуште постојат барања кои треба да се усогласат со Кралската уредба (RD) - подзаконски акт - од 22 декември 2000 година, за применливоста на генералните принципи во административните закони и законите за наградување за државните службеници на национално ниво, на вработените во регионалните власти и властите на заедниците (заменувајќи ја претходната Кралска уредба од 26 септември 1994 година). Кралската уредба за Општите Принципи придонесува за одржување на балансот меѓу автономијата на белгиската власти и конзистентноста, унапредувајќи ја конвергентноста на регулативата за управување со човечки ресурси, со цел да се зачува она што е есенцијално и заедничко.

Оваа Кралска уредба одиграла важна улога во ограничувањето на организацијата на власта:

- Вработувања врз основа на закон и договорни вработувања ;
- Правата и должностите на јавните службеници, вклучувајќи слобода на говор, слобода на информации, лојалност, интегритет, итн.;
- Клучни договори за управување со човечки ресурси, вклучувајќи објективен процес на вработување, утврдување на дисциплинска одговорност, годишни и други видови на отсуство, распоредување, како и минимум и максимум на основица на плата.

Дополнително, Посебниот Закон од 8 август 1980 година за реформа на установите, бил дополнет со посебниот Закон на 8 август 1988 година, кој го регулира вработувањето на државни службеници врз основа на закон, преку службите на федералната канцеларија за вработување (SEJOR).

Законот од 9 декември 1974 година содржи одредби кои се однесуваат на синдикатите и на односот меѓу властите и синдикатите.

Споредено со многу федерални земји на ОЕЦД, законските и подзаконските акти во законодавство на Белгија кои се однесуваат на државната служба се затоа, прилично опширни.

За разлика од многу други земји на ОЕЦД, иако алатките се достапни за меѓусебни консултации, координација и заедничка активност³⁵, промовирањето и воспоставувањето на заеднички цели (дури и принципи) на реформи на човечките ресурси, тие се исклучок и реформите се спроведуваат со различен интензитет на различните нивоа на власти.

³⁵ Т.н. Интер-министерски Конференции, составени од министрите на Федералната власт, регионите и заедниците; договорите за соработка (волонтерски или задолжителни), би можеле да бидат предложени од различни власти и усвоени од соодветните парламенти за да се развијат заеднички иницијативи, колективно да се создадат и управуваат услуги и колективно да се имплементираат некои надлежности, што во спротивно би биле задржани од индивидуалните власти. Во целост, постојат неколку договори за соработка за прашања кои се однесуваат на јавната администрација. Еден беше постигнат во септември 2006 година заради поставување на принципите и услугите за интегрирана информатичка власт; задолжителни процедури на консултација; каде што властите ги делат надлежностите за посебна област на одговорност. Свкупно, во поглед на менаџментот на државната власт, консултациите и договорите засновани на уставот, биле стриктно лимитирани. Се разбира, ова е деликатен баланс за федерална држава, наметнувајќи конзистентност преку внатрешни регулативи на власта, што би можело да создаде други ригидности и потешкотии во управувањето. Прашањето, во основа се однесува на тоа како различните политки на управување со човечки ресурси можат да помогнат во опаѓање на трансакционите трошоци преку подобрена доброволна соработка.

Сепак, постојат многу заеднички предизвици:

- Број на вработени и трошоци за плати и други надоместоци
- Високо регулирање на областа на управување со човечки ресурси
- Голема сигурност во законските контроли
- Управувачка неформалност
- Нејасни одговорности на политичко/административно ниво
- Конзистентност и флексибилност на правилата на управување со човечки ресурси власта
- Стареење
- Како да се привлечат и задржат талентираните

И многу од реформите во човечките ресурси биле релативно слични во две клучни области:

- *Флексибилност*: Реформа на регулативата во поглед на поедноставени правила (нови кодекси, нови класификации, рационализација на рангови и нивоа, нов платежен обем, итн.) и имплементација на надлежност заснована на менаџмент и перформанс заснован на менаџмент;
- *Раководство*: Реформа на раководителите од висок ранг (senior civil service)

Овие реформи биле имплементирани во рамките на пошироките реформи на менаџментот во области на организациона реформа и организационен менаџмент на успешност (балансирана картичка за успешност, алатки на перформансот на менаџментот, задоволувачки анкети, показатели на мерки на перформанс, итн.).

Додека некои од патеките на реформите на власта во Белгија во голема мера го рефлектираат сличниот развој низ земјите членки на ОЕЦД, други се разликуваат од Белгија и потекнуваат од посебните институционални карактеристики на системите на човечки ресурси. Посебно, централна улога во реформите одиграле задолжителните системи за раководителите од висок ранг, кои всушност претставува приближување на системот на работни места, до системот кој се заснова на кариера и развојот на планирање и управување со работната сила, ориентирано кон стручност. Некои предизвици исто така се различни во однос на белгиските, вклучувајќи континуирана потешкотија во реструктурирање на кабинетите, како и зголемувањето на сигурноста на персоналот вработен со договор.

II.Б Системи за вработување

Како што веќе претходно е наведено, властите имаат комплетна слобода во создавањето и поставувањето на своите системи за вработување, но во рамките на општите принципи.

Споредено со претходната поставеност, **федералниот систем на вработување**, е повеќе отворен. Во суштина останува систем кој се базира на кариера – со исклучок на раководителите од висок ранг кои се именуват со мандат и со исклучок на оние итни и исклучителни задачи, каде што е дозволено вработувањето кое се заснова на договор – но каде што, во минатото бил можен влез единствено на почетно (најниско) ниво, додека напредувањето било споро и едвај регулирано (должина на работно искуство и преференцијални мерки) и следење на фиксни квоти; во сегашно време влез е повеќе можен на повисоките нивоа и напредувањето е предмет на планирање на персоналот и финансиските средства и се разбира со поседување на бараната стручност.

Фламанската власт секогаш била на врвот во поставувањето на сопствен систем на вработување, кој останал во рамки на границите на општите принципи утврдени во подзаконски акт. Фламанскиот систем за вработување останува систем кој се заснова на кариера. Движењето настрана од традиционалниот систем кој се базира

на кариера било слично на она на федералното ниво, со задолжителен систем на отворање на некои работни места за влез од надвор, за позиции од висок ранг.

Истото важи и за Главниот Регион Брисел и Регионот Валонија. Во принцип, законското вработување е главниот начин за влез во администрацијата – и влез во неа е можен единствено на ниво на степени за вработување. Постојат некои исклучоци, кои се однесуваат на вработувањето со договор.

Следно до класичниот систем на кариера, секоја федеративна власт вовела *структури на раководители од висок ранг, врз основа на систем на работни места.*

- Во Фландрија има шест годишни мандати кои биле воведени за раководителите од висок ранг, чии улоги биле редефинирани за да се обезбеди поврзаноста меѓу политичкото ниво и администрацијата, делумно преку воведувањето на менаџерски договори меѓу министрите и раководителите од висок ранг.
- Во Регионот на Главниот Град Брисел раководителите од висок ранг се назначуваат на пет годишен период, по пат на конкурс на кој имаат пристап кандидати од внатре, кандидати од други администрации и од приватниот сектор.
- На ниво на Регионот Валонија, раководителите од висок ранг се назначуваат на период од пет години. Целта, е исто така, да се овозможи поголема автономија и оттука, поголема одговорност во областа на управувањето со човечки реурси и при донесувањето на одлуки.

Секоја власт константно изнаоѓа начини, алатки и процедури за модернизирање на својата државна служба. Примерот со фламанската власт е споменат погоре, федералното ниво ја познава својата револуција на Коперник и во моментот ја достигнува и власта на Валонија: одлуката на власта од 15-ти февруари 2007 година, со која бил воведен циклус на посебна евакуација и нов Закон за Државна Служба во Валонија, кој се стреми кон рефримирање на вработувањето, можностите во кариерата, унапредувањето, функциите, мобилноста, отсутната, планирањето на персонал, итн.

Посебно внимание е посветено на мобилноста меѓу федеративните субјекти кои припаѓаат на франциското говорно подрачје/заедница (COCOF, Регионот Валонија), или двојазична територија (Регионот на Главниот Град Брисел).

Клучни карактеристики на државната служба во Белгија

- Вработувањето во јавниот сектор суштински се заснова на систем на кариера и е управувано од посебен режим, федералната државна служба со т.н. Сами закон, администрацијата на федеративните субјекти според сопствен закон (уредба). Постојат посебни режими за судиите, полицијата и армијата, но основните правила се базираат на општиот посебен режим;
- По правило, вработувањето е на доживотна законска основа, вработувањето со договор е исклучокот и е единствено применливо за одредени категории на вработување
- Системот на кариера класично се базира на прелиминарно поседување на бараните дипломи и степени, за одредено ниво и степен. Должината на работното искуство, заслугите и обуката играат решавачка улога во напредувањето во кариерата;
- Административниот закон, заедно со посебните компоненти на социјална заштита и принципи на наградување, ја одредуваат позицијата на секој државен службеник, законски или привремено, врз основа на договор за работа;
- Пристапот до вработувањето во јавниот сектор, наградувањето, кариерата, административните позиции, правата и обврските и условите за престанок

на законското вработување се фиксни, регулирани со подзаконски акти; договорот за работа е комбинација од законска регулатива, применлива за нив и елементи од приватно-правни договори за работа, каде што посебните јавни правила остануваат незабележани;

- Политиките на човечки ресурси се развиени, надгледувани и ажурирани од централното тело за човечки ресурси; слободата на одделот е ограничена на организирање на работната сила, планирање на кариерата, регрутирање, евалуација и престанок, во согласност со правила одредени на централно ниво.

II.Ц Наградување и други услови за вработување

Уставната автономија во рамки на насоките за Општите Принципи, исто така, овозможува слобода при одредување на наградувањето и работните услови за вработените. Ова исто, така, им овозможува на субјектите можност да наградуваат и да даваат други предности, според барањата на пазарот. Единствениот лимит е капацитетот кој го има буџетот на секој субјект.

Националната власт нема можност, дури и правен капацитет да воведи или зајакне работна рамка за контрола или ограничување на целосните трошоци за надоместоци, во рамките на субјектите, затоа што ова е нивна одговорност. Оваа слобода на одредување на наградувањето е работа со која треба да се справуваат во иднина: онолку колку што федералното ниво води грижа за финансирањето и пензиите на сите државни службеници, во секој федеративен субјект³⁶.

На *федерално ниво* системот на наградување ги има следните општи карактеристики:

- Структурата на кариерата е поделена на нивоа (А, Б, Ц и Д), а во случајот на ниво А повторно има поделба во класи и степени. Б, Ц и Д имаат единствено степени по кои се разликуват. Секој степен има свој фиксен минимум и максимум;
- Поделбата, од една страна се заснова на природата на работата и може да се објасни, додека од друга страна врз основа на постојниот систем на едукација;
- Нивото, класите или степените се основа за платата;
- Во минатото, техниката на посебните степени беше начин да се обезбедат надредени степени на плата, во споредба со генералните степени. Скорешните реформи ги ограничиле случаите во кои посебните степени се дозволени (технички функции, информатичка технологија, финансиски функции); во сите други случаи, биле укинати одредени занимања и се споени со општите степени;
- Напредокот на наградувањето е двоен: секој степен има свој автоматски ануитет или би-ануитети во рамки на истиот степен и врз основа на должина на работно искуство, додека што се однесува до степените, тие можат да се развијат од еден степен во друг, повисок степен, кога одредени услови се исполнети;
- Платата која вработениот ја прима не е поврзана со перформансот, единствено е поврзана со работната шема: полно работно време, половина работно време, или друг режим кој има свое влијание на платата и другите услови за работа;

³⁶ Ова била една од препораките од Оценскиот извештајот, каде што е неопходна во јасноста во сопственоста, слободата на користење и капацитетот да се задржи системот. Незамисливо е федералната власт да го сноси квази вкупното финансирање на пензиите во јавниот сектор и социјалните програми за вработување, од кои другите субјекти имаат диспропорционални бенефиции (страна...)

- Наградувањето е составено од плата, надоместок за превоз (доколку истиот е применливо), надоместок за празник, бонус на крајот на годината и други надоместоци (на пример, надоместок за стручност, кој е за одредени степени и за кои сумата се разликува, во зависност од степенот)
- Сите суми се поврзани со показател, што значи дека применливата основа за плата е *автоматски* помножена со фактор, секој пат кога средишниот индекс е надминат. Во времиња на прогресивна инфлација ова помага да се биде во чекор со зголемувањето на цените, но се разбира, ова е и дополнителен товар за буџетот;

На *Фламманско ниво*, системот за наградување ги има следните карактеристики:

- Структурата на занимањата е поделена на нивоа (А, Б, Ц и Д) и различните нивоа се поделени во степени. Степените се поделени во различни степени на плата. Секој степен на плата има фиксиран минимум и максимум
- Оваа поделба се заснова, од една страна, на природата на работата и може да биде објаснета, додека од друга страна зависи од основата на постојниот систем на едукација;
- Нивото, класата или степенот е основата за плата;
- Во минатото техниката на посебните степени била начин да се обезбеди надредени степени на плата, во споредба со општите степени. Скорешните реформи ги ограничиле случаите во кои се дозволени посебни степени (технички функции, информатичка технологија, финансиски функции); во сите други случаи посебните занимања биле укинати и споени со општите степени;
- Напредокот во наградувањето е двоен: секој степен има свој ануитет или би-ануитети, во рамките на истиот степен и врз база на должина на работно искуство, додека што се однесува до степените, тие можат да се развијат од еден степен на друг, повисок степен, кога одредени услови се исполнети;
- Платата која вработениот ја прима не е поврзана со перформансот, единствено е поврзана со работната шема: полно работно време, половина работно време, или друг режим кој има свое влијание на платата и други услови за работа;
- Наградувањето е составено од платата, надоместок за празник, бонус на крајот на годината и други надоместоци (на пример, надоместок за стручност, кој е за одредени степени и за кои сумата се разликува, во зависност од степенот)
- Сите суми се поврзани со показател, што значи дека применливата основа за плата е *автоматски* помножена со фактор (во моментов: *1,4568), секој пат кога средишниот индекс е надминат. Во времиња на прогресивна инфлација ова помага да се биде во чекор со зголемувањето на цените, но се разбира, ова е и дополнителен товар за буџетот;
- Функционалното унапредување до повисок степен на плата е во голема мера засновано на должината на работното искуство, но со зголемена менаџерска дискреција, во зависност од оценката на перформансот. Функционалното унапредување во моментов бара отсуство на негативна евалуација на перформансот. Фламманската Заедница е единствената власт која вовела плата со бонуси засновани на перформансот, но бонусите се реалативно мали. Како и да е, државните службеници чиј перформанс бил проценет како „се истакнува“ би можеле да добијат бонус од најмногу 20% од нивната плата, на годишно ниво. Бонусите за перформансо постојат за високото раководно ниво. Фламманската власт има намера да имплементира реформи кои подобро ја поврзуваат проценката на перформансот со напредокот во кариерата.

На ниво на *Регион на Главниот Град Брисел* системот на кариера е исто така, заснован на класични 5 нивоа (од А до Е).

- Во рамките на секое ниво, со исклучок на нивото А, постојат два степена: влезен степен на селекција (код 1) и степен на унапредување (код 2).
- Во нивото А постојат 7 степени, од А1 до А7
- Секој степен кореспондира со скалата на плата и може да се случи да има скок од еден степен во друг степен, по 9 и 18 години. Ова би можело да се направи побрзо и тоа по 6 и 12 години во случај кога државниот службеници посетува професионалната обука по сопствен избор.
- За разлика од федералниот систем, тука не постојат класи
- Не постои надоместок за стручност, но премијата која се однесува на јазикот е многу покonzистентна.

На ниво на *Регионот Валонија*³⁷ системот на наградување се заснова на следните принципи:

- Постојат 4 нивоа поделени на рангови; секој ранг кореспондира со степен со своја посебна скала на плата (2 за првиот ранг; вториот и 3 од нивото 1).
- Секоја скала за плата има свој минимум и максимум и меѓучекори (годишни, две-годишни и шест-годишни), во функција на должината на работното искуство. Промената од еден степен во друг, во рамките на истото ниво, или од едно ниво на друго, е исто така можно кога се исполнети одредени услови;
- Наградувањето не е поврзано со квалитетот на извршената работа, туку со режимот на работната сила: полно работно време или половина работно време, што има директно влијание на наградувањето и другите услови за работа;
- Наградувањето е составено од тековната плата, надомест за домаќинство или престој, (доколку не се пречекорени одредени лимити), надоместок за празник, бонус на крајот на годината и други надоместоци и бонуси поврзани природата на извршената работа;
- Сите степени се развиваат по функција на индексот;
- Не постои перформанс кој е поврзан со плата. Сепак, некои државни тела од општ интерес даваат бонус за продуктивност, во функција на тоа како се поврзани индивидуалните и организационите цели;
- Кариерата се развива на добро дефиниран начин. Напредокот на начин на *унапредување во степен*, во рамките на истата функција е условено од неколку критериуми како на пример, должина на работно искуство, позитивна евалуација и положување на тест за стручност. Понатаму, биле поставени квоти. Напредокот на начин на унапредување во степен, во рамките на функција на персоналот, е заснован на заслуга, но мора да постои слободно работно место; *Унапредувањето со поминување во надредено ниво* е дадено на најдобриот на споредбениот тест за работно место кое било објавено за слободно.

II.Д Бенефиции за пензионирање

Пензиските шеми се исти за сите државни службеници на ниво на централната администрација³⁸ за сите субјекти. Режимот е фиксиран на федерално ниво. Ова

³⁷ Регионот Валонија се стреми да го измени својот закон во 2008 година.

³⁸ Ова не е секогаш случај. На фламанско ниво, на пример, пензиите на сите државни службеници од агенции и автономни тела – законски и врз основа на договор – се управувани од “Поол оф Пара-Публиц Бодиес” каде што овозможувањето на правото зависи од придонесите на работодавците.

обезбедува максимална кохерентност и исто така, следење на одредувањето на пензијата, според кариерата.

Недостатокот на ваков систем е што повисоки плати на федерално ниво водат до повисоки пензии, товар за централниот буџет со кој наводно исклучително треба да се справи исклучиво федералното ниво, задолжувајќи го на овој начин уште повеќе федералниот буџет.

Главниот предизвик меѓу субјектите останува бенефициите на пензиите за вработени кои се ангажирани со договор. Тие продолжуваат да потпаѓаат под шема за бенефиции за вработени во приватниот сектор, која има помалку напреден режим: законски вработените имаат пензии кои ги добиваат како што заминуваат во пензија, засновани на заработувачката од последните 5 години во активна служба и обезбедува основен максимум на пензија, која во повеќето случаи е еквивалентна со онаа во приватниот сектор, која пак е пресметана за целата кариера од 45 години. Постојат планови за да се предвиди втор столб на шема за пензии (како во приватниот сектор), за оние вработени во јавниот сектор, чиј што работен однос се заснова на договор.

Друг предизвик меѓу субјектите кој ќе влијае на трошокот за пензиите е факторот на стареење што значи дека во релативно краток временски период (10-15 години од сега, па натаму), поголем број на вработени од вообичаениот процент ќе биде пензиониран³⁹. Доколку се земе во предвид старосната пирамида – која не е повеќе пирамида – ова значи дека неколку помлади државни службеници ќе мора да платат за пензиските бенефиции, кои се разбира се можни и товарот ќе се префрли на (федералното) Министерство за финансии.

II. Е Односи

Како што е наведено погоре, Интер – министерските Конференции меѓу министрите на шестте централни власти, на кои им се дадени еквивалентни надлежности, е форумот каде што се дискутира и се разменуваат искуства. За останатите не постои формална соработка, или консултација меѓу националната власт и администрациите на локалните власти, што се однесува до одредувањето и преговарањето за платите.

Не постои организација на националната власт која е обврзана да врши проценка и/или евалуација на практиките на локалната власт и за експериментите на централното ниво и начините на распространување на добри практики и процеси.

Како и да е, постои формално договарање со синдикатите, кое завзема место на централно и на локално ниво. Во Фландрија, раководителот на Агенцијата за Владин Персонал е, во денешно време, исто така преговарач со синдикатите во името на фламанската власт.

III дел - ЕФЕКТИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ

III. A Status quo и скорешни промени

Тешко е да се направи проценка која се заснова на вредноста на ефектите на децентрализираните функции и услуги, откако има политички избор да се овозможи уставна автономија на секој субјект и да се одржи кохерентност меѓу субјектите или “националното” мешање, ограничено на она што е предвидено во секој од посебните закони и подзаконски акти.

³⁹ За федералното ниво ова значи дека речиси 39% од неговата ефективност ќе остане во рамки на 10 или 15 годишен временски период.

Понатаму, тенденцијата е да се зголеми процесот на федерализација во смисла на, повеќе и повеќе одговорности да бидат распоредени на Регионите и Заедниците, каде што сеуште не се знае за крајниот исход или крајната цел, така што во моментот е предмет на дискусија и преговори.

III. Б. Здружен обем на јавните буџети и/или активности

Не постојат достапни фламански податоци кои би можеле да дадат разумна проценка на влијанието на децентрализираните функции и услуги врз здружените трошоци за јавни активности и целосниот обем на вработување во јавниот сектор. Сепак, постојат показатели дека во целина има доволно персонал, но дека не е добро распореден. На некои субјекти им е потребен повеќе персонал, додека други би можеле со помалку.

Регионот на Главниот Град Брисел има преку 7.000 државни службеници, вработени во Министерството на Регионот на Главниот Град Брисел и неколку државни тела од општ интерес. Brussels Metropolitan Network има повеќе од 6.000 вработени лица (персонал).

Преносот на надлежности до регионот водеше до зголемување на бројот на персоналот Регионот на Главниот Град Брисел. Министерството во 1990 година имаше 200 државни службеници, денеска тоа брои 1.700 лица персонал. Се разбира, се зголемил бројот на задачите и должностите. Како и да е, крајната последица е што трошоците и ресурсите за функционирање на персоналот значително се зголемиле од 1989 година.

III.Ц Структурни прашања

Како резултат на неколкуте „бранови“ на распоредувања, државните службеници биле преместени од федерално ниво, на регионално ниво и на ниво на заедници. На овие нивоа новите државни службеници биле вработени за да ги дополнат постарите, исто како и меѓу другото за да работат на нови задачи. И двата развои би требало да бидат разумно изземени од демографските карактеристики на бројот на персоналот. Освртот на Колегите од ОЕЦД во поглед на управувањето со човечките ресурси на власта во Белгија, истакнале дека повеќе од 40% од федералната работна сила е постара од 40 години. Речиси сличен профил на возраст би можел да се најде во фламанската власт (46% се на 45 години возраст или постари; 17% се на 55 години возраст или постари). Зголеменото учество на жени на пазарот на работна сила во текот на минатите две децении резултирал со зголемување на вработувањето на жени. Во моментот, 52% од работната сила на фламанската власт се жени.

Како што е претходно споменато, регионите и заедниците имаат уставна автономија, но од нив сеуште се бара да се усогласат со Кралскиот Декрет (RD) (подзаконски акт) од 22 декември 2000 година, за применливоста на општите принципи на административните закони и законите за наградување за националните државни службеници, до персоналот на регионалните власти и властите на заедниците и службите (заменувајќи го претходниот RD од 26 септември 1994 година). Овој RD ја ограничува оперативната флексибилност на регионите. Стандард на RD останува законското (во принцип доживотно) вработување, но во Фландрија само 60% од државните службеници имаат законско вработување. RD исто така, утврдува дека функционалното наградување е поврзано со нивото на функционирање и дипломата, како критериум. Како што е веќе наведено, фламанската власт започнала со пристап на ограничување на наградување на перформансот, што им овозможува на раководителите да им даваат бонуси на вработените.

Организационата структура на фламанската власт се зголемила во согласност со дополнувањето на нови надлежности, како резултат на институционалните реформи. Горепомнатите BBB-reforms се стремат кон подобрување на внатрешната конзистентност. Структурните промени сега се проследени со фаза која се фокусира на напредокот во културата (поголема внатрешна соработка, поконтинуиран напредок). Старењето на општеството е предизвик за фламанската власт, како резултат на зголемувањето на пензионирањето и недостатокот на работната сила. Еден начин да се посвети внимание на овој предизвик ја вклучува проценката на тековните услуги на власта и начинот на кој овие услуги би можеле во иднина да се обезбедат, на соодветно квалитативно и квантитативно ниво.

Од јуни 2007 година, понатамошното групирање на односните надлежности на исто политичко ниво е предмет на тековни преговори. Како што исходот на преговорите останува црна кутија, тешко е да се предвидат било какви идни предизвици.

Министерството на Регионот на Главниот Град Брисел е составено од членови кои доаѓаат од различни средини: од федералните државни служби, од провинцијата Брабант⁴⁰ и поранешната поголема Агломерација на Брисел.

Старосната пирамида предизвикува проблеми, но, иако Регионот на Главниот Град Брисел го има најверојатно најмладиот персонал на државни службеници, стареењето останува најважниот предизвик. Со цел да се избегнат структурните проблеми, потребно е долгорочно планирање. Едно од прашањата кое се поставува е каков вид на вработување да се фаворизира во иднина: законски или вработувања со договор. Треба да се забележи дека во Регионот на Главниот Град Брисел веќе има многу висок процент на работна сила по пат на договор (50% од персоналот).

Што се однесува до прашањето за полот, жените се добро претставени на сите 5 нивоа (повеќе од 50%), но во целина мажите се во мнозинство. Ова би можело да се објасни со фактот дека посебните регионални задачи – како на пример, управување со отпад и отстранување на отпад (повеќе од 2.000 лица персонал) и противпожарна бригада (повеќе од 1.000 лица персонал) – се во поголем дел ориентирани кон машката популација.

Системот на наградување е традиционален систем: платата зависи од нивото, степенот и должината на работното искуство. Во рамките на скалата на плати, се предвидени годишни или двогодишни зголемувања на платите. Не постои наградување поврзано со перформанс.

Во *Регионот Валонија* вработувањето во поголем дел е законско и мнозинството се од машката популација: во Министерството на Регионот Валонија 53% од позициите се извршуваат од машката популација и 47% од женската популација, додека 68% е законско вработување, наспроти 32% кои се вработени со договор; во Министерството за Опрема и Транспорт 62% се позиции на кои има машка популација и 38% се жени, додека 61% се статутарни вработувања, наспроти 16% вработени со договор и 23% вработени како помошен персонал, со договор.

Старењето е исто така, предизвик за државната служба на Валонија. Претставува тешкотија (пренос на знаење, борба за таленти) и можност (одраз на ефективност и ефикасност на државната служба, надворешните ресурси, обемот на работа, привлечноста на државната служба). Овие елементи биле постепено интегрирани во реформите за модернизација и законот на државните службеници: спојување на министерства, поголема моќ за менаџерите, политики на замена, реформи во кариерата.

⁴⁰ Која во 1995 година била поделена на фламански и валонски дел.

III.Д Трошоци за работната сила

III.Е Управување со човечки ресурси

Во Фландрија вработувањето и задржувањето на добар персонал, посебно на политичко ниво, е во голема мера проблематично. Целата кариера и системот на наградување би требало да се разгледа повторно. Веќе подолг временски период бил развиен шематски план, но неговата примена започнала многу тешко. Во шематскиот план зголеменото влијание на менаџмент не било прифатливо за синдикатите. Основниот недостаток на доверба го прави ова прашање двосмислено, кое како и да е, треба се разреши колку што може побрзо. Понатаму, постои голема различност меѓу субјектите и секторите на фламанската државна власт, како во капацитетот, така и во надлежностите. Централниот капацитет сеуште не е доволен за да се компензира ова.

За некои субјекти буџетските и регулаторните ограничувања прават голема потешкотија да се оптимизира нивната работна сила. Понатаму, фламанските и локалните јавни служби не работат во истата работна рамка, така што различноста во перформансот е дури и поголема во локалните власти, одошто во фламанските служби.

Скорешните истражувања на доктори на науки откриле дека политичкото мешање во јавното управување останува голем предизвик, дури и по административните реформи во Фландрија.

Регионот на Главниот Град Брисел самиот ги организира, на сопствен автономен начин, вработувањата по договор. Законските вработувања остануваат привилегија на SELOR. SELOR организира општа селекција и тогаш Министерството на Регионот на Главниот Град Брисел организира дополнително тестирање. На соработката со СЕЛОП се гледа како на неадекватна.

Низ годините, Министерството и јавните тела од општ интерес во рамките на Регионот на Главниот Град Брисел изградиле соодветно елаборирано искуство за човечките ресурси.

Во регионот Валонија природата на административните професии значително се развила во текот на изминатите неколку години: постои развој од Веберианската бирократска државна служба фокусирана на процедури, кон динамична државна служба, фокусирана на услуги и резултати. Ова создава поголема потреба за посебни, специјализирани функции, наместо општи функции и на крај, ја става во центарот на вниманието додадената вредност на системот на кариера во државната служба, онака како што тој го дизајнирал Сати законот. Традиционалното вработување со тестови на споредбена селекција, било исто така, ставено на проба, на начин што Регионот поддржан од SELOR во моментот додава дополнителни тестови, стремејќи се кон избирање на лица кои подобро одговараат на потребите на администрацијата.

И покрај тоа, оваа свесност мора да се справи со одредени пречки: можноста да се вработуваат инженери, архитекти, професионалци од информатичката технологија,... се ограничени. Привлекувањето во државната служба и задржувањето на персоналот во организацијата се спроведувало низ конкретни мерки (реформи во кариерата, стратегии за комуникација, управување со човечки ресурси, итн). Во моментот, перформансот поврзан со платата е непостоечки.

III.Ф Односите меѓу националната и локалната администрација

Преносот меѓу субјектите секогаш биле директен резултат на распределувањето на надлежностите од федералното ниво на Регионите и Заедниците: доколку надлежностите се пренесени, истото се случува и со ресурсите (види фуснота xix).

Доброволната мобилност меѓу администрациите која не е поврзана со распределувањето на надлежностите е ретка и повеќе, во форма на индивидуална спогодба. Како и да е, неодамнешниот подзаконски акт од 15-ти јануари 2007 година, воведува интра-федерален систем на мобилност. Ваква мобилност е единствено можна доколку се исполнети законските услови, но не е возможно надлежностите да бидат пренесени на друг федерален субјект, затоа што тоа е привилегија на администрацијата, која треба да одлучи дали да го довери слободното работно место на кандидатот кој аплицирал за него, преку интра-федерална мобилност. Понатаму, различните субјекти, од своја страна треба да изготват извршни подзаконски акти.

Сега, фламанската влада ја одобрува интра-сојузна мобилност и таа е оперативна за нејзините вработени.

Во меѓувреме, сојузната агенција за вработување SELOR подготвува ИТ платформа, така што различните бази на податоци да можат да дадат информација за слободни работни места. Подоцна, во текот на оваа година, ќе има информативна кампања, насочена кон сите служби и државните службеници.

Во *Регионот Валонија*, мобилноста претставува важен дел од реформата на законот за државната служба, која се подготвува. Целта на оваа реформа е да ги олесни сите форми на мобилност меѓу службите на различните власти - федералните, регионалните и властите на заедниците. Мобилноста во рамките на министерството, треба исто така, да се разгледа, да се разјасни целта и да се рационализираат правилата кои се поврзани со назначувањето на државни службеници, без попречување на можноста за мобилност на законски вработените.

Вакво зголемување на можностите за мобилност навистина би требало да придонесе за порационално управување со човечките ресурси.

Дискусиите за економските политики и за стратегиите на работодавецот меѓу федералното ниво и другите треба да бидат водени во рамки на Интер-Министерските Конференции (види, исто така, фуснота бр. xx).

ЧИЛЕ

I ДЕЛ – КОНТЕКСТОТ

I.A Кои се локалните власти?

Државата Чиле е унитарна република со претседателски режим и демократски, повеќе-партиски систем, во кој индивидуалните и колективните власти периодично се обновуваат. Републиканската природа на државата Чиле се рефлектира во автономното и балансирано функционирање на трите главни гранки на власти: извршната, законодавната и судската.

Извршната власт ја предводи Претседателот на Републиката, кој ги извршува функциите на шеф на државата и како шеф на владата, исто така, ја одредува политиката, со поддршка од избраното политичко мнозинство. Владата, предводена од Претседател, составена од министри, регионални власти (*Intendencias*) и општински власти, како и национални и децентрализирани јавни услуги. Министрите се директни и непосредни соработници на Претседателот во управувањето и администрирањето на државата, додека државните служби се одговорни за исполнување на колективните потреби на јавноста, на редовна, континуирана основа. Овие служби одговараат пред, или се под надзор на Претседателот, преку односното министерство чии политики, планови и програми тие ги имплементираат.

Чиле е поделена во 15 региони, од кои 13 биле формирани во 1970-тите и два во 2007 година. Овие региони имаат уште една подподелба, на 51 провинција, кои се пак поделени во комуни или општини, кои се 346 на број.

Во рамки на структурата на јавните институции во Чиле, постојат два вида на органи во локалните власти. Тоа се Регионални Власти (GOREs) (15) и *Општински Власти* (345).

GORE е висок административен орган во еден регион и негова главна цел е да го унапреди социјалниот, културниот и економскиот развој на регионот. Тоа се состои во основа од *Intendente* (регионален гувернер) и *Consejo Regional*, CORE (Регионален Совет).

GOREs се одговорни за планирањето на користењето на земјиштето и за унапредување на регионалниот економски, социјален и културен развој. За овие задачи, тие имаат власт за донесување на одлуки, регулаторна, супервизорска и извршна власт.

- Нивната власт за донесување на одлуки вклучува одобрување на развојниот план на регионот, неговите урбанистичките развојни планови, меѓуопштинските, општинските и соседните зонски планови. Дополнително, е одговорна за управување со оперативниот и инвестициониот буџет, добиен преку *Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, FNDR, ФНДР (Националниот Фонд за Регионален Развој).
- Според законот, GOREs имаат регулаторна власт и дозволено им е да утврдуваат регионални правила за прашања од нивната област на одговорност. Како и да е, оваа власт ретко се практикува, затоа што нејзината област на делување не е дефинирана.
- Извршната власт на GOREs ги вклучуваат сите оние програми кои треба да се имплементираат и буџетот на регионот и се содржани во *Intendente*, како орган на извршната власт. Имплементацијата на програми и проекти финансирани од регионалната власт е делегирана на општините и/или државните служби (технички единици), преку договори меѓу заинтересираните страни.

- GOREs се, исто така, одговорни за креирање на политики, планови и програми.

Intendentes, кои се назначени од Претседателот на Републиката, се извршната власт на регионалните власти и претседаваат со своите CORE. Со други зборови, тие се претставници на централната власт во регионот и во исто време се одговорни за координација и имплементација на политиките на регионот.

CORE се избрани индиректно од општинските советници на регионот, групирани по провинции, на кои е поделен регионот. CORE имаат улога на носители на одлуки, регулаторна, извршна власт и се одговорни за одобрување на развојните планови на регионот и неговиот буџет, кој мора да соодветствува со државната развојна политика и националниот буџет на државата. Дополнително, врз основа на Буџетот осмислен од *Intendente*, тие имаат власт за донесување на одлуки за инвестициите обезбедени преку FNDR.

Различните региони варираат во смисла на големината на популацијата. Регионот на престолнината Сантијаго (седиштето на главниот град на државата), е најголемиот регион со 40% од популацијата во државата, додека најмалиот регион е Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo Region, со 0,6%.

Општинските власти во земјата се автономни субјекти со својство на правно лице и своја сметка. Нивната цел е да ги задоволат потребите на локалната заедница и да обезбедуваат свое учество во економскиот, социјалниот и културниот напредок. Тие вклучуваат Градоначалник како нивна висока власт и *Consejo Comunal* (општински Совет) како регулаторен, надзорен орган и орган кој донесува одлуки.

Власта за донесување на одлуки на општинските власти вклучува одобрување на општинскиот буџет, општинскиот зонски план (кој е дел од меѓуопштинскиот зонски план), неговите соседни зонски планови и развоен план.

Општинскиот Совет ја практикува својата регулаторна власт на барање на градоначалникот и мора да ја одобри имплементацијата на општинските правила и регулативата со која се утврдува внатрешната организација на општинската власт.

Советот може да врши надзор врз активностите на градоначалникот и општинските службеници и би можел да бара разрешување на градоначалникот, во случај на јасен неуспех при исполнувањето на неговите обврски.

Извршната власт се наоѓа кај градоначалникот и ги вклучува сите оние овластувања за општинската власт да може да функционира и ефикасно да обезбедуваат услуги.

Големината на општините варира од 698.732 (Maipú), до 276 (Ollagüe) и 102 (Antarctic).

I.B. Дистрибуцијата на одговорности

Регионалното ниво

Секој регион има Регионална Влада (GORE) чија главна функција е администрацијата на регионот и чијашто цел е социјалниот, културниот и економскиот развој на регионот. Оттаму, регионалните власти имаат статус на правни лица и сопствена сметка. Нивни основни функции се:

- *Користење на земјиште*: да се утврдат политики за интегриран и хармоничен развој на системот на населување на лица во регионот и заедно со соодветните национални и општински власти, да се координира поддршка за инвестициски програми и инфраструктурни проекти во регионот, а во исто време, да се обезбеди заштитата, зачувувањето и подобрувањето на животната средина, усвојувајќи мерки соодветни за постојната ситуација во регионот;

- *Унапредување на економски развој*: да се придонесе, од гледиште на регионот, кон дизајнот на националните економски развојни политики, утврдувањето на приоритети за унапредување на различни економски сектори и обезбедување на рационална експлоатација на природните ресурси, во координација со јавни и приватни претпријатија; дополнително, да се унапреди научното и технолошко истражување;
- *Социјален и културен развој*; да се утврдат регионални приоритети за искоренување на сиромаштијата, кои се компатибилни со националните политики; да се учествува со односните власти во иницијативи за олеснување на пристапот на сиромашните лица кои живеат во оддалечените области, до услугите кои се однесуваат на здравствена заштита, образование и култура, домување, социјална заштита, спорт, рекреација и програми за правна помош.

Важни измени кои се случиле во текот на изминатите десет години, вклучувајќи го Законот 20.035 (2005 година), го трансформирале FNDR - главниот извор на финансирање на регионалните власти – од фонд за надоместоци, во развоен фонд, дозволувајќи да биде искористен не само за инвестиција во социјалната инфраструктура, но исто така и за програми за промовирање на иновациите и економскиот развој. Структурата на персоналот на регионалните власти, била исто така модифицирана, преку воведување на раководител на одделение (формирање на нова единица)⁴¹, оттука овозможување на регионалните власти да превземат две нови функции: регионално планирање⁴² и решенија за користење на земјиште⁴³.

Уставната реформа на регионалната администрација, во моментот пред Конгресот, би значела избор на регионални советници по пат на универзално право на глас и исто така би го олеснило пренесувањето на власта од централната власт на регионалните власти. Второто решение, исто така, пред Конгресот, би довело административни измени барани од оваа реформа како на пример: а) воведување на нови одредби кои се однесуваат на процедурите за пренесување на власта; б) повторно креирање на административната структура на регионалните власти; и в) дефиниција на планирање и решенија за користење на земјиште, како исклучива одговорност на регионалните власти.

Општинското ниво

Целта на општинската власт е да ги задоволи потребите на локалната заедница и да го осигура своето присуство во економскиот, социјалниот и културниот напредок. За да се постигне ова, општинските власти имаат својство на правни лица и сопствена сметка.

Општинските власти ги имаат следните исклучиви функции:

- Креирањето, одобрувањето и модификацијата на општинскиот развоен план;
- Општинското планирање и регулирање, како и изготвување на општинскиот зонски план;
- Промоцијата на развојот на заедницата;
- Организирањето на јавен транспорт и регулирање на сообраќајот;
- Примената на норми за изградба (во градежништвото) и за односните јавни услуги (како на пример, снабдување со електрична енергија и со вода);
- Чистење на улици и нивно разубавување.

⁴¹ Структура на регионални власти, Закон 19.175, Член 68.

⁴² Пренос на надлежност од Министерството за планирање до регионалните власти.

⁴³ Пренос на надлежност од Министерството за Домување и Урбан развој до регионалните власти.

Тие исто така, споделуваат функции кои вклучуваат:

- Образование и култура;
- Јавно здравство и заштита на околината;
- Социјална и правна помош;
- Услуги за давање на обуки, како и промоција на создавање на работни места и економски развој;
- Туризам, спорт и рекреација;
- Јавни услуги и урбани и рурални патишта;
- Изградба на социјални домови и инфраструктура поврзана со снабдување со вода;
- Јавен транспорт и сообраќај;
- Превенција од ризици и помош во итни случаи и катастрофи;
- Поддршка и промоција на превентивни мерки за заштита на јавна сигурност и соработка во нивна имплементација;
- Промоција на еднакви можности на, меѓу другото, мажи и жени.

Главната политичка промена која настанала во изминатите десет години во поглед на општинската власт е резултат на Законот 19.737 (2001 година) кој го модифицирал Законот 18.695⁴⁴ и утврдил одвоен избор на градоначалници и општински советници.

Важна финансиска измена била воведена со Законот 20.033⁴⁵ (2005 година) кој модифицирал бројни закони⁴⁶. Законот содржи норми за унапредување на модернизацијата и транспарентноста на општинското управување, преку, на пример, овластување на општинските власти да примаат даноци и други видови такси преку Интернет, или други електронски средства. Исто така, законот предвидува дека администрацијата и одделението за финансии на општинските власти мора да го информираат Општинскиот совет за детали, кои се однесуваат на обврските на општинската власт и нејзините корпорации, како и да обезбеди јавен пристап до месечниот регистар за расходи.

Дополнително, овој закон го утврдува финансискиот лимит над кој согласностите и договорите мора да се одобрени од апсолутното мнозинство на Општинскиот Совет и дека за договорите, чиј што рок на важење го надминува мандатот на градоначалникот, потребно е поголемо мнозинство. Дополнително, законот вовел нови норми за подготовка на прегледи за вредноста за оданочување на земјоделскиот и не земјоделски недвижен имот, што би значело зголемување во општинските приходи.

Во случајот на фискалните средства добиени од општинските власти, овој закон исто така, воведува измена преку утврдување на постојан годишен надоместок, платен директно во *Fondo Común Municipal*, ФЦМ (Заеднички Општински Фонд). Во овој дел, има и дополнување со законот 20.280, кој корегирал некои неочекувани ефекти на Законот 20.033.

Законот 20.037, кој влегол во сила во декември 2007 година, ја модифицирал структурата на ФЦМ, додека Законот 20.047 (јануари 2008 година) ги зголемил фискалните фондови за општинското образование. Со друга норма која се одразува на општинските финансии воведено е овластување за плаќање на аванси од централната власт, со цел да се покријат обврските кои се резултат на управување со општинското образование и надоместокот за отпремнина за наставниците кои заминуваат во пензија.

Во 1997 година, Политичкиот Устав на Чиле бил изменет, со цел да се овластат општинските власти да ги модифицираат нивните структури - административни,

⁴⁴ *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades* (Уставен Закон за Општинска Власт).

⁴⁵ Закон познат како *Лес де Рентас Муниципалес ИИ* (Закон за Општински Приход II)

⁴⁶ Како на пример Законот 17.235 за територијално оданочување, Декрет Закон 3.063 за општински приход и Законот 18.695 (Уставен Закон за Општинска Власт).

персонални и платни. Предлог-законското решение кое ги регулира овие нови овластувања, содржани во член 121 од Уставот, било презентирано пред Конгресот кон крајот на 2004 година. Предложени се два важни амандмани и во моментот решението се наоѓа пред Сенатот во првата фаза од усвојување.

Оваа иницијатива би регулирала бројни прашања, со цел да се овозможи практичната имплементација на Член 121:

- Внатрешна организација на општинска власт: Во општата рамка утврдена во ова предлог-решение, општинските власти би можеле да утврдат сопствена организациона структура (одделенија, единици, филијали), во согласност со посебните карактеристики на општината.
- Создавање и елиминирање на работни места: Предлог-Решението исто така, би им овозможило на општинските власти да укинуваат работни места, како и да создаваат нови, почитувајќи ги ограничувањата и условите кои предлог-решението ги наметнува и посебно, оние кои се однесуваат на заштита на правата на вработените.
- Одредување на плата: Предлог-Решението би овозможило општинските власти да ги одредуваат платите на вработените, вклучувајќи фиксни и променливи (поттик на извршувањето на работата) компоненти и надоместоци за отпремнина и пензии, во рамките на горната граница на нивните вкупни трошоци за плата.
- Локално и над-локално колективно договарање. Предлог-решението предвидува регулиран процес на преговори за работните услови и платите меѓу општинските власти и нивните вработени.
- Чесност и транспарентност. Како потребен додаток за новите овластувања на општинските власти содржани во Член 121, предлог-решението вклучува одредби за зголемување на транспарентноста и отчетноста на општинската администрација и за практикувањето на власта од градоначалниците и советниците.

I.Ц Финансиските договори

Регионално ниво

Фискалната децентрализација на регионалните власти се заснова на преносот на ресурси од централната власт на регионите, преку финансирање на специфични цели – познати како одредби – преку FNRD и нивното користење се одредува од регионалната власт. Други приходи, како на пример, приход од патенти од областа на рударството, кои мора да се користат за социјален развој и јавна инфраструктура, служат како варијабла која им овозможува на регионалните власти да ги усогласат своите буџети.

Режимот на финансирање на регионалните власти е дел од нивната т.н. актива и буџетски систем. За да се постигне ова, Законот 19.175 утврдува дека „законот за националниот буџет ќе и додели на секоја регионална власт ресурси кои се потребни за финансирање” и ја специфицира природата на нивниот годишен буџет: „нивниот буџет ќе претставува, годишно финансиско изразување на плановите и програмите на регионот, усогласени со државната развојна политика и националниот буџет”.

Националниот Фонд за Регионален Развој (FNRD) е главниот извор на финансирање на регионалните власти и неговата цел е регионалниот развој и до помал степен, делува како противтежа на регионалните разлики. Фондот се користи за финансирање на иницијативи во различни области од социјалниот, економскиот и културниот развој на регионот, со цел да се осигура хармоничен и праведен развој насекаде низ земјата.

Во ограничувањето на дистрибуцијата на FNRD меѓу различните региони, нивната стапка на сиромаштија и екстремна сиромаштија, измерена во апсолутни и

релативни вредности, има 50% тежина. Остатокот се одредува врз основа на еден или повеќе индикатори за географските карактеристики на регионот, кои се одразуваат на пристапот на неговите жители до услугите, како и различните трошоци за асфалтирањето на патишта и нивна изградба.

Дистрибуцијата и регулирањето на средствата е регулирано со Врховна уредба, донесена од Министерството за внатрешни работи и Министерството за финансии и за расходите треба да има позитивно мислење од властите за планирање на национално или регионално ниво.

Дополнително, за финансирањето преку FNRD, регионалните власти добиваат трансфери од централната власт – одредби – кои се поврзани со специфични прашања. Такви се, на пример, *Fondo de Infraestructura Educacional*, FIE (Фонд за образовна инфраструктура), *Programa de Electrificación Rural* PER (Програма за снабдување со електрична струја на руралните области), *Programa de Fortalecimiento Institucional* (Институционална Програма за јакнење) и *Programa de Mejoramiento de Barrios*, PMB, (Соседска Програма за подобрување).

Поголем дел од даноците, вклучувајќи даноци на недвижен имот и други такси, се исплатуваат на централната власт, дури и кога тие законски кореспондираат со односните регионални и/или општински власти и се дел од нивната актива.

Во случај на патенти од областа на рударството, на пример, важечкиот закон, кој што има само еден член, упатува дека износот на средства еквивалентен на постапките мора да се дистрибуира меѓу сите региони и општини во земјата, со 70% нивно воведување во финансирањето од FNRD, остварен на годишно ниво од регионот каде што е лоцирана рударската активност, а остатокот од 30% да се исплати на односните општински власти за инвестирање во развојна инфраструктура.

Слично на ова, годишниот патент кој концесионерите на водени култури и на дозволи го плаќаат во согласност со *Ley General de Pesca y Acuicultura* (Општ Закон за Рибарство и Водна култура), се дистрибуира на односните региони и општини. Половина од оваа сума е вклучена во годишното финансирање добиено преку FNDR од регионот, каде што е лоцирана концесијата, додека другата половина е намената за односната општина.

Новиот закон за казина (Закон 19.995) исто така, утврдува дека даночните приходи од оваа активност ќе бидат дистрибуирани на општинските и регионалните власти. Во овој случај, половина од постапките се наменети за односната општина за користење во финансирањето на развојната инфраструктура, а другата половина е наменета за односната регионална власт.

Други извори на финансии од регионални даноци се предвидени во член 20, Бр.19 од Политичкиот Устав на Чиле, но сеуште не е утврден закон кој би овозможил наплата на овие даноци.

Општинско ниво

Во општините буџетот е, првенство, предложен од општинската власт и нејзините различни тела. Во овој случај, буџетот е збир на општинскиот буџет, буџетите наменети за образование, за здравствена заштита и за гробишта. Буџетот мора да биде одобрен од Општинскиот Совет.

Општинскиот прилив, или приходи се регулирани со Закон 3.063 (1979 година) и неговите следни модификации и со *Ley Orgánica de Municipalidades* (Закон 18.695) и други посебни закони.

- Приход од општински имот. Ова кореспондира со приходот од изнајмување, концесија, продажба, или аукција на недвижниот имот на општинската власт, исто како и приходот генериран од општинските компании и јавни сервиси. Ова вклучува такса за собирање на отпад, приход од услугите за вода за пиење, патарина, општински патенти, комерцијални патенти, привремени патенти, професионални патенти и патенти за продажба на алкохол.

- Фискален надомест. Според годишниот фискален буџет, општинските власти во земјата добиваат пренамена на средства која се исплаќа во FCM.
- Данок на недвижен имот: придобивките од овој данок, утврден според Закон 17.235, целосно одат во општинската власт, во областа каде што е лоциран имотот.
- *Fondo Común Municipal*, FCM: Политичкиот Устав на Чиле го дефинира FCM како “механизам за редистрибуција на приходот на општинската власт на земјата”. Според Законот 18.695 (став 3, член 14), FCM е создаден за да го “гарантира исполнувањето на целите на општинските власти и нивното соодветно функционирање”. Надвор од FCM, 90% се распоредува врз основа на формулата за дистрибуција.
- Друг приход. Овој приход се генерира од, на пример, користењето на јавен имот за рекламирање, од возачки дозволи и тестовите за добивање на тие дозволи, како и од регистрација на продадени возила.

Локален долг

Општинските власти не се овлатсени да позајмуваат но, како предмет на Министерството за Финансии, би можеле да користат два механизми на финансирање - лизинг и повторно изнајмување⁴⁷ - кои имплицираат користење на долгот, како важен механизам за финансирање.

- *Лизинг*: Ова им овозможува на општинските власти да набавуваат опрема и имот за кои што им недостасува итно финансирање.
- *Повторно изнајмување*: Преку овој механизам, тие можат да обезбедат ликвидност по пат на продавање на имот на финансиска институција, со фиксен договор за повторна нарачка.

Како општо правило, на регионалните власти не им е дозволено да се задолжуваат.

Финансиски трансфери, наспроти националните даноци

Финансиските трансфери од централната власт на општинските власти се уредени со закони кои, како општо правило, дозволуваат исплата на аванси наспроти FCM или фискалниот буџет за обврски во образованието и во исплатата на надоместоци за отпремнини за пензија.

Авансите од овој вид не се користат за регионални власти, затоа што нивните буџети се дел од фискалниот буџет.

Основни предизвици

Најважниот предизвик на општинско ниво е да се стабилизираат општинските финансии и да се намали дефицитот на дејности, како на пример, образованието и здравствената заштита, чие што раководење е пренесено на управување на општинските власти.

Предизвикот на регионално ниво вклучува фискална децентрализација и достигнувањето на поголем напредок во трансферот на ресурси на регионалните власти, преку зголемување на фондовите, кои не се наменети за посебни цели, со укинување на трансферите за посебни намени (провизии).

⁴⁷ Одложена исплата: Според Член 19 повторно според Декрет Закон 1.263 (1975 година), кој беше заменет со Бр. 3 од Член 1 од Закон Бр. 19.896, одложените исплати не можат да се употребат во договори за вршење на јавни работи, или други договори, наведени во Член 10.

II ДЕЛ – ДОГОВОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

II. А Воспоставување

Општинско ниво

Традиционално, според политичкиот устав на Чиле, сите одлуки кои се поврзани со создавањето или укинувањето на работни места во јавниот сектор, вклучувајќи ги оние во општинските власти, треба да се засноваат на законодавство кое може да биде предложено единствено од Претседателот. Истото важи и за одредувањето или модификацијата на платите или други економски бенефиции за вработените во јавниот сектор, како и за административната структура на јавните служби.

Како и да е, радикална промена во ова област била воведена во 1997 година, кога Членот 110, сега Член 121⁴⁸ од Уставот бил модифициран, за да се однесува и на општинските власти. Имено Членот 121 им овозможува на општинските власти да ги модифицираат работните места, платите и нивната административна структура, врз основа на сопствена одлука, без потребно законодавство. Како што е предвидено во Член 121, потребно е да се донесе нов закон кој би ги дефинирал условите според кои општините ќе можат да ги практикуваат своите нови овластувања, да поставуваат лимити, барања и услови, со други зборови, регулирање на административната имплементација на Член 121 од општинските власти.

Овој закон во моментот е пред Комисијата за Сенат, децентрализација и регионализација, во првата фаза на разгледување во Конгресот. Се додека Законот не биде усвоен, општинските власти нема да можат да ги практикуваат своите нови овластувања.

Генералната Супервизорска Канцеларија ја контролира законитоста на административните процедури и закони, кои ги регулираат договорните односи меѓу општинските власти и нивните вработени.

Реформи на општинско ниво: Во овој случај, овие се правни модификации, потребни за имплементацијата на Член 121, како што беше наведено погоре.

Регионално ниво

Вработените (*planta*) во регионалните власти се предмет на уредување на Законот 19.379 и примената на Законот 18.834 како што е утврдено во Член 27 од Законот 19.175. Како и да е, законите кои се однесуваат на вработените во јавниот сектор, дозволуваат различни механизми за вработување, вклучувајќи *contrata* (договори на одредено време) и *honorarios* (решенија за професионални услуги), што овозможува одреден степен на флексибилност за техничкиот персонал на институцијата.

Бидејќи на регионалните власти им е дозволено да го модифицираат нивното ниво на вработувања, контрола во принцип, се практикува преку буџетскиот закон и законот за вработени на годишно ниво за секоја регионалната власт. Дополнително, како и општинските власти, регионалните власти се предмет на надзор на законитоста на нивните административни процедури.

⁴⁸ “Член 121- Во согласност со нивните функции, општинските власти би можеле да создадат или елиминираат работни места и да одредат плати (награди), исто како и воспоставување на тела или единици, дозвоелни според односниот уставен закон.. Овие овластувања ќе бидат практикувани во согласност со ограничувањата и барањата одредени со уставниот закон за општинска власт, презентирани на иницијатива на Претседателот на Републиката.”

II. Б Системи за вработување

Општинско ниво

Системот на вработување на општинските власти е управуван од бројни, различни закони. Законот 18.883, кој последен пат бил модифициран во декември 1999 година, се применува на вработените во општина. Како и да е, општинските власти исто така се одговорни за секторот на образование во општината⁴⁹ и наставничкиот кадар е предмет на Закон 19.070 додека, секторот на примарна здравствена заштита, администриран од општинските власти и нивните вработени, е регулиран во Закон 19.378.

Иако поголем дел од вработените во општината се предмет на посебни закони, исто така постои група на вработени која е предмет на уредување на општиот Закон за работни односи кој се применува на државно ниво, за оние кои обезбедуваат услуги или се на работни места во администрацијата и тоа во секторот образование или во секторот на здравствената заштита.

- Законот за вработените во општината се однесува на персоналот⁵⁰ на општинските власти, исто како што се однесува и на вработените со договори на одредено време⁵¹, за сите прашања кои се суштински за нивната работа. Вкупните награди (плати) за вработените со договор на одредено време не смеат да надминат 20% од вкупните трошоци за плати на општинските власти. Дополнително, законот дозволува вработување на професионалци кои наплатуваат за своите услуги⁵².
- Законот кој се применува на службите од областа на здравствената заштита го регулира персоналот вработен со договори на долг временски период и договори на неодредено време. Како што е за вработените во општина, истиот закон дозволува вработување на персонал на одредено време и за извршување на професионални услуги.
- Законот кој се применува на вработените во образованието се однесува на професионалците кои работат во основните и средните општински училишта и во техничко-професионалното образование.

Без оглед на тоа дали системот на законско регулирање е општински, се применува во службите за здравствена заштита или во образованието, персоналот се вработува преку конкурентна јавна постапка, во согласност со одредбите на соодветниот закон, додека во случај на краткорочни вработувања и професионални услуги, ова е предмет на слободно одлучување на односната власт, која во овој случај е градоначалникот.

⁴⁹ Основно, средно научно-хуманистичко и техничко-професионално школување и образование за возрасни.

⁵⁰ Персонал (планта) соодветствува на оние работни места кои прават стабилна организација на општинска власт и би можеле да извршуваат функции единствено според Закон 18.695.

⁵¹ Вработените со договор на одредено време (цонтрата) се оние работни места кои извршуваат функции креирани од општинската власт; овие договори можат да траат до една година и само до 31-ви декември секој година, но можат да бидат продолжени 30 дена по истекувањето на нивната важност.

⁵² Професионалните услуги (хонорариос) можат да бидат обезбедени од професионалци и техничари со повисок степен на образование или експерти во одредени области, во случај кога овие услуги се од привремена природа и не се дел од секојдневните активности на општинската власт; тие се вработени преку декрет издаден од градоначалникот; странците би можеле исто така, да бидат вработени доколку поседуваат квалификации за соодветната област. Лицата кои вршат професионални услуги се управувани од условите на соодветен договор и не се предмет на административен закон за вработените во општината.

Професионалците од областа на образованието кои се вработени по пат на јавен натпревар се нарекуваат *titulares*, додека оние со договори на одредено време се *contratados*.

Додека вработувањето се врши преку јавна постапка, отпуштањето е резултат на внатрешна истрага и тоа е една од санкциите.

Системот на обука и соодветните закони кои го регулираат ова прашање, осигуруваат дека вработените добиваат обука. Има три вида на обука: а) обука која е поврзана со унапредувањето и потребите за ново работно место; б) обука за подобрување на извршувањето на работите од постојното работно место; и в) доброволна обука која е одраз на интерес на вработениот и не е поврзана со одредено работно место.

Системот на оценување е креиран за оценување на изведбата на вработениот и неговата способност од аспект на барањата на неговото/нејзиното работно место и служи како основа за унапредувања, награди и отпуштање. Оценувањето се врши еднаш годишно и има четири категории на оценување: 1) се истакнува; 2) добро; 3) условно добро; и 4) оценка која резултира со отказ. Тоа се спроведува од непосредно претпоставениот на вработениот и исто така, мора да постои и комисија за оценување.

Регионално ниво

Вработувањето во регионалните власти е регулирано со Закон 18.834, познат како *Estatuto Administrativo* (Административен закон), кој е многу сличен со оној за општинските власти. Како и да е, Извршниот Секретар на Регионалниот Совет (CORE) е предмет на Законот за работни односи.

Административниот закон се применува на персоналот на регионалните власти, и на вработените врз основа на договор на одредено време во сите области кои се суштински за нивната работа. За привремено вработените не може да се издвојуваат повеќе од 20% од трошоците за плати на регионалната власт. Законот исто така, дозволува ангажирање за извршување на професионални услуги.

Системите за вработување, отпуштање, обука и оценување се исти како оние за општинските власти.

Флексибилност

Флексибилноста во општинските и регионални власти најмногу се обезбедува преку вработување на персонал на одредено време и за извршување на професионални услуги. Како и да е, флексибилноста е ограничена со одредби за вработените на одредено време, за кои не можеле да се надминат 20% од трошоците за плати и од видот на работата која би била извршена во форма на професионалните услуги, исто како и со достапноста на финасирањето.

Во случајот на регионалните власти, флексибилноста е проценета на околу 30%, а за општинските власти 55%.

Значајни разлики: национално и локални нивоа

Разликите на општинско ниво произлегуваат главно од работното законодавство чиј предмет на уредување се вработените, во зависност од тоа дали тие работат во службите за здравствена заштита, образование или некои други општински служби. Ова значи дека правната природа на нивните договори е различна.

Вработените во општината се третирани во закон 18.833 и во овој случај, не постојат значајни разлики и кога тие ќе се појават, се однесуваат првенствено на персоналните работи и на платите.

Вработените во регионалната власт се предмет на истиот административен закон, кој се применува и на вработените во централната власт и платната скала за нив, Escala Única de Remuneraciones (EUR), во која нема значајни разлики.

Пренесување на одговорности

Овој фактор немал влијание на општински власти во изминатите десет години, затоа што и немало било какво пренесување на одговорности. Во случајот на регионалните власти, според новите одговорности, а во согласност со буџетскиот закон, биле вклучени дополнителни човечки ресурси.

Некои регионални и општински власти ги имплементираат концептите на стратешко планирање и системите на управување со вештини. Во 15 општински власти во 2007 година, бил имплементиран пилот план за обука заснована на вештини, додека во однос на регионалните власти, во Подсекретаријатот за Регионален Развој во Министерството за внатрешни работи (SUBDERE), во моментот се креира системот за акредитација.

Реформски предизвици

Уставот им дава овластување на општинските власти да ја одредат сопствената организациона структура (персонал), која е предмет на регулатива која би овозможила имплементацијата на ова овластување (во моментот е пред Конгресот). Правилата понудени од Генералната Ревизорска Канцеларија упатуваат на тоа дека, се додека Член 121 не се регулира правилно, вработувањето на персонал во општинските власти и неговата модификација, остануваат привилегија на Претседателот на Републиката. Како и да е, ова било применето само во новите општини и при генерални структурни промени.

Предлог-законот за регулирање на новите општински овластувања предвиден во Член 121 од Уставот (Порака 223-352), бил презентиран пред Конгресот кон крајот на 2004 година при што биле предложени два важни амандмана. Решението, во моментот е пред Сенатот во првата фаза на усвојување, но начелно Сенатот го отфрли во август 2008 година.

Предлог-законот регулира бројни прашања поврзани со практичната примена на овластувањата пренесени на општинските власти според Член 121:

- *Одредби за внатрешната организација на општинските власти:* да се регулираат овластувањата на општинските власти, во однос на одредување на сопствената организациона структура (оддели, сектори, одделенија), во зависност од карактеристиките на општината, а во согласност со општата рамка предложена во законот кој би го овозможил ова;
- *Одредби за предвидување и укинување на работни места:* да се регулира овластувањето на општинските власти за укинување и предвидување на нови работни места, притоа почитувајќи ги ограничувањата и условите кои овој закон би ги наметнал и, посебно, оние за заштита на правата на вработените;
- *Одредби за утврдување на плата:* да се регулира нивната надлежност за одредување на плата на вработените, вклучувајќи фиксна и променлива (награда за оценување) компонента и отпремнина, во рамки на горната граница на вкупните трошоци за плати;

- *Одредби за локално и над локално колективно договарање:* да се регулира процесот на преговори за работните услови и платите, меѓу општинските власти и нивните вработени;
- *Одредби за чесност и транспарентност:* одредби за зголемување на транспарентноста и отчетноста на општинската администрација и за практикувањето на власта од градоначалниците и советниците, како неопходно дополнување на општинските овлатувања, содржани во Член 121.

Досега не се предвидени никакви иницијативи на регионално ниво.

II.Ц Наградување и други услови за вработување

Степени на слобода во одредување на условите за работа

И во општинските и во регионалните власти, постои скала на плати и дополнителни надоместоци. Сите нови вработувања мора да се вклопат во оваа скала, исто како и системот на унапредување.

Кога лицето е вработено или како персонал, или во друга категорија, функциите кои што тој/таа се очекува да ги исполнат се содржани во соодветно решение или договор за вработување и затоа нема големи разлики меѓу националниот и локалните системи, освен во поглед на ресурсите доделени на секое ниво на административна хиерархија.

Организацијата на општинските власти е одредена според структурата на нивниот персонал, кој што пак, ја одредува платата и условите за работа, во зависност од позицијата во рамки на административната хиерархија. Ова исто така, дозволува постоење на систем на унапредување, кој е дефиниран како интегриран систем за регулирање на вработувањето на општинско ниво, кое се применува на персоналот, вработен по пат на јавен натпревар. Ова е втемелено во хиерархиските, професионалните и технички принципи кои гарантираат еднакви можности за влез, достоинството на вработените во општината и нивно објективно оценување, врз основа на заслуги и работно искуство.

Скалата на плати се заснова на административна хиерархија, поделена на директори на одделенија, професионалци, раководители на сектори, технички, службенички и помошен персонал. На оваа основа, членовите на персоналот имаат право да добиваат основна плата⁵³ и наградувања⁵⁴. Други бенефиции, како на пример, трошоци за службени патувања, транспорт, прекувремена работа, работно искуство и семејни бенефиции, итн., исто така постојат.

Договорите на регионално ниво се слични на оние на општинското ниво.

Првичните предлози за реформа се оние кои беа опишани погоре во образложението за измените и дополнувањата на член 121 од Уставот.

II.Д Бенефиции за пензионирање

Од 1982 година за вработените во јавниот сектор во Чиле (како на централно, така и на локално ниво) и за вработените во приватниот сектор важи ист пензиски

⁵³ Основна плата: Ова е делот на наградување исплатен како фиксна сума И за еднакви периоди, распореден на работно место во одредена општина, според нивото во кое е класифициран.

⁵⁴ Наградувања: Овој концепт ги вклучува сите исплати на плати на кои вработениот има право, како резултат на негово/нејзино работно место, или функција како на пример, плати, општинско распоредување, распоредување за географска област, итн.

систем. Системот се заснова на сметките на индивидуалните заштеди, во кои тие мораат да уплатат месечна сума еквивалентна на 10% од делот од надоместоци за социјална заштита до 60 *Unidades de Fomento* (UFs)⁵⁵. Овие средства се управувани од приватни компании познати како *Administradoras de Fondos de Pensiones*, AFPs (Администратори на Пензиски Фонд). Системот е регулиран со Уредба 3.500 (1980 година), издадена од Министерството за Труд и Социјална заштита.

Заштедите акумулирани на овие сметки во текот на индивидуалниот работен век, заедно со приходот од нивните инвестиции на финансискиот пазар, ја одредува пензијата на лицето.

Според Уредбата 3.500, лица кои придонесувале, или придонеле во една од институциите на претходните системи, имаат можност да изберат дали ќе останат во тој систем, или ќе се префрлат во некој нов. Како резултат на ова, сеуште некои од вработените во локалната власт се опфатени со стариот систем (кој постепено исчезнува) и не се предмет на нормите од Уредбата 3.500. Вработените и членовите на оружените сили и полицијата имаа сопствен пензиски систем, кој се разликува од општиот систем.

II.E Односи

Вработените во јавниот сектор, вклучувајќи ги оние во општинските власти и Конгресот, имаат право да формираат асоцијации кои им се чинат за соодветни, без претходно овластување и кои се предмет на усогласеност само со соодветните закони (Закон 19.926). Основните функции на овие асоцијации се да:

- Го унапредуваат економскиот напредок на нивните членови и да ги подобрат нивните животни и работни услови, во рамки на законот;
- Придонесат за материјалното и духовно подобрување на нивните членови, исто како и за нивна рекреација и задоволство, како и на нивните семејства;
- Ги известуваат односните власти за било каков неуспех, во поглед на усогласеност со нормите;
- Им ги претстават на властите нивните гледишта кои се однесуваат на кадровските политики и одлуки кои влијаат на персоналот, системот на унапредување, обука и други прашања од општ интерес за асоцијацијата;
- Ги претставуваат вработените пред организациите и субјектите во кои законот им овозможува учество;
- Да обезбеди мерки, водичи и обука во работењето на асоцијациите на вработени и други видови на обука, со цел да придонесе во подобрувањето на вработените;
- Да обезбеди помош и технички совет за членовите и нивните семејства;
- Воспостави, учествува во воспоставување или формирањето на партнерства, институции за социјална сигурност и за здравствена заштита, без оглед на тоа каков е нивниот правен статус;
- Формира пазарни задруги.

Во коалицијата *Concertación* која има своја канцеларија од 1990 година станало практика власта да преговара за општото годишно прилагодување на платите со претставниците на асоцијации на вработените во јавниот сектор, вклучувајќи ја *Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile*, ASEMUCH (Државна Конфедерација на вработените во општините во Чиле), најрепрезентативната организација на вработените во општините. Би требало да се забележи дека, во неколку прилики, власта, исто така, преговарала за подобрување на работните практики во секторот.

⁵⁵ Монетарна единица поврзана со инфлација.

Исто така, важно е да се забележи дека сегашниот член 121 од Уставот ги овластува општинските власти, како дел од исполнување на нивните функции, да создаваат и укинуваат работни места, да одредуваат награди и да формираат сопствена организациона структура. Овие овластувања мора да се практикуваат во согласност со ограничувањата и барањата утврдени во законодавство кое би го овозможило тоа, а до Конгресот би биле предложени од Претседателот на Републиката.

За Законот кој би го овозможил ова, во моментот се расправа пред Конгресот, а исто така била презентирана и измена на колективните преговори за плати, како и за општите услови за работа во општинскиот сектор, кои биле претставени пред Комисијата на Сенатот за Управување, Децентрализација и Регионализација.

Дополнително, Потсекретаријатот за регионален развој го направил достапен Националниот Систем на Општински информации (www.sinim.cl) Ова е во моментот, најобмениот извор на информации кои се однесуваат на управувањето со 345 општини во земјата и вклучува податоци за буџети, човечки ресурси и услуги, кои биле пренесени до општинската администрација, исто како и бројни индикатори за управувањето.

Регулативата на регионално ниво е слична на онаа на општинско ниво и врските се канализирани преку *Federación Nacional de Funcionarios de los Gobiernos Regionales, FENAFGORE* (Федерација на вработените во регионалната власт), која заедно опфаќа различни асоцијации на вработени во регионалната власт. За прашања кои се повеќе од политичка природа, како на пример, пренесувањето на одговорности и динамиката на регионалниот развој, *Asociación Nacional de Consejeros Regionales, ANCORE* (Државна Асоцијација на регионални Советници), што е регионален еквивалент на *Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM* (Асоцијација на Општини во Чиле).

Во случајот на двете и регионални и општински власти, Потсекретаријатот за Регионален Развој служи како национален партнер на локалните власти.

III ДЕЛ – ЕФЕКТИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ

III.A Status quo и скорешни промени

Немало значајни промени поврзани со пренесувањето на одговорности на локално ниво, во смисла на човечки ресурси, нивоа на персонал, правен статус, итн. Во повеќето случаи, програмите се привремени и имаат финансиски ресурси, согласно со нивната привремена природа.

III.B Акумулиран обем на јавни буџети и/или активности

Во изминатите десет години, немало функции или услуги кои биле пренесени од централно на регионално или општинско ниво.

III.Ц Структурни прашања

Во изминатите десет години, немало функции или услуги кои биле пренесени од централно на регионално или општинско ниво.

III. Д Трошоци за работната сила

Во изминатите десет години, немало функции или услуги кои биле пренесени од централно на регионално или општинско ниво.

III. Е Управување со човечки ресурси

Уште од 1990 година, Конгресот одобрил бројни предлог-закопи кои биле претставени од различни Concertación власти, кои го подобриле регулирањето на системот на општинска власт. Меѓу, овие нови закони, најважни се:

- Закон 19.097, кој го модифицира Уставот, за да се дозволи народен избор на општински власти;
- Закон 19.130, кој го регулира системот на народен избор на градоначалници и советници;
- Закон 19.280, кој се однесува на персоналот на општински власти;
- Закон 19.388, кој ги зголемил приходите на општинските власти, преку модифицирање на законот за општински приход и законот за територијални даноци;
- Закон 19.418, кој утврдува ново законодавство за соседските асоцијации и други организации на заедницата;
- Закон 19.704, кој повторно, ги зголемил општинските приходи;
- Закон 19.737, кој воспоставил одвоен избор на градоначалници и советници;
- Закон 19.754, кој создал општински служби за услуги од областа на социјалната заштита ;
- Закон 19.777, кој воспоставил 99 локални судови во различни општини;
- Закон 19.803, кој воспоставил систем на финансиски стимул за вработените во општината.

Одвоениот избор на градоначалници и советници, како што е од 2004 година, заедно со последователно зголемување на општинските приходи и зголемената вклученост на граѓаните, создало ситуација која бара нови и поефикасни мерки за обезбедување на транспарентност и чесност на избраните и именуваните лица во практикувањето на нивните должности. Сето ова е императив за извршниот орган и Конгресот, заради отпочнување на процесот на модернизирање на општинската администрација и зголемување на транспарентноста и супервизијата, со цел тие да станат поагилни и ефикасни, во однос на локалните барања.

Во Чиле при регулирањето на општинската администрација, традиционално, не е земена предвид различноста на општините во земјата. Сигурно е дека постојат многу предизвици кои се заеднички за 346 општини во земјата, но постојат други кои се многу различни и диманични и додека законодавството за локални прашања, до одреден стапен, го има во предвид поранешното законодавство, биле развиени неколку иницијативи за подоцнежна регулација.

Согласно со уставниот мандат утврден во 1997 година и посебно во член 121 од Уставот, Владата во 2004 година пред Конгресот презентирала предлог-закон за формата на внатрешна организација за општинските власти, која е повеќе усогласена со сегашноста и со зголемените одговорности на локалните власти. Ова се заснова на принципот дека некои основни активности на општинската власт мораат да имаат соодветна формална структура, дефинирана од законодавецот, која мора да постои во секоја општина, без оглед на административните и географските карактеристики на општината. Тука се вбројуваат активности кои, на пример, се поврани со внатрешната контрола и општинското планирање.

Во сите други области, кои според законодавецот, не се сметаат за дел од основната и неопходна организација на општината, секоја локална власт би имала правна моќ да воспостави внатрешната структура, за која смета дека е најсоодветна

за исполнувањето на своите цели, во смисла на јавните услуги за своите граѓани. Идеално, со други зборови, посебните карактеристики на секоја општина и различноста би се рефлектирале во организацијата на нивната власт.

На овој начин, нивната внатрешна организација би вклучувала основна минимална структура, која ја бара законодавецот, додека во исто време, би се рефлектирале и големите разлики кои постојат, како на пример, географските, социјалните и економските услови.

Јасно е дека е невозможно да се модернизира општинското управување и да се зголеми неговата ефикасност, доколку овој процес не е придружен со соодветни механизми за администрирање на човечките ресурси, област во која општинските власти во Чиле, историски гледано, имаат апсолутен недостаток на автономија. Сега, во законодавството – и сите формалности и дебати во Конгресот кои тоа ги содржи – потребни се не само суштинските модификации во однос на вработените насекаде во општините, туку исто така и за создавањето на само едно ново работно место во најмалата и најоддалечената општина во земјата.

Во 1997 година, со членот 121 од Уставот е пронајдено решение за надминување на оваа неефикасна ситуација, преку трансформирање на создавањето и укинувањето на работни места во општината и тоа со административна одлука која треба да се донесе од односните општински власти во рамките на границите поставени од законодавецот. Како и да е, неговата имплементација бара претходно одобрување во закон кој би овозможил да се воспостави рамка за практикување на власта што во тој закон ќе биде определена. Ова е содржано во прелог-законот презентираан пред Конгресот во 2004 година, но кој што Сенатот, начелно го отфрли во август 2008 година.

Од истата причина, членот 121, исто така, го уредува одредувањето на платите, како административно решение кое треба да се превземе од општинските власти. Ова овластување, исто така, би било практикувано согласно со условите утврдени според законодавецот, во закон кој би го овозможил тоа.

Овие нови овластувања за општинските власти тежнеат кон зголемување на нивната ефикасност и овозможуваат подобро обезбедување на услуги за заедницата, додека, преку нивно соодветно практикување, гарантираат подобрени услови за работа и за наградување на вработените во општината. Потребната регулатива за овие овластувања бара посветеност на извршниот орган, за постигнување на вистински баланс меѓу сигурноста, од една страна, дека тие служат како ефективна алатка за подобрена општинска администрација и од друга страна, претставуваат предност и зацврстување на условите за работа на вработените во општината, како резултат на почитување на нивните легитимни права.

Во оваа смисла, логиката на уставната реформа воведена со членот 121 би требало да послужи како правна рамка која грижливо ги чува широките регулаторни принципи во рамките на кои општинските власти ги практикуваат своите нови уставни овластувања и баланс меѓу нив и постојните права на вработените во општината.

Со други зборови, бараното законодавство не треба да биде флексибилно и дискреционо со што ќе се дозволи кршење на правата на вработените, но не и толку рестриktivно и бирократско, така што практикувањето на овие овластувања би било непрактично и илузија. Во овој контекст, измените претставени во предлог-законот вовеле механизми за колективно преговарање на вработените во општината.

III.Ф Односи меѓу државната и локалните администрации

Немало значајни измени.

ДАНСКА

I ДЕЛ – КОНТЕКСТОТ

I.A Кои се локалните власти?

Во Данска постојат два вида на различни локални власти: општините и регионите. Постојат 98 општини и тие се одговорни за поголемиот дел од испорачувањето на јавните услуги, како на пример социјалните услуги, јавните (државни) училишта, грижата за стари лица, дневна грижа и активностите за вработување, итн. Постојат пет региони кои покриваат одреден број општини. Регионите се одговорни за задачи кои се поврзани со услугите од областа на здравствената грижа. Просечната големина на општина во Данска е 55.880 жители. Најголемата општина Københavns Kommune има 502.360 жители, додека најмалата (Læsø Kommune) има 2.150 жители. Најголемиот регион (Region Hovedstad) има 1.631.540 жители, додека најмалиот (Region Nordjylland) има 577.010 жители. Локалните власти се управувани од функционери кои се избрани да ги извршуваат функциите со мандат во времетраење од четири години.

Односот меѓу локалните власти и државната власт е организиран на таков начин што државната власт преку општи закони одлучува за севкупното ниво на услуги кои би требало да им бидат обезбедени на граѓаните, додека локалните власти ги извршуваат овие услуги. Локалните власти се релативно слободни да одлучат за средствата што ќе ги користат за обезбедување на услуги, се додека се придржуваат до нивото на услуги, за кои одлука донела државната власт. Локалните власти исто така се слободни да одлучат за нивото на локалните услуги, се додека тоа не е во судир со општите рамки и целите на законите донесени на национално ниво. Овој вид на управување повеќе се заснова на регулирањето на управувањето, отколку процес на регулирање опишан во “десетте принципи на децентрализирано управување”, кој бил усогласен од државна власт и општините во 2007 година.

Иако Данска е унитарна држава, земјата има долга традиција за силна локална автономија. Оваа традиција станувала се посилна во текот на изминатите декади кога општините станале поголеми и оттука, имале поголема одговорност за се повеќе и повеќе области на услуги. Пред 1970 година во Данска имало нешто помалку од 1.400 општини и 25 региони. Инфраструктурната реформа била спроведена во 1970 година, примарно поради тоа што градовите растеле во големина и многу од нив се распространувале низ границите на општините и се простирале на неколку општини. Исто така, општините и регионите многу често биле многу мали за да ги спроведат задачите кои се однесувале на давањето на услуги, што всушност се очекувало од нив. Затоа, бројот на локалните власти со реформата бил намален на 275 општини и 14 региони и овие власти станале одговорни за бројни задачи – меѓу другите за социјалните услуги (општините) и за здравствената грижа (регионите) – за кои порано државата водела грижа. Во 2007 година, била превземена нова реформа, наречена: “Структурната Реформа”. Повторно, целта била локалните власти да се направат поголеми и оттаму поспособни за поефикасно извршување на повеќе задачи. Затоа, бројот на општини и региони бил намален на 98 општини и пет региони.

I.B Дистрибуцијата на одговорности

Како што беше веќе споменато погоре, локалните власти се одговорни за поголем дел од испорачувањето на јавните услуги на граѓаните во Данска. Денес, општините се одговорни меѓу другото и за социјалните услуги (кои вклучуваат детски градинки, домови за живеење за стари лица, основно и нижо средно училиште), во најголем дел од активностите за вработување, центрите за рехабилитација, посебното образование за возрасни, дел од инфраструктурата (како на пример локални

патишта), локални културни активности и присуство на граѓаните во таканаречените граѓански центри. Регионите се одговорни за најголем дел од услугите за здравствена заштита, вклучувајќи болници и лекари.

Структурната реформа која била спроведена во 2007 година имала големи импликации врз начинот на кој локалните власти функционираат во Данска. Бројот на локалните власти бил, како што е споменато погоре, значително намален на 98 општини и пет региони. Општата идеја зад оваа реформа била да се подобри ефикасноста при решавањето на работата во локалната власт, со нивно зголемување. Во исто време, повеќе задачи поврзани со услугите биле пренесени на локалните власти. Меѓу нив, се некои задачи од областа на здравствената заштита. Структурната реформа го поставила начинот на управување, каде што државната власт одлучува за општите цели, така што локалните власти се слободни во одлучувањето за тоа како ќе се справуваат со овие цели. Проценето е дека по реформата државата извршува 43% од севкупните јавни задачи, измерено во трошоци, регионите извршуваат 9% од задачите, а општините 48%.

Структурната Реформа го зголемила користењето на споделените услуги. Со спојувањето на неколку општини во една, поранешните мали општини, биле присилени да соработуваат во поголеми единици. Понатаму, постојат бројни области каде соработката меѓу општините е широко распространета. Областите вклучуваат отстранување на отпадот, набавка на топлинска енергија и вода, водич за едукација на млади лица и сообраќајно планирање.

Проблемите на споделување на одговорноста можат да се појават кога не е исполнето нивото на услуги за граѓаните, кое го гарантира државата. Во овие ситуации понекогаш е тешко да се одреди кој ја сноси одговорноста: Дали тоа се локалните власти затоа што тие не се доволно ефикасни во решавањето на нивните задачи, или тоа е државата/власта, затоа што не им доделила доволно средства на општините за да ги спроведат задачите за кои тие се одговорни. Во Реформата за Квалитет, која била претставена минатата година од државната власт, била нагласена континуираната работа во креирањето на кохерентност и јасна распределба на одговорности.

1.Ц Финанските договори

Општините и регионите се финансирани на два различни начини, кои тука ќе бидат образложени. Општините имаат право да наплаќаат даноци од граѓаните. Ова е изворот од каде што доаѓа поголемиот дел од нивните приходи. Општините, исто така, можат да заработат значителен приход од нивните активности: водење на институции за дневна грижа за деца, продажба на земјиште, итн. Понатаму, на општините секоја година им се доделуваат блок дотации од државата, како и дотации кои се засноват на активности, кои пак зависат од тоа колкав број на услуги општините им испорачуваат на своите граѓани. Дел од финансиската поддршка која општините ја добиваат од власта, на крај, е и повратот на средствата за одредени социјални трошоци кои ги имаат општините (поддршка за невработеноста, итн.).

Спротивно од општините, регионите немаат право да наплаќаат даноци. Наместо тоа, нивните активности се финансирани како од државата, така и од општините, кои ги поддржуваат регионите со блок дотации, исто како и дотации засновани на активности. Главниот дел на финансирањето доаѓа од државата.

Секоја година се постигнува спогодба меѓу државната власт, општините и регионите, за буџетот на локалните власти. При тоа, се одлучува за блок дотациите, како и за лимитот на пари, кои општината може да ги собере од даноци. Се до оваа година, спогодбата меѓу локалните власти и државната власт не била проследена со санкции, доколку општините и регионите не се придржувале до договореното во спогодбата. Претходно, имало примери на општини и региони кои ја прекршиле

спогодбата со државата. Затоа, било одлучено од оваа година да се санкционираат општините и регионите, доколку тие не се придржуваат до својот дел од спогодбата.

Поранешните спогодби меѓу власта и општините се засноваат на т.н. DUT – систем. Системот бара секогаш кога се потпишува нов закон, или пак се превзема административна измена, државната власт и општините да преговараат за тоа како буџетот на општините соодветно би требало да се измени. Доколку општините имаат дополнителни трошоци како резултат на некој закон, нивните буџети ќе бидат зголемени и обратно, доколку општините добијат помалку задачи, нивните буџети ќе бидат намалени.

Како генерално правило локалните власти немаат слободен пристап до задолжување, со цел да ги покријат своите трошоци. Како и да е, општините и регионите можат, во одредени случаи, да се задолжат. Поранешните спогодби постигнати меѓу државната власт, општините и регионите ги специфицираат областите каде што им е дозволено на локалните власти да имаат долг. Понатаму, како општо правило, на општините им е дозволено да се задолжуваат за финансирање на инвестиции во компаниите за набавка (како на пример, компании за реновирање, итн.), се додека, долгорочно гледано, трошоците и приходите за овие компании се неутрални.

Вработените во локалните власти се финансираат од локалните приходи. Ова исто така, е случај и кога станува збор за пензиите на вработените. Во Данска, пензискиот систем функционира на начин на кој што, секој месец, од чекот за исплата се префрла сума на пари за пензија. Потоа, оваа сума на пари им се исплаќа назад на вработените, тогаш кога тие ќе исполнат условите за пензионирање. Би можело да се каже дека, платата и пензиите на вработените во локалните власти во еден дел индиректно се финансирани од државата, затоа што трошоците за нив се земаат во предвид кога државната власт и локалните власти преговараат за нивните годишни спогодби.

Затоа што приходот од даноци во различните општини значително варира, како резултат на разликите во приходите на граѓаните во различни делови од земјата, постои систем за прилагодување на буџетите на општините, со цел да се изедначат приходите во различните општини. Гледано во краткорочни услови, овој систем префрла пари од богатите општини, до сиромашните општини, со цел да се осигура дека нивото на услуги и нивото на даноци е повеќе или помалку исто за сите општини.

Постојат одредени предизвици во врска со потребата на државните власти за вршење макроекономска контрола, наспроти автономијата на локалните власти да одлучуваат за сопствената економија. Затоа што општините и регионите секогаш не се придржувале до спогодбите склучени со државната власт, била превземена реформа согласно која овие спогодби формално се обврзувачки, како што веќе беше споменато претходно.

II ДЕЛ – ДОГОВОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Како што веќе беше споменато, Данска има силна традиција за автономија на локалните власти. Оваа традиција, исто така, се применува и во областа на управување со човечки ресурси.

Основно, пазарот на труд во јавниот сектор е поделен на три различни слоја: Држава, региони и општини. Затоа, социјалниот дијалог и усвојувањето на колективните договори кои се однесуваат на плати и други услови за вработување, имаат главно место и за нив се преговара во рамките на секој од пазарите на труд во јавниот сектор.

Согласно со ова, севкупната слика е ограничена централа власт, која ги контролира активностите на локалните власти во областа на управувањето со човечки ресурси. Сепак, пет “контролни механизми” заслужуваат да бидат споменати.

Прво, централната власт го контролира финансирањето и трошењето на локалната власт. Како што беше споменато во одговорите во Дел I, ова главно се постигнува со годишни – волонтерски – договори за буџетот за следната годината, меѓу централната власт и општините, односно регионите⁵⁶.

Второ, неформалната координација – иако не целосно систематска – има свое место. Државната власт во улога на работодавец – дел од Министерството за финансии и Централниот орган за вработување во државниот сектор – имаат неформален, тековен дијалог со асоцијациите на општините и регионите. Тие дејствуваат – меѓу другото – како централни работодавци во општинскиот пазар на работна сила и регионалниот пазар на работна сила.

Трето, Централниот орган за вработување во државниот сектор е претставен во општинските и регионалните Одбори за Плати и Тарифи. Овие одбори дејствуваат како одбори-работодавци во општинските и регионални пазари на труд, со што имаат мандат за преговори со синдикатите во овие сектори. Во поглед на одборот во регионалниот сектор, Централниот орган за вработување во државниот сектор има право на вето. Ова право му било дадено во надлежност на Државниот Работодавец (т.е. Министерството за финансии), како дел од структурната реформа спомената во одговорите во Дел I од оваа студија. Настрана од ова, напорите на централната власт да ги контролира или да влијае на прашањата од локалната власт, во поглед на управувањето со човечки ресурси, не биле во голема мера опфатени со структурната реформа.

Четврто, во секторот за здравствена заштита Националниот Одбор за здравје – агенција на централната власт во рамките на Министерството за Здравје и Превенција – ги дефинира нивоата на формална надлежност кои треба да се стекнат, со цел да се извршуваат одредени функции (на пример, во хирургијата).

Петто, иако врската меѓу работодавецот и секој вработен е во голема мера регулирана со колективен договор, постојат бројни закони за пазарот на труд кои ги регулираат условите за посебни групи на вработени, или се применуваат во посебни ситуации. Примери од минатото се Законот за Државни Службеници и Законот за пензии за Државни Службеници. Примери од подоцнежен период се Законот за Празници, Законот за Еднаква Плата, Законот за работна средина, како и законодавството за породилно отсуство. Овие закони го опфаќаат пазарот на труд, како целина (вклучувајќи го и приватниот сектор). Затоа, локалните власти се обврзани да ги почитуваат овие регулативи.

Дури и ако целосната слика е ограничено директно контролирање на активностите на локалните власти во областа на управувањето со човечките ресурси, ова не значи дека може да се забележат многу различни услови и практики во управувањето со човечки ресурси низ различните слоеви на власт. Сличностите се многу поголеми, отколку разликите.

Ова би можело, исто така, да биде резултат – најверојатно не изненадувачки – на фактот дека синдикатите проверуваат колку големи разлики би можеле да се појават. Без воопшто да се каже дека поголемите разлики, на прво место, се согледани од работодавците. Спротивно на ова, координацијата е постигната со различни механизми, споменати погоре. На пример, во текот на изминатите десет години од работодавците, постоел паралелен напор за модернизирање на системите на плати во сите три пазари на работна сила во јавниот сектор – правејќи го системот на плати пофлексибилен и ориентиран кон извршувањето на работите. Како и да е, синдикатите се меѓусебно поврзани во асоцијации и комисии - како и работодавците - имаат бројни неформални механизми за координација.

⁵⁶ Асоцијацијата на општини (“Локална власт на Данска”) преговара со Министерството за финансии во име на општините, со цел да се постигне колективна согласност за буџетот на општините (да не се меша со колективните договори за плати и други услови за работа, кои општините ги прават со синдикатите). Слично, асоцијацијата на регионите („Дански региони”) преговара за колективна согласност со Министерството за финансии, во име на регионите.

Во делот што следи, добиените одговори се фокусираат единствено на односот меѓу централната и локалната власт, така што воопшто не се споменува, или се земени во предвид било какви “проверки” за кои работодавците во локалната власт би се согласиле со синдикатите во овие области.

II.A Постапеност

Локалните власти имаат речиси комплетна слобода (од државната власт) во смисла на поставување на персонал.

Како и да е, во секторот за здравствена заштита, Националниот Одбор за здравје – централна владина агенција во рамките на Министерството за Здравје и Превенција – ги дефинира нивоата на формална надлежност, кои треба да се стекнат за да може да се извршуваат одредени функции (на пример, во хирургијата).

II.B Системи за вработување

Локалните власти имаат речиси комплетна слобода, во поглед на креирање и одредување на нивните системи за вработување. Како и да е, постојат бројни закони за пазарот на труд (на пример, Законот за празници, Законот за еднаква плата, Законот за работна средина и законодавство за породилно отсуство), кои го опфаќаат пазарот на труд како целина, со што се ограничуваат степените на слобода на локалната власт во тие области.

Кон ова, Централниот орган за вработување во државниот сектор е претставен во општинските и регионалните Одбори за Плати и Тарифи. Овие одбори дејствуваат како одбори-работодавци на општинските и регионалните пазари на труд со што им се дава мандат за преговори со синдикатите во тие сектори. Во поглед на одборот во регионалниот сектор, Државниот Работодавец има позиција на вето.

Што се однесува до системот за вработување кој се користи од државната власт – и од локалната власт, исто така – се работи за отворен систем. Речиси не постои различност во слоевите на власта, во поглед на оваа отвореност.

Во смисла на систематското управување со стручноста, сега тоа е дел од општиот, колективен договор кој го опфаќа секој од пазарите на труд и според кој вработените имаат право на годишно интервју за кадровски развој со нивните непосредно претпоставени (ова „право“ на вработениот, како и да е, не е придружено со санкции во случај на несогласување од работодавецот). Овие спогодби се токму заради посистематски и стратешки пристап кон стручниот развој, а што – генерално – има голем приоритет.

Како и да е, што се однесува до стратешкото планирање на работната сила, Министерството за финансии нема конкретно сознание за состојбата во секоја од општините и регионите. Што се однесува до второто, се создава впечаток дека недостатокот на професионалци од областа на здравствената заштита (посебно лекари и сестри), го зголемило нивото на планирање на работната сила на високо место на агендата.

II.Ц Наградување и други услови за вработување

Локалната власт има висок степен на слобода во одредување на наградувањето и други услови за вработување. Како и да е, она што е договорено во однос на буџетот меѓу централната власт и општините, односно регионите, го одредува севкупниот лимит на оваа слобода.

Во однос на системите на плата, постоел паралелен напор во текот на изминатите 10 години за модернизирање и реформа на системите на плата, од

работодавците во сите три пазари на труд – правејќи го системот на плати пофлексибилен, индивидуализиран и ориентиран кон извршување на работата. Реформата на плата (т.н. „нова плата“) подразбира:

- Дека формацијата на плата во поголем обем е децентрализирана, до ниво на локалниот работодавец каде што има поголемо познавање за тековните услови за работа, квалификациите и напорите на секој од вработените.
- Дека развојот на платата за вработените треба да го рефлектира извршувањето на работата и квалификациите на индивидуалниот вработен, до поголем степен отколку претходно.
- Дека платата се гледа како инструмент за управување, за да се помогне на вработените и да се постигнат подобар и поефикасен јавен сектор.

Најраспространетиот нов систем на исплата е основниот систем на стапки на исплата. Тој се состои од основна стапка на исплата, или основен интервал на стапка на исплата, што всушност е централно договорено (т.е. во рамките на Државниот сектор, општинскиот сектор и регионалниот сектор) и компонента на надоместок која е договорена на ниво на локален работодавец. Новите основни стапки на исплата не содржат, или пак, содржат само во мал број, автоматско зголемување на исплатата, поврзано со работното искуство.

Вработените од „стариот систем на плата“ се наградуваат или според системот на плати на државните службеници на плата, или други платни скали, договорени на централно ниво. Заедничка карактеристика на овие системи е што тие вообичаено имаат долги интервали на исплата, со многу степени на плата и дека вработените се распоредуваат автоматски, според работното искуство.

Постојат разлики што се однесува до нивото на прогрес, но големите и нови системи на плати функционираат на истиот начин, низ сите нивоа на власт. Како и да е, во рамките на системот, сеуште можат да се забележат групи со автоматски прогрес, што посебно се гледа во секторот на локалната власт каде што има случаи на новиот и пофлексибилен систем, кој не бил прифатен ниту од работодавците.

Во смисла на задржување на кохерентноста во условите за вработување, неформалната координација служи како механизам. На ова се надоврзува и Централниот орган за вработување во државниот сектор, кој е претставен во општинските и регионални одбори за Плати и Тарифи. Овие одбори дејствуваат како одбори-работодавци во општинските и регионални пазари на работна сила, со што им се овозможува мандат за преговори со синдикатите во овие сектори. Во поглед на одборот во регионалниот сектор, Државниот работодавец има позиција на вето.

II.Д Бенефиции на пензионирање

Огромното мнозинство на вработени се опфатени со законската пензиска шема на пазарот на труд, или пензиската шема на пазарот на труд според колективен договор⁵⁷.

Персоналот кој е вработен според колективен договор е опфатен со колективна пензиска шема која се заснова на пензиски фондови или осигурителни компании. Овие пензии се финансирани од исплатите на пензии од вработениот, како и од работодавецот. Исплатата на пензиите варира во зависност од областа каде е склучен колективниот договор. Вработениот, вообичаено плаќа од четири до шест проценти од пензиската плата, додека работодавецот плаќа два пати повеќе од тој износ.

⁵⁷ Дополнително, сите вработени добиваат дополнителна пензија од данскиот пазар на работна сила (АТП), што е задолжителна пензиска шема за сите оние кои заработуваат плата во Данска. Исто како и другите граѓани во Данска, така и вработените во државниот сектор се вклучени во социјалниот пензиски систем. Тоа всушност значи дека тие примаат државна пензија со иста стапка, додека достигнат возраст од 65 години.

Пензиите за државните службеници се регулирани според Пензискиот Закон за Државни Службеници. Државните службеници имаат право на пензија, поврзана со завршувањето на неговото/нејзиното вработување, како резултат на возраста, неспособност за работа, или било која друга причина која не е обележје за државниот службеник. Сопружникот на државниот службеник и децата исто така се обезбедени со пензија доколку почине државниот службеник. Пензиите се финансирани од Буџетот.

Пензијата се пресметува врз основа на пензиската плата која државниот службеник ја има на денот на неговото пензионирање и остварениот пензиски стаж како државен службеник. Периодот за кој државниот службеник има право на пензија се пресметува од кога државниот службеник навршил 25 години најрано, па до максималниот стаж за пензионирање кој е 37 години.

Што се онесува до државните службеници, пензијата е одредена со закон. Во поглед на пензиите за персоналот вработен според колективниот договор, механизмите на координирана власта – на пример, процентот на плата кој треба да се задржи за пензии – се исти како што беше претходно опишано, т.е. буџетска контрола, неформален дијалог и Одборите за Плати и Тарифи, итн.

II.E Односи

Покрај општинските и регионални Одбори за Плати и Тарифи, пред неколку години бил основан Форум за Врвното Извршно Раководство. Ова е најголемата раководна извршна работилница во историјата на Данска. Заедно со данските и меѓународните истражувачи, извршните раководители во данската држава и локалните власти ги поставиле основите на првиот закон за успешност на извршното раководство на Данска. Завршната верзија на законот е плод на амбициозен и кохерентен процес на интензивна дебата и силна посветеност во заедницата на извршни раководители. Како и да е, овој форум е понеформален отколку Одборот за плати и тарифи.

Не постои организација на централната власт која има обврска за проценка или евалуација на практиките за управување со човечки ресурси.

Што се однесува до форумите за општините односно соодветните региони, асоцијациите на секој од овие нивоа на власт ги олеснуваат различните форуми за општините и регионите.

III ДЕЛ – ЕФЕКТИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ

III. A Status Quo и скорешни измени

III.B Акумулиран обем на јавни буџети и/или активности

Не постои доказ дека децентрализираниот систем на власт во Данска имал посебен ефект врз насобраните трошоци од јавните активности, трошоците за пензии, или бројот на вработени во јавниот сектор. Ова најверојатно, би требало да се посматра во светло на напорите на централната власт да ги контролира вкупните расходи на локалната власт.

Што се однесува до персонал со соодветна стручност, постои ситуација на недостаток во секторот за здравствена заштита – и до одреден степен, во секторот за грижа за стари лица. Регионалните разлики играат улога во оваа ситуација, затоа е потешко да се добијат професионалци од областа на здравствената грижа (посебно лекари), кои би аплицирале на работни места во регионите и областите кои се далеку од универзитетските градови.

Можните причини не се сосема јасни. Локалната власт најверојатно, би рекла дека централната власт во текот на изминатата или изминатите две декади, ги направила училиштата и универзитетите достапни за некои студенти на релевантни студии и образование, кои водат до работни места како лекари, медицински сестри, итн. Моделите за аплицирање се, исто така, друго прашање, како и растечката побарувачка од секторот за здравствена заштита. Развојно значење од неодамна има и растот на приватниот сектор за здравствена заштита.

III.Ц Структурни прашања

Не постои доказ за тоа дека децентрализираниот систем на власт во Данска имал посебен ефект врз структурата на вработувањето во јавниот сектор. Исто така, не постои доказ дека децентрализираниот систем на власт се одразил на видот и фреквентноста на различните договори за вработување, или системи на плата. Како што веќе беше споменато, постои паралелен напор низ сите слоеви на власт за системот на плата во пофлексибилен, децентрализиран и систем кој се заснова на извршување на работи – т.н. „нова плата“).

III. Д Трошоци за работната сила

Не постои доказ дека децентрализираниот систем на власт во Данска имал посебен ефект на вкупниот трошок за работна сила по час, во јавниот сектор. Ова исто така, важи и за пензискиот систем.

III.Е Управување со човечки ресурси

Севкупно, администрациите на локалните власти се во можност да вработуваат и го задржат персоналот кој им е потребен. Како и да е, како што веќе беше погоре споменато, во секторот за здравствена грижа и секторот за грижа на стари лица, постојат одредени потешкотии кои се однесуваат на вработување на персонал кој би ја исполнил побарувачката.

Ова не е резултат на недостаток од флексибилност наметната од централната власт на локалните власти.

Не постои сомнеж дека администрациите на локалните власти имаат капацитет да управуваат со нивната работна сила, на соодветен начин.

Севкупно, постојат само мали разлики низ слоевите на власта во поглед на договорите и практиките за транспарентност, правичност, ориентираност кон извршување на работите, различност и можност за кариера. Исто така, проценето е дека централната власт и локалните власти се еднакво склони кон реформирање на договори и систем на управување со човечки ресурси. Во поглед на системот на плати, Државата веројатно, е малку повеќе прогресивна.

III.Ф Односи меѓу државната и администрациите на локалните власти

Структурната Реформа спроведена во 2007 година, наслов I.B, вклучува пренесување на одредени задачи од државната на локалните власти. Процесот го опфаќа трансферот на вработени меѓу нивоата на власт. Во целост, 15,000 вработени биле префрлени од локалната власт во државната власт, додека помал број на вработени биле префрлени од државната власт, на локално ниво. Главните области во кои имало пренесување на вработени биле даночните власти и средните училишта.

Државната власт постигнала договор со професионални организации за сигурноста на работата на сите вработени кои биле погодени со овие трансфери. Договорот значел, на пример, дека сите вработени имале можност да ги извршуваат работните задачи, дури и ако ова значело да се исселат од местото на живеење. Исто така, биле спроведени и други иницијативи за да се осигури безбедноста на вработените.

Значајна бариера во текот на реформата бил правниот аспект, поврзан со трансферот на вработени. Државната власт формирала посебна единица чија задача била да го планира процесот и да се справува со прашањата кои би се појавиле. Оваа единица редовно се состанувала со група претставници од единиците за човечки ресурси од министерствата, за да ги информира околу процесот и како да се справат со релевантни прашања.

Државната власт е задоволна со сегашниот дијалог со локалните власти, околу овие прашања.

ФРАНЦИЈА

I ДЕЛ – КОНТЕКСТОТ

Односот меѓу централната и локалната власт во Франција е посебно комплексен како резултат на големата различност на телата на локалните власти и потешкотијата во одредувањето на нивните односни надлежности и степенот на финансиска и политичка автономија vis-à-vis државната власт. И сеуште, предизвиците кои се поврзани со идниот тренд во вработувањето во локалните власти, се огромни. Демографските промени кои настапиле со стареењето на популацијата ќе предизвикаат 46% од вработените во локалните власти да се пензионираат до 2015 година. Дополнително, поделбата на власта и одговорностите меѓу централната власт и локалните власти, радикално се изменети со Законот за децентрализација од 1982 година, кој исто така морал да се справува со буџетските рестрикции, кои биле во тек. Понатаму, потребата за ефикасен јавен сектор е дотолку поважна, имајќи во предвид дека јавниот сектор е одредувачки фактор во меѓународното инвестирање и економскиот развој.

I.A Кои се локалните власти?

Организацијата на администрацијата во Франција е директно наследство од Француската Револуција и Втората Империја, кои заедно го одржале принципот на административна централизација во една силна и унитарна држава, се до движењето за деконцентрација и децентрализација, кое било ставено во функција во третата Република и кое го достигнало својот врв на два последователни начини на децентрализација, кои биле придружени со усвојувањето на Закони во 1982-1983 година и 2003 година.

Како резултат на ова, административните надлажености во Франција се организирани на децентрализирана основа (поставена во Законите од 1871 и 1884, за *départements* и општини и последователно засилена во Законите за децентрализација од 1982 и 1983 година). Законот од 13 јули 1983 година, кој ја обединил државната служба, преку воспоставување на единствен статус за сите државни службеници, правејќи разлика меѓу вработени од централната власт, локалната власт и властите на болниците.

Постојат три територијални власти во Франција. Тие биле службено воспоставени според уставната измена од 28-ми март 2003 година. Во делот 72 од таа измена истакнато е дека Франција има 26 региони (од кои 4 прекуморски), 100 *départements* (од кои 96 во престолнината на Франција) и 36.773 општини (*communes*), од кои поголем дел имаат нешто повеќе од 5.000 жители, како и 19.000 локални јавни установи.

Властите се административни структури различни од државната администрација и тие имаат својство на правни лица, што им овозможува да го применуваат правото, да вработуваат сопствен персонал и да ги администрираат сопствените буџети. Локалната власт има регулаторна моќ (утврдена во Општиот закон за локалната власт) и ограничена моќ за донесување на одлуки, преку Совет на претставници, избран врз основа на принципот на административна слобода за локални власти.

Од законска гледна точка поделбата на надлежности меѓу општини, *départements*, региони и централна власт, била изменета со Закони од 7-ми јануари и 22-ри јули 1983 година, кои ги дефинирале надлежностите распределени на територијални нивоа на власт и кои пренеле дел од даночните приходи од централната власт на локалните власти. Како и да е, ова било само случај со

имплементацијата на Дел II од процесот на децентрализација и усвојувањето на Уставниот Закон од 28-ми март 2003 година, дека принципот на децентрализација бил утврден во уставот и дека принципот на субсидијарност меѓу централната и локалната власт бил грижливо одржан, заедно со отстранувањето на надзорот на централната власт врз локалните власти.

Општините имаат тело, имено општинскиот Совет, избран за период од 6 години, исто како и извршно тело, градоначалник и заменици на градоначалникот. Бројот на избраните службеници во Општинските Совет се движи од 9 (општини со нешто повеќе од 100 жители), до 69 (општини со 300.000 жители и повеќе). Општинскиот Совет гласа за реалниот баланс на буџетот (поделен во “оперативен дел” и “дел за инвестиции”), го администрира имотот поседуван од општината, решава за воведување на нови општински услуги и го овластува градоначалникот да потпишува договори и покренува правни постапки.

Départements (Департментите) биле создадени во 1790 година, за да ги организират административните области од Античкиот Режим и последователно со стекнатата автономија од централната власт во 1871 година да станат административни области на Државата, како децентрализирана власт. Пренесената и извршната улога на *départements* радикално се изменила со усвојувањето на Законите од 2-ри март и 22-ри јули 1982 година, за слободата и правата на општините, *départements* и регионите. Претседателот на Генералниот Совет е извршен орган на *départements*, во својство на Префект и е органот кој ги одобрува трошоците и ги пропишува даноците, на нивото на *departments*. Генералниот Совет е тело кое, се избира за период од 6 години, во случајот на кантоните. Од 1982 година, Префектот не е повеќе извршен орган на *departments*, но сепак ја има задржано политичката моќ, затоа што тој ја советува власта за локалната ситуација и го останува целосно под надлежност на Државата. Како личност на која и биле доделени сите деконцентрирачки моќи тој е одговорен за извршување на законите и за одржување на јавниот ред.

Статусот на регионалните јавни установи стекнат во регионите во 1972 година, се изменил во локалните власти во 1982 година. Регионалниот Совет има надлежност за донесување на одлуки и се состои од членови на парламентот, избрани во регионот и претставници на Генералните Совети и Општинските Совети. Постојат големи бројчани разлики меѓу различните региони во Франција: Ile-de-France регионот има речиси 11 милиони жители, додека регионот Corsica има само 260.000 жители; Midi-Pyrénées регионот се шири на преку 45.000 километри квадратни, додека регионот Alsace на површина од скоро 8.290 километри квадратни.

I.B Поделба на одговорности

Поделбата на одговорности меѓу централната власт и трите нивоа на локалната власт се карактеризира со зголемено пренесување на моќ од централно на локално ниво. За локалните власти важи општа клаузула за надлежности која им овозможува да ги воспостават локалните работи, во рамките на нивната надлежност, без да постои било каква ограничувачка дефиниција на ваквите активности. Затоа, тие можат да интервенираат во било која област, под надзор на судија, врз основа на локален јавен интерес, имајќи во предвид дека надлежноста не била распределена на друга јавна личност, според постоечкото законодавство.

Општините имаат надлежност во управувањето на инфраструктурата, локалните услуги, користењето на земјиште, паркови и градини, домување и планирање на градот, социјални услуги и образование (изградба на детски градинки, училишта и центри за рекреација), култура, спорт и општинска полиција. За да се ублажат недостатоците од изолацијата на општините, значително била зајакната меѓуопштинската соработка. Во 2005 година, имало 20.500 групи на општини, од кои 2.525 имале сопствена моќ за зголемување на даноци. Законот од 12-ти јули 1999

година, кој се однесувал на зајакнувањето и поедноставувањето на меѓуопштинската соработка, резултирал со зголемено пренесување на надлежности и вработени од општините, во јавните установи за меѓуопштинска соработка (EPCI), со сопствена моќ за зголемување на даноци (урбани заедници, општински заедници, урбани заедници), зголемена испорака на услуги и зголемување во бројот на службеници на раководни позиции.

Départements се одговорни за управувањето со средните училишта, училишниот транспорт, услугите од областа на здравјето, хигиената и социјалните услуги, како и управувањето со основните социјални бенефиции, како на пример, дозволен минимум на приход (*RMI*). Генералниот Совет е надлежен за одобрување на одредени задолжителни расходи (социјална помош, здравје, патишта и автопати), да создаде и организира јавни услуги обезбедени од *département*, да управува со патната мрежа и да учествува во економските иницијативи. Дел I од процесот на децентрализација во 1983 година се состоеше од од големо пренесување на надлежности во однос на социјална активност и здравје, од централната власт на *départements*, како што е потврдено во Законот од 13-ти август 2004 година.

Од моментот на усвојувањето на Уредбата од 1-ви јули 1992 година, која се однесувала на деконцентрацијата и нејзината имплементација, регионот е територијалното ниво за имплементација на националните политики и политики на ЕУ за економски, социјален и територијален развој. Регионите се одговорни за воведување и координирање на политиките на државната власт во следните области: култура, животна средина, урбани и рурални области, како и професионална обука и управување со средните училишта. Тие ги координираат активностите за вклучување на *départements*, со планирање и доделување на инвестициони кредити за државната власт и со склучување на договори меѓу централната власт и локалните власти за годишни програми.

I.Ц Финансиските договори

Целта на децентрализацијата била да се подобори ефикасноста во јавното трошење и да се зголеми автономијата на локалните власти. Наспроти позадината на непосреден надзор врз јавните расходи, во поглед на високото ниво на долг, буџетскиот и даночниот однос меѓу локалните власти и централната власт е комплексен.

Измените кои ги предизвикала децентрализацијата можат да се проценат преку делот на трошоците на локалната власт, во вкупната јавна потрошувачка. Во 2006 година, јавните расходи на локалните власти чинеле 20% од домашната јавна потрошувачка (т.е. речиси 10% од БДП) и 70% од јавните инвестиции.

Расходите на локалните власти пораснале за 4.4% годишно, од 1970 година. Две третини од трошењето на локалните власти е да се покријат оперативните трошоци (трошоци за персоналот) и четвртина од трошоците за инвестиции се користи да се отплатат позајмиците. Во текот на изминатите 20 години, локалните расходи пораснале порapidно во однос на националното богатство: оперативните трошоци биле водени по остра нагорна линија, со зголемувањето на платите и бројот на вработените во општините и групите на општини.

Локалните власти имаат три извори на приходи со кои ги финансираат нивните активности: сопствени ресурси (даночни приходи, приход од наплата од казни и надоместоци за имот); финансиска поддршка од Државата (акумулирана во 1982 година, во целосна апропријација на оперативните трошоци, најголемата компонента и целосна апропријација за инфраструктурата); и последно, трансфери од Европската Унија и други тела. Од 1979 година, законодавецот се погрижил за усогласеност со принципот според кој целосната апропријација за оперативните трошоци доделена од централната власт на индивидуалните власти не може да биде намалена.

Четири локални даноци се: локален данок за домување, данок на имот, данок за земјиште и деловен данок. Секоја општина, група на општини, *départements* или региони одредуваат сопствена даночна стапка за локалните даночни основи за овие четири вида на даноци. Професионалниот данок сеуште е најголемиот извор на даночни приходи, кои се поделени меѓу нивоата на власт. Приходите од локалните даноци за домување се поделени меѓу општините, групи на општини и *départements*, како што се данокот на имот и данокот за земјиште, кои заедно со деловните даноци, исто така се однесуваат на регионите. Дополнително, локалните власти можат да позајмуваат пари и да склучуваат договори за задолжување. Во 2006 година, долгот кој го имале локалните јавни администрации достигнувал до 10% од јавниот долг. Како и да е, во согласност со златното правило за локални буџети, на локалните власти им се дозволува да пренесат 20% од јавната потрошувачка. Во 2002 година, нивото на задолженост на локалните власти паднало под 7% од БДП.

Трансферите од централната власт се сметаат за суштински дел од ресурсите на локалните власти и во 2008 година достигнале до 75.2 милијарди евра, *m.e.* преку една третина од локалните ресурси. Локалните даноци се 40% од нивните ресурси. Овие трансфери се опфатени со стапка која има индекс повисок од инфлацијата за уделот на зголемувањето во БДП. Додека регионите се властите кои се најзависни од овие трансфери, централната власт е одговорна да воспостави правен режим за локалните даноци, да ги собира даноците и да ја одреди стапката на надоместоци и правилата на поделба на приходите меѓу властите. Согласно со ова, локалните власти можат да примаат целосно, или дел, од приходите од сите видови на даноци и тие се законски овластени да ги утврдат основите и стапките за овие даноци.

Следејќи ја уставната реформа од 2003 година, Делот 72-2 од Уставот уредува дека локалните власти мора да имаат доволно ресурси за да ги практикуваат своите овластувања и дека било какво пренесување на надлежности на локалните власти мора да биде придружено со доделување на еквивалентни ресурси (Decision CC2003 Decentralisation of the minimum guaranteed income benefit).

Уште повеќе, поголем дел од трансферите од централната власт на локалните власти се недоделени, што значи дека носителите на одлуки на локално ниво имаат значително заостанување во однос на доделувањето во нивна надлежност на нивното трошење. Оваа слобода е сепак, попречена од уставните одговорности за испорака на локалните јавни услуги. Затоа, ресурсите кои им се достапни на локалните власти значително се зголемиле во текот на изминатите десет години: првиот бран на децентрализацијата дал приоритет на трансферите од централната власт на загубите на локалните ресурси, додека вториот бран на децентрализација резултирал со поголема апропријација на расходите на локалните власти. Како и да е, делот на сопствените приходи во нивните вкупни ресурси сеуште останува на ниско ниво. Како резултат на зголемувањето на ресурсите, локалните расходи се зголемиле исто така, како резултат на зголемените оперативни трошоци (трошоци за персонал). Уште повеќе, регионалните буџети се 10% од финансиите на локалните власти, споредени со 30% од финансиите на *départements* и 60% од финансиите на општините, иако расходите на регионите и *départements* понагло се зголемиле во однос на расходите на општините, како резултат на трансферите на надлежност за оперативни трошоци.

На пример, регионите имаат сопствени даночни приходи како резултат на трансферот од централната власт на приходите од даноци за регистрација на возила и возачки дозволи. Тие можат да наметнуваат даноци, дополнително на оние веќе наметнати од централната власт (регистрација на имот и даночни известувања), или локални даноци (даноци на имот, даноци за домување, деловни даноци). Овие даночни приходи опфаќаат преку половина од расходите на регионите, примајќи субвенции од централната власт за посебна инфраструктура и општата апропријација на децентрализацијата.

II ДЕЛ – ДОГОВОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Локалните власти уживаат поголема автономија отколку секторите на централната власт во управувањето со човечки ресурси, како резултат на принципот на административна слобода, која важи за нив и кој е запишан во Уставот:

- Пензионирањето на “baby boomer” генерацијата ќе создаде тензии во пазарот на работната сила кои ќе бидат влошени поради фактот дека нема да има понатамошен раст во работната популација. Затоа, работодавците во јавниот сектор ќе мораат да се борат со релативниот недостаток на човечки ресурси.
- Потребата да се контролира растот на јавниот долг (65.3% од БДП во 2008 година). Имајќи во предвид дека расходите за персоналот се 51% од државниот буџет, пензионирањата ќе се искористат за да се контролира, а потоа да се намали растот на расходите поврзани со исплатата на платите.

II.A Постапеност

Франција има 3 државни служби кои во 2008 година имале вкупно 5.3 милиони вработени во јавниот сектор: државната служба на централната власт; државната служба на локалната власт и администрацијата на болниците. Сите три државни служби се управувани од истите регулативи за правата и обрските на вработените во јавниот сектор.

Работата на државните службеници е организирана по степен и област на активност. Државните службеници се вработуваат во *тела* и групи на работни места, во кои тие последователно работат на неколку различни работни места. Секоја група на работни места е поделена на степени кои ги разликуваат службениците според нивното искуство, работно искуство, квалификации, или одговорности. Секој степен пак, е поделен на чекори кои кореспондираат со одредено ниво на плата и претставуваат различни фази на напредокот, во рамките на еден степен. Работните групи и степени се поделени во три категории кои кореспондираат со нивото на образование на државните службеници и нивните одговорности (А,Б,Ц).

Француската државна служба е систем кој се заснова на кариера: секој кој влегува во државната служба ќе остане во неа, се до крајот на неговиот или нејзиниот професионален живот.

Бројот на лица вработени од трите државни служби се издигнал на 26% меѓу 1980 и 2002 година, земајќи го делот на вработувања во јавниот сектор од вкупните вработувања, од 17.8% до 19.4%, во текот на истиот период. Ова зголемување било карактеристично, првенствено за бројот на државни службеници вработени од локалната власт, кој се зголемил за 46.2% меѓу 1984 и 2005 година, споредно со зголемувањето за 11.6% на бројот на државни службеници вработени во државната служба. Како и да е, општините се најголемиот работодавец во локалната власт, броејќи 85% од сите вработени во локалната власт.

Додека Општите Регуллативи за Државната Служба ги одредуваат правата и задачите на сите државни службеници, посебните одредби се однесуваат на секоја од трите државни служби.

Државната служба на националната власт вработува 2.543.112 државни службеници (т.е. 49% од вкупниот број) поделен во сектори на власт (Министерства, Префектури, итн.), јавните установи управувани од државната власт, како и бројни јавни претпријатија (Пошта, итн.). Државната служба на локалната власт вработува 1.613.000 државни службеници (т.е. 31% од вкупниот број) во локалните власти, јавните установи кои се управувани од локалните власти (канцеларии за социјално домување, итн.) или меѓуопштински јавни установи. Државната служба на локалната власт била формирана пред дваесет години за да обезбеди единствен сет на регулативи за вработените во локалната власт, кои работат за властите на ниво на општина, *département* и регион. Овој статус им овозможува на државните службеници

од локалната власт да тежнеат да ја остварат својата кариера во било која од овие власти. Државната служба на локалната власт е составена од 70% вработени од категорија Ц, 12% вработени од категорија Б и 8% вработени од категорија А. Болничката администрација има 850.000 вработени кои работат во установите за јавно здравје и социјалните установи (болници, пензионерски домови, итн.).

Центрите за управување, установите на локалната јавна администрација кои се водени од вработените во локалната власт се одговорни за надгледување на кариерата на вработените во локалната власт. Властите на локално ниво вработуваат нешто помалку од 350 вработени кои се директно доделени на овие Центри, така што други, доколку сакаат би можеле да имаат корист од нив. Центрите за управување организираат натпревари за влез во државната служба на локалната власт и помагаат во управување на кариерата на државните службеници, преку надгледување на одредбите и работење на заеднички социјални институции кои се занимаваат со овие прашања, како на пример, привремено прераспоредување, оценување, унапредување и дисциплина, како и мерки кои се поврзани со условите за работа. Тие исто така, ги ставаат на располагање работните места објавени од локалната власт и ги процесуираат барањата за работни места од државните службеници кои сакаат да ја променат работата, од успешните апликанти од натпреварите и од вработените со договори на одредено време.

II.Б Системи за вработување

Државните службеници се вработени по пат на натпревар (Дел 16 од Законот од 13-ти јули 1983 година за правата и обврските на државните службеници. Постојат три вида на натпревар за влез во државната служба: надворешен, отворен за кандидати со одредена квалификација или ниво на образование; внатрешен, отворен за државните службеници кои исполнуваат одредени услови поврзани со должината на работното искуство; и „третата конкурентност“, отворена за именувани функционери, раководители на асоцијации и приватниот сектор.

За разлика од државната служба, успешните кандидати од натпреварот во државната служба на локалната власт автоматски не се назначуваат на работно место; наместо тоа, им се овозможува да спроведуваат истражувања кои се поврзани со работата, засновани на листа на вештини и тоа, за работни места кои би можеле да бидат лоцирани било каде во Франција. Државните службеници се поделени во три степени: А, Б и Ц. Работни места од степенот А кореспондираат со управувањето и функциите за креирање на политика и вообичаено, вклучуваат постари раководители, инженери, лекари и администратори; работните места од степенот Б кореспондираат со имплементацијата и функцијата на раководење и вообичаено вклучуваат раководители и техничари; и последно, работните места од степенот Ц кореспондираат со функциите на извршување на работата (административни помошници, персонал за одржување, физички работници).

Во текот на неговата или нејзината кариера, државниот службеник може да извршува различни задачи, во зависност од работното место на кој е назначен, да тежнее кон кариера во повисок чекор или степен, според работното искуство или преку професионални испит, или да напредува во повисоко ниво на работа, преку внатрешна натпревар или унапредување.

Државните службеници во локалната власт се поделени во две категории: вработени во локалната власт назначени на постојани работни места; и на несистематизирани работни места, регулирани во Уредбата од 15-ти февруари 1988 година, а не со Општите Регулативи за Државната Служба. Оваа, втора категорија вклучува вработени во јавниот сектор на сезонска основа или заради замена на службеници кои се назначени на постојано работно место.

Меѓу 1994 и 2005 година, бројот на вработени со договори на одредено време се издигнал на иста стапка како и бројот на назначени државни службеници. Сега, има повеќе вработени со договори на одредено време, отколку назначени државни службеници во државната служба на локалната власт (1.092.000 вработени, т.е. 20% од вкупниот број на вработени во администрацијата на јавниот сектор), како резултат на посебниот начин на кој се управува вработувањето на ова ниво на власт во јавниот сектор. Доста често, вработените се регитураат во 8-те административни сектори на државната служба на локалната власт, со договори на одредено време, затоа што избраните функционери имаат потреба од персонал кој брзо ќе биде вработен и затоа избираат да вработуваат персонал од кој потоа ќе се бара да го положи испитот, соодветен на работното место. Оваа форма на вработување која се заснова на исклучоци од регулативите, широко е опфатена од Европската Директива од 28-ми јуни, транспонирана во Францускиот закон од 2005 година, која бара земјите членки да го ограничат користењето на договори на одредено време на не повеќе од два, додека третиот задолжително да биде договор на неопределено време.

И покрај бројните иницијативи за унапредување на поголема мобилност во државната служба, сеуште постојат многу препреки за нејзино целосно исполнување. Согласно со извештајот за 2006-2007 година за состојбата на државната служба, само 10.8% од државните службеници имале корист од социо-професионалната мобилност меѓу 1998 и 2003 година (т.е. од пристапот до повисока категорија на работно место), споредено со 18.8% во приватниот сектор.

Навистина, постојат многу пречки за мобилноста на државната служба. Со цел да напредува, државниот службеник може најпрво да го промени степенот или групата на работни места, преку учество на натпревар или преку унапредување. Како и да е, постои непресметлив број на процедури за мобилност и вработување (590 натпревари за работа годишно, 2000 различни процедури), кои, исто така, варираат од една администрација до друга. Затоа, не е лесно за државните службеници да го пронајдат оној конкурс за работа, за кој тие би биле соодветно квалификувани, исто како што и самата природа на професионалните испити е дискутабилна, имајќи во предвид дека овие испити се често пати, високо академски и неповрзани со тековните задачи кои се бараат за тоа работно место.

Понатаму, процедурата на привремено прераспоредување сеуште ретко се користи: за државните службеници е тешко да изнајдат информации за слободни работни места, во други групи на работни места или администрации. Исто така, мобилноста е блокирана со посебните култури кои владеат со различни групи на работни места. Пред било какво привремено преместување, досието на државниот службеник мора да биде прегледано од заедничката административна комисија на неговата/нејзината администрација. Како и да е, оваа комисија се состанува само еднаш годишно и приоритетот им се дава на државните службеници од иста група на работни места кон државни службеници од друга група на работни места.

II.Ц Наградување и други услови за вработување

Иако, наградата на државниот службеник од државната власт не смее да ја надмине онаа на државниот службеник од локалната власт, во согласност со принципот на паритет меѓу локалната власт и државната служба на централната власт, сепак, локалните власти уживаат одредена слобода во наградувањето на нивните вработени, во согласност со принципот на административна слобода. Од 1984 година, секоја локална власт може слободно да ги одреди сопствените скали за плата за своите вработени, имајќи во предвид тие да не ги надминуваат оние на државната

служба и од Законот од 19-ти февруари 2007 година за државната служба на локалната власт, локалните власти имаат слобода да одредат стапки на унапредување во повисоки степени.

Наградувањето на државните службеници се состои од основен индекс на плата, чија што бруто сума е еднаква на производот на новиот зголемен индекс (кој зависи од позицијата на државниот службеник во индексната скала за неговата група на работни места), помножен со вредноста на бодот на државната служба (одреден од власта); надоместок за живеење кој треба да ги покрие трошоците од разликите во живот меѓу регионите; бонуси и додатоци поврзани директно со работното место кое го има во моментот и индивидуалната изведба на работата, кои се слободно одредени од локалните власти; и, онаму каде што тоа е применливо, дополнителен семеен додаток кој ќе варира зависно од бројот на деца кои ги има државниот службеник.

Наградувањето на државниот службеник зависи како од општите мерки (измени во вредноста на бодот за државната служба); мерки кои се насочени кон специфични групи на работни места; и позитивни „прилагодувања на возраста и на вештините“, кои резултираат со зголемување на наградувањето на државниот службеник кога тој/таа се унапредени во друга група на работни места, или во повисок степен, кога неговата/нејзината позиција која е поврзана со индексот на плата се зголемува преку работното искуство (старосна компонента), или кога по завршувањето на конкурсот тој/таа напредува во повисок степен или група на работни места (компонента на вештини).

Во текот на изминатите дваесет години, просечното наградување на државниот службеник се зголемило два пати побрзо во државната служба на локалната власт, околку во државната служба на централно ниво. Овој тренд резултира од подобрувањето на просечното ниво на квалификација на државните службеници, надворешните извори за работа која е поврзана со ниско ниво на вештини и минимумот на квалификации воведен од власта, за одредени работни места. Исто така, ова е резултат, во голема мера на изборите направени од локалните извршни раководители и начинот на кој алокациите доделени од централната власт, ќе бидат определени за расходи за персоналот. Последователно, разликите меѓу „богати“ и „сиромашни“ власти може исто така, да се одразат врз скалата на плати. Затоа, постои натпревар меѓу властите, во поглед на вработувањето, како резултат на разликите кои би можеле да постојат во обемот на плати. Како и да е, зголемувањето на бодот на државната служба и индексот на платни скали се одредени од централната власт, која останува одговорна, во последна инстанца, за одредувањето на наградата на државните службеници.

Просечната плата на државните службеници кои работат за локалната власт се зголемила за 2.3% меѓу 2004 и 2005 година, највисокото зголемување во плата било за државните службеници од категорија А, оние кои се под 30 години старост и оние кои биле назначени или унапредени.

Како и да е, платите на државните службеници на централно ниво со цело работно време се повисоки од оние на државните службеници во локалните власти: во 2004 година, државен службеник кој работел за владината администрација просечно заработувал 2.170 евра месечно, споредено со 1.578 евра месечно за државен службеник, кој работи во локалната власт. Овие разлики во наградувањето ги рефлектираат структурните разлики: раководители (вклучувајќи наставници) кои важат за 51% од вработените во јавниот сектор, кои работат за државната служба на централно ниво, споредно со 8% во државната служба на локалната власт.

Исто така, постојат диспаритети во нивото на власта и полот. Според статистиката на канцелариите за проучување и оценување од DGAFP, просечната нето плата на вработен од машки пол во државната служба на централно ниво се проценува на 2.291 евра, споредено со 1.698 евра во државната служба на локалната власт и 1.974 евра за државен службеник од женски род, кој работи во државната служба на централно ниво, споредено со 1.473 евра во државната служба на локалната власт.

Затоа, прашањето што е проблематично овде е привлечноста на работните места во локалната власт, како и прилагодувањата направени од централната власт и дотациите за вработувањето во јавниот сектор наменети за вработување и информирање на вработените за достапните работни места.

II.Д Бенефиции за пензионирање

Националните државни службеници (заедно со персоналот на оружените сили и судиите) се опфатени во заедничката шема за пензионирање на власта, поставена во Законот за државни и воени пензии. Државните службеници на локалната власт и оние кои работат во здравствениот сектор се опфатени во Националниот Пензиски Фонд за вработени во локалната власт. Пензиите во државната служба се исплаќаат индивидуално, на месечна основа, доживотно. Пензиските права се стекнуваат по 15 години служба и се исплаќаат како право меѓу 50 и 60 години возраст, според работата која се извршувала. Пензијата се исплаќа дури и во случај на отказ, отстранување од работното место, или прогласување на работното место за непотребно.

Демографскиот профил на државната служба водел до зголемување на предлозите за пензија. Во среднорочни услови, сумата исплатена на граѓански и воени пензии, се зголемила на стапка од 5.0 до 5.5% годишно. Законот од 21-ви август 2003 година кој ја реформира пензиската шема, бил воведен за да се стави под контрола растот на трошокот за пензиите, кој се создал со постепено проширување на должината на периодот потребен за да се обезбеди целосна пензија (кој всушност, се зголемил од 37.5 години на плаќање на надоместоци на 40 години, за период од 5 години); со намалување на вредноста на пензиите на вработените кои не плаќале придонеси за должината на бараното време (5% на надоместоци за пропуштена година); и последно, преку индексирање на пензиите во зголемување на цените за потрошувачите, а не како претходно, бодот на државната служба. За да се одреди буџетското влијание на владината политика за плати врз факторите на раст во наградувањето, треба да се додаде ефект на “влез-излез” за да се земе во предвид пензионирањето на најстарите вработени и нивно заменување со помлади лица чие што наградување и покрај имањето на исти квалификации, е сепак пониско.

II.Е Односи

Локалните власти биле први кои вовеле планирање на управувањето на работните места и вештини, првенствено заради блискоста на услугите кои биле испорачани не само до корисниците, туку и до избраните претставници и нивните избирачки тела. Класификацијата на работните места во локалната власт завземала свое место во раната 1993 година, потоа модифицирана во 2006 година и таа им овозможува на вработените во локалната власт да го планират својот избор за работни места и кариера. Големите локални власти брзо ги вовеле канцелариите за

човечки ресурси, усвојувајќи посебен начин на управување, диктиран од локалните критериуми. Потоа, националната власт го копираше моделот создаден од локалните власти, за развивање на систем на управување со својот персонал, иако начините на управување користени од државната власт и од локалните власти, покажале значителни разлики во тоа што локалните власти тежнеат кон вработување, базирано повеќе на вештини, отколку на академско знаење, како резултат на блискоста на јавноста до услугите кои тие ги обезбедуваат.

На централно ниво, биле спроведени и семинари за работни места и планови за управување. Овие семинари опфаќале буџетски директорат, така што одноското Министерство треба да му овозможи на Премиерот да има јасна слика за состојбата во државната служба, да обезбеди инпут за заедничките планирања на проекти во развој (законски реформи, итн.) и да го охрабри споделувањето на најдобрите практики и решенија до кои дошле раководителите во однос на проблемите со кои се соочувале. Од оваа гледна точка, секое Министерство усвојува стратешки план за идното управување со човечки ресурси, кое ја зема во предвид работната рамка за планирање (план за управување и пристап кој се базира на група на вештини), организацијата на функциите на човечките ресурси и улогата на различните инволвирани актери (споделување на одговорностите за управување со човечки ресурси, изведбата на функциите на човечки ресурси, социјален дијалог) и политика на управување со човечки ресурси (процедуре на вработување, управување со кариерата и наградување). Кога овие семинари завршуваат, писмото кое се потпишува од двете страни, ја формализира реципрочната посветеност која е влезена во тој документ.

Во поглед на вработувањето во локалната власт, Националниот Центар за Државна Служба на Локалната Власт и Центрите за Управување, превземале бројни иницијативи каде што алатките за анализа на работните места биле консолидирани преку воведувањето на дневник за работни места, изработка на нацрт “социјални извештаи” со воведување на софтвер за анализа на социјалните податоци, кои биле споделени меѓу Центрите за управување. Понатаму, биле зајакнати процедурите за споделување на информации и практики: Вишиот Совет за државна служба на Локалната власт останува постојан надгледувач на локално и регионално ниво, продуцира студии кои се однесуваат на организацијата и подобрувањето на управувањето со човечки ресурси во администрациите на локалната власт. Регионалните семинари кои се однесуваат на вработување и обука се одржуваат редовно до 2003 година. Законот од 19-ти февруари 2007 година, за државната служба на локално ниво уредува дека координативниот центар за управување мора да се состане барем еднаш годишно на конференција, која ја сочинуваат центрите за управување и претставниците на власти кои не се членови на овие центри. Целта е да се координира извршувањето на нивните задачи (мисии), во смисла на вработувањето на локално ниво и организацијата на натпреварите за вработување.

III ДЕЛ – ЕФЕКТИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ

III.A Status Quo и скорешни измени

Франција троши 13% од својот БДП за плати во јавниот сектор, со што постојано е на врвот на листата на земјите членки на Г-7. Во текот на ¼ од векот, растот на бројот на вработените во јавниот сектор (+25%), го надминал растот на бројот на населението во Франција. Дел од причината за раст на бројот на вработените во јавниот сектор, следејќи ја децентрализацијата, е создавањето на дополнителна структура и нивоа на државна и локална администрација. Трошоците за

персонал се најголемата ставка во оперативната сметка (функции) од буџетот на локалните власти (+40% од трошоците за секојдневното управување) и 20% од просечниот буџет за финансирањето на локалната власт, доделени од државната власт.

Од 1980 до 2001 година, вработувањето во јавниот сектор се зголемило за два пати во бројот на вкупно вработување (23% споредено со 13% за вкупно вработување), во голема мера водено од растот на бројот на државните службеници во локалната власт (38%). Како и да е, најголемиот работодавец во Франција сеуште е државата, сметајќи дека на едно вработување доаѓаат две работни места во јавниот сектор и покрај движењето кон децентрализација, почнато пред 20 години.

Законот од 2-ри март 1982 година кој се однесува на правата и слободите на општините, *departmésnts* и регионите бил појдовната точка на промените во односот меѓу државната власт и локалните власти. Иницијалниот Закон за децентрализација значително ја намалил административната контрола на државната власт врз телата на локалните власти, со измена на правото на Префектот на *a priori* контрола над законитоста на активностите на локалните власти и на *a posteriori* контрола. Извршната моќ била пренесена од Префектот на *department* и регионот, со подоцнежното стекнување на статусот на локална власт. Оттогаш, постојат три нивоа на локална власт.

Статусот на вработените, земајќи ја во предвид имплементацијата на децентрализацијата, бил одреден со Законот од 26-ти јануари 1984 година, кој утврдил заеднички статус за вработени во трите јавни државни служби. Како и да е, соработката меѓу територијалните власти конечно била регулирана во Законот од 6-ти февруари 1992 година, со создавањето и развојот на меѓуопштински односи, како одговор на изолацијата на општините. Уставниот Закон од 28-ми март 2003 година, го поставил принципот на финансиската автономија на локалните власти (дел 72) и го прокламирал правото за подоцнежна формулирање и имплементација на сопствените јавни политики воспоставени на пробна основа.

Законот од 13-ти август 2004 година за локалните слободи и одговорности обезбедил пренесување на надлежности на локалните власти и обезбедил трансферите да бидат финансирани од приходите од даноци, пренесени на локалната власт (т.е. 11 до 13 билиони евра за 130.000 државни службеници). Бил пренесен голем дел од надлежностите: управување и обезбедувањето на минимум загарантирани бенефиции од приход; индивидуална економска помош за претпјатија; управување со социјални фондови; управување со патната мрежа од *departmésnts*; социјално домување за *departmésnts*; регионални програми за јавно здравје; управување со технички персонал, физички и административни работници во националниот образовен систем за *departments*.

III.Б Акумулиран обем на јавни буџети и/или активности

Локалните власти се придржуваат до принципот на административна слобода, утврден во Уставот, кој им овозможува слобода на избор на начинот на кој што тие ги управуваат своите работи, во рамките на ограничувањата на доделениот буџет. Согласно со ова, територијалните власти имаат слобода да вработуваат работници на договори на одредено време за почетно вработување, имајќи ја во предвид усогласеноста со законодавството на ЕУ, кое предвидува максимум два договори на одредено време и оттука варирање на вработени според нивните барања.

Децентрализацијата индиректно, се одразила на бројот на вработувањата во јавниот сектор, со оглед на Законот од 2004 година за слободите и одговорностите на локалните власти. Обезбеден е трансферот на 130.000 државни службеници, вклучувајќи 95.000 техничари, услужни работници и 35.000 вработени на јавни работи. Како и да е, децентрализацијата не може да се опише во смисла на намалување на бројот на вработените, туку едноставно во смисла на трансфери и нови вработувања, со доаѓањето на вработени на неопределено време или на оние со договори на определено време. Понатаму, поделбата на сектори е друг ефект од децентрализацијата, кој што наспроти буџетските намалувања, нуди можност за реструктурирање на многу централни, деконцентрирани, или децентрализирани *departmésnts*. Деконцентрацијата на *Direction départementale de l'Équipement (ДДЕ)*, во *departmésnts*, имала релативно мало влијание на бројот на персоналот во двете односни државни служби. Пренесувањето на надлежности не е секогаш придружено со прераспоредувања на државните службеници кои ги извршувале задачите од пренесените надлежности, затоа што пренесената надлежност би можела да биде практикувана од вработениот, само во дел од работното време, а задачите на вработениот би можеле да станат дел од делбената линија меѓу надлежноста задржана од централната власт и онаа која ја пренесува.

Всушност, децентрализацијата го охрабрила приватниот сектор како надворешен извор за извршување на функциите, што овозможува локалните власти да ги концентрираат своите ресурси на важни задачи, доверувајќи го извршувањето на работите на специјализирани оператори. Во случај на јавен договор, власта останува одговорна за услугата во однос на корисниците, додека во случај на делегирање на јавниот сервис, тогаш тоа е лиценциран оператор, кој ја превзема одговорноста. Биле согледани искуствата на локалните власти кои обезбедувале услуги со помош на надворешни извори, како на пример, добавување на храна за училиштата, одржување на јавната безбедност и безбедноста на објектите.

Онаму каде што јавните услуги се од надворешни извори, трошокот за работа се разликува со тоа што, фирмата од приватниот сектор која го има добиено договорот мора да го плати, а исто така, вклучени се и цените која таа ги предлага и таксите кои не би постоеле во случај на јавен добавувач. Вработувањето на национални државни службеници во локалните училишни установи прави возможно државната власт да плати за сите такси кои се поврзани со овие вработени, без установата да ги вклучи нив во своите трошоци. Оваа разлика ќе влијае на решенијата за тоа дали услугата за набавување на храна за училиштата да се испорачува од надворешни извори или да се обезбедува преку јавна шема.

Последователно, еден од парадоксалните ефекти на децентрализацијата, кој бил создаден да биде подлога на локалната надлежност било забрзувањето на пренесување на надлежности на приватниот сектор, со оглед на тоа што од избраните претставници на надворешните извори на обезбедување на јавни услуги се гледало како на начини за намалување на таксите кои вообичаено им биле наметнати.

III. Ц Структурни прашања

За поголемиот дел од ефектите кои се поврзани со децентрализацијата, беше дискутирано претходно.

Процентот на жените во работната сила на државната служба се зголемил од 1984 до 2004 година, од 45% на 50% во министерствата и од 57%, на 61% во државната служба на локално ниво. Во најголем дел специјализирани во групата на

терцијарните работни места, женскиот дел од популацијата е во мнозинство во државната служба: 59% од вработените во јавниот сектор се жени, споредено со 42% во приватниот сектор. Уште повеќе, децентрализацијата била придружена со зголемување во бројот на работни места, достапни преку конкурси. Бројот на работните места понудени, на пример, преку конкурсите за вработување во администрацијата на локалната власт, се зголемил од 50 на 60 работни места во 2005 година. Државната служба на локално ниво во 2006 година вработила 2.560 службеници во локалната власт, т.е. истиот број како и во 2005 година, рефлектирајќи одреден степен на стабилност во регрутирањето на државни службеници на локално ниво на работни места од висок ранг.

Децентрализацијата на минимум загарантираните бенефиции од приход (*RMI*) според Законот од 18-ти декември 2003 година, кој што ги направил *departmэnts* одговорни за администрирање на шемата и кои што ставиле крај на поделбата на програмата за менаџирање на поддршката на приходот, од државната власт и *departmэnts*, извршиле поголем финансиски притисок на локалните власти. Дека децентрализацијата не влијаела на националниот статус на бенефитот, со оглед на сумата и условите на доделување на *RMI* кои се сеуште одредени на национално ниво, сега Претседавачот на Генералниот Совет мора да креира план кој ќе се вметне на ниво на *departmэnts* и мора да се превземе одговорноста за одобрување на договори за ваквото вклучување. Затоа, *RMI* се финансирани од *departmэnts* со дополнително финансирање обезбедено во форма на удел на домашниот данок на прозводи од бензин (TIPP). Како и да е, не постои друг механизам кој би можел да им помогне на *departmэnts* да се справат со било какво влошување во економската ситуација или зголемување на бројот на апликантите за минимум загарантирани бенефиции од приход.

Децентрализацијата била насочена кон разјаснување на мисијата на јавната служба и кон прекројување на управувањето на државната служба. Зголемениот број на овластувања поделени меѓу различните нивоа на локална власт воделе до нагло зголемување на трошоците, што е евидентно од зголемувањето за 25% на бројот на државни службеници во периодот од изминатите дваесет години. Во исто време, мисијата на централната власт, како и на нејзината организација биле нејасни. За да се спречи растот на структуралните комплексности, во делот од Општиот Извештај за Јавната Политика кој се однесувал на односите меѓу централната власт и локалните власти, било предложено секоја категорија на власт да се специјализира, до одреден степен, во извршувањето на одредени задачи и дека регулаторните капацитети би требало да се зајакнат (во смисла на стратегија за надгледување и прогнозирање; формулирање и оценување на јавните политики; предлагање на правни и контролни стандарди и нивна имплементација; генерален надзор на услугите и телата под контрола или надзор на централната власт). Државата би имала првенствено регулаторна улога, затоа што е директниот испорачувач на масовните услуги. Исто така, државата би требало да провери и да осигура дека јавните услуги кои таа ги делегирала, врз основа на закон или по пат на договор, на други јавни или приватни оператори биле соодветно извршени.

Трансферот на услуги, исто така, го покренува прашањето за избор на статусот на прераспоредените државни службеници, по завршувањето на транзициониот период од две години во кој што тие се на располагање на властите на кои биле пренесени овластувања. По овој период тие можат да изберат меѓу тоа да бидат инкорпорирани во рамки на државната служба на локално ниво или да го задржат својот претходен статус (со неограничени распоредувања во орган на власта кој има бенефит од трансферот).

III.Д Трошоци за работната сила

Исплатата на јавната администрација изнесувала 13% од БДП во 2005 година, т.е. 25% од потрошувачката во јавниот сектор. Според студијата на ОЕЦД, трошоците за плата по вработен во јавниот сектор во Франција се релативно слични на оние во приватниот сектор, како што е тоа случај со сите земјите кои ги огласуваат високите нивоа на вработување (работни места) во јавниот сектор. Во Франција, делот на трошоците кој е исплатен како награда за персоналот на национално ниво се издигнал на 51% во 1995 година, на 54% во 2005 година за општите јавни служби. Тоа е над 60% за плати на вработените во секторите за одбрана и за јавен ред, 2% за вработените во здравствениот сектор, 5% за вработените во секторот за социјална заштита и 80% за вработените во секторот за образование.

III.Е Управување со човечки ресурси

Властите на локално ниво биле првите кои вовеле менаџерски пристап во управувањето со нивниот персонал. Во почетокот на 1993 година, тие започнале со воведување на пристап кој се засновал на вештини и групи на работни места, кој првично водел до создавање на класификација на работни места која централната власт подоцна ја усвоила за своја употреба, како што веќе беше забележано погоре. Локалните власти тежнееле кон подинамичен пристап во управувањето со нивните работни места во јавниот сектор.

Белата Книга која се однесува за иднината на Државната Служба го привлечла вниманието кон големата, иако не доволно дефинирана, улога која ја одиграле вработените со договори на определено време во јавниот сектор, со што била исполнета изворната, вистинска потреба на дел од администрацијата, но кои немале задоволителна професионална иднина. Затоа, во Белата Книга се предлага „користењето на договорите на определено време за вработени да биде ставено на професионална основа”, преку промовирање на државна служба во која вработените со договори на неопределено време би работеле заедно со другите вработени, т.е. вработени со договори на определено време. Секоја администрација, како дел од политиката на вработување, би го оценила бројот на вработени со договори на определено време од кои има потреба, како среднорочно, така и долгорочно. Потоа, оваа проценка заедно со предложените активности за вработување, би била поднесена, до социјалните партнери, со цел да се постигне колективен договор. Во тој случај, Актот би требало да овозможи последователно вработување, како дополнителна мерка, на вработени со договори на определено време, без оглед на работните места кои треба да бидат пополнети, имајќи во предвид дека работните места во локалната власт би требало, првенствено, да се задржат за државни службеници вработени со договори на неопределено време. Навистина, било предложено да се „модернизира режимот за вработени со договори на определено време во локалната власт”, преку обезбедување дека работните места кои значат извршување на јавно овластување треба да се практикуваат од редовно вработени (со договор на неопределено време) и исто така, кога е потребно, од државните службеници кои работат врз основа на договор со органот; и други слични работни места, на кои првенствено би требало да бидат редовно вработени државни службеници и кога е тоа потребно, да бидат заменети од државни службеници кои работат според договор со органот;. На крај, главниот предлог бил да се „олесни реципрочното движење меѓу статусот на редовно вработен државен службеник и оној на државниот службеник со договор на определено време” преку привремено распоредување.

За да се воведи државна служба која се заснова на групи на работни места, со цел да се придвижи од “изолирана државна служба која не е управувана на лична основа и која не е доволно оспособена” кон „атрактивна, мобилна и ефикасна” државната служба, претставува еден од главните предлози поставени во Белата Книга, која се однесува на иднината на државната служба. Главната дисфункција во државната служба на Франција е во големиот број на тела и работни статуси (во 1946 година планирани биле 100, во моментот се 700), што довело до ригидност на кариерите, бавна мобилност и зголемени трошоци за управување.

Согласно со ова, Белата Книга која се однесува на иднината на државната служба, во својата петта стратемиска линија на пристап, предлага „кариерата на државните службеници, во трите типа на државна служба, да биде попривлечна и мобилна и да се дозволи изворно управување со локалните човечки ресурси”. Политиката за вработување во администрацијата, многу години не ги користела конкурсите и шемите на унапредување, кои се засноваат на одредени проценти на вработување во секоја гранка, без било какви анализи на функционалните потреби и барања. Постепеното воведување на планирањето на управување со бројот на персонал, работните места и вештините, овозможило да се размислува во поглед на профили и вештини на државни службеници, кои би одговарале на работните места и функционалните барања.

Потребата од зголемување на мобилноста на вработените во јавниот сектор водела до формулацијата на бројни предлози во Белата Книга. Вработувањето во државната служба веќе не се гледа како логистички и правен процес, туку повеќе како фаза во управувањето со човечките ресурси. Затоа, целта во моментот е предвреме да се идентификуваат потенцијалите за вработување, да се модернизира организацијата на државната служба преку развивање, на пример, на заедничката конкуренција во два или три вида на државна служба за вработените раководители и слични работни места.

Назначувањето на специфични работни места често пати е слабо организирано, со тоа што понекогаш вработените немаат описи на работните места и во многу случаи раководителите на секторите ги анализираат потребите во поглед на персоналот, а не работните места кои треба да бидат пополнети. Белата Книга предлага да се создаде „оригинален пазар на работни места во јавниот сектор”, во кој секое од слободните работни места ќе биде огласено за размена на вработување во јавниот сектор за сите три државни служби и дека секој државен службеник би требало да биде назначен врз основа на „согласност утврдена меѓу државниот службеник и неговиот работодавец”, со цел да се организира пренесувањето и да се обезбеди дека промената во работните задачи не значи привремено преместување. Повеќе ја проценката на државните службеници, централниот аспект на напредувањето во кариерата е уште една област на реформа, додека со процедурите на унапредување, по пат на овозможување на заедничка административна комисија за секој работодавец, која може да одлучува за унапредувањето на било кој вработен, во рамки на единицата, се врши помала контрола.

Влегувањето во сила на Консолидираниот Закон од 1-ви јануари 2006 година придонело кон подобрување на контролата и користењето на јавната потрошувачка и на повторно разгледување на управувањето со работните места во јавниот сектор. Законот длабоко го модифицира управувањето на вработувањето во јавниот сектор, преку обезбедување на управување кое се заснова на платен список, кој е предмет на надминување во бројот на работните места и асиметрично на финансирањето на персоналот. Отсега, раководителите ќе можат да го пренасочат неискористеното финансирање на персоналот во друг вид на расходи, но и спротивно, нема да можат да го искористат за да ги покријат оперативните трошоци или инвестиции, за да се

зголеми сумата на финансирањето за трошоците на персоналот, во текот на годината. Затоа, оваа замена на финансирањето на персоналот нуди нов простор за маневрирање во прилагодувањето на нивото на бонуси и отвора начин за воведување на индивидуални нивоа на плата за државните службеници.

Поголема тежина била ставена на наградувањето засновано на извршувањето на работите и Законот јасно наведува дека ова е важно за државата, заради подобрување на управувањето со вештините на државните службеници, како и неговото вкрстување со соодветни иницијативи за обука за идните потреби од вештини. Оценувањето на државните службеници е дел од овој нов пристап кон управувањето со вештините. Постапката се состои од дискусија меѓу секој државен службеник и неговиот/нејзиниот непосреден раководител, за прегледување на резултатите постигнати од државниот службеник наспроти поставените цели.

Од 2006 година, системите на размена на локалното вработување кои овозможиле различните администрации на државната власт да бидат присутни во регионот, како и на локални власти, исто така овозможиле директно поставување на нивните слободни работни места, кои биле користени за организирање на привремени преместувања. Навистина, пристапот кој се заснова на статусот постепено му отворал пат на пристапот кој се засновал на работното место: државната државна служба имала 1.500 вработени во доцните 1990-ти, но денес нема повеќе од 700.

Модернизирањето на управувањето на човечките ресурси во државната служба, подразбира принципите на еднаквост, континуитет и преносливост да бидат вградени во организацијата и функционирањето на државната служба. Конкурсите остануваат еден од главните начини на имплементирање на принципот на еднаквост, а дистинкцијата меѓу степените и работните места овозможува работните места да се вкрстуваат со потребите на службите во согласност со принципот на преносливост. Ова, исто така, претпоставува дека на државните службеници им се гарантира напредување во кариерата.

Затоа, вработувањето е долгорочна инвестиција и целта е, всушност, при вработување да се имаат предвид идните потреби и способноста на идните вработени за прилагодување на идните работни места. Тековната обука и мобилност се одредници во управувањето со вработувањето во јавниот сектор. Управувањето со кариерите на државните службеници мора да ги задоволи потребите на јавните служби, што всушност би значело управување со работни места и како и планирањето на бројот на вработените и заедничкото збогатување на знаења за добри практики на пример, Интерминистерскиот дневник (листа) на професии во државната служба, кој бил утврден врз основа на моделот на две други државни служби. Локалните власти развиле системи на управување со персонал, кој има за цел да се задржи лојалноста на нивните државни службеници. Некои од Генералните Совети на кои им било исклучително тешко да вработат социјални работници или медицински сестри, вовеле систем на грантови за образование на студенти, со кој склучувале договори, во замена за гарантирано вработување и посветеност кон работата за односните власти, за одреден временски период.

III. Ф Односи меѓу националните и локалните администрации

И покрај значителните напори направени во рамките на децентрализацијата, за зголемување на моќта на локалните власти, сеуште се провлекува недоверба меѓу централната администрација и локалните власти. Државната власт сеуште има проблеми во перцепцијата на локалните власти како целосно рамноправни партнери,

па затоа како што е истакнато претходно, локалните власти имаат само ограничена финансиска автономија. Уште повеќе, централната власт сеуште е одговорна за одредување на стапките на локален данок, додека целосната апропијација за оперативните трошоци, распоредени од централната власт на локалните власти е индекс за инфлација, што всушност би требало да биде поврзано со растот.

Централната власт сеуште е бавна во вклучувањето на локалната власт кога Актите или Директивите на ЕУ имаат директно влијание на локално ниво. Последователно, локалните власти често пати, се жртви на инфлацијата на централната власт и како резултат на тоа, било предложено (Ламберт Извештај за влијанието на општиот преглед на јавните политики) да се формира Државна Комисија за проценка на стандарди, со цел да се истражи влијанието на законодавство и директивите кои би имале влијание на локално ниво. За разлика од одредени странски локални власти (во Германија или Италија), локалните власти во Франција немаат пропишана надлежност, освен онаа за формулирање и имплементирање на сопствените јавни политики, на пробна основа; оттука, целта на државата би била да размислува за локалните власти како на рамноправни партнери.

Прашањето за мобилност меѓу државната служба на централно ниво и државна служба на локално ниво, како начини за охрабрување на развојот на партнерство, останува високо приоритизирано. Во поглед на статутарните, културните и финансиските пречки, чувството на припадност на одредена професија или министерство е далеку поразвиено во државната служба во централната власт, отколку во локалната власт, каде што тоа наликува на чувство на припадност кон единствено, хомогено семејство.

Односите меѓу централната власт и локалните власти во Франција сеуште се силно обележани со контролната надлежност која што централната власт ја практикува врз локалните власти и покрај принципот на автономија и слободна администрација, врз кој се заснова децентрализацијата.

Големо влијание врз управувањето со вработувањето во јавниот сектор имал моделот усвоен од локалната власт, кој биле оригинален и иновативен, во менаџерска смисла на зборот. Достапноста на избраните функционери за корисниците бара развој на кохерентни, ефективни и реактивни локални иницијативи, формулирани од мобилни вработени во локалната власт. На овој начин, односот меѓу централната и локалната власт треба, во иднина, да се стреми кон креирање на оригинално партнерство. Целта на централната власт овде би била да ја црпи својата инспирација од динамичниот пристап на локалните власти кон управувањето со работните места во јавниот сектор, со цел да ја надмине недовербата и сомнежот, кои би можле да владеат меѓу овие две нивоа на власт.

ГЕРМАНИЈА

I ДЕЛ – КОНТЕКСТОТ

I.A Кои се локални власти?

Сојузна Република Германија е федеративна држава со две нивоа на уредување. Државната власт, формирана од Основниот Закон е поделена меѓу државата како целина – т.е. федералното ниво, или федерацијата, на германски *Bund* – и неговите конституентни држави, т.е. *Länder*. *Länder* се држави со *Land* устави, парламенти и сопствени административни структури. Во поглед на државната структура, општините се дел од *Länder*, но тие се на “трето ниво” на сојузната државна структура. Овој систем се заснова на Основниот Закон (GG, Grundgesetz) од 23-ти мај 1949 година и потекнува уште од Уставот на Германскиот Рајх од 1871 година, кој ја поставил сојузната структура.

Од 16-те федерални држави, Северна-Рајна Вестфалија со своите 4.068 км² и 18.01 милиони жители е најголемата сојузна држава, а Бремен со 404 км² и 0.66 милиони е најмалата сојузна држава.

I.B Дистрибуција на одговорностите

Согласно со Основниот Закон (*Grundgesetz*) надлежностите се поделени меѓу федерацијата и сојузниот *Länder*. Што се однесува до законодавството, повеќе надлежности има федерацијата, а што се однесува до администрацијата, сојузниот *Länder* има поголеми надлежности. Сојузниот *Länder* го извршува поголемиот дел од законот на ниво на *Land* и исто така, поголем дел од федералните закони. Федерацијата има право да врши надзор над *Länder* и да им дава инструкции, што и овозможува да влијае врз извршувањето на сојузното законодавство.

Општините ги извршуваат локалните работи на нивна одговорност. Правото на локална самоуправа е внимателно впишано во Уставот на Германија (член 28 од Основниот Закон). Општините се предмет на посебен надзор од федералниот *Länder* (прашање 6) и се обврзани со инструкции од властите на *Land*, каде ги извршуваат јавните задачи.

Надлежностите се поделени на следниот начин:

Сојузен Länder: Länder е одговорен за внатрешната училишна администрација. Ова опфаќа обука и вработување на наставници, наставен план и концепти за предавање, како и надгледување на училиштата. Како и да е, училишната администрација е дел од општините. Вишото образование и одговора на научната администрација на сојузниот *Länder*. Ова опфаќа научен, уметнички и административен персонал. Полицијата и даночната администрација, исто така, се дел од сојузниот *Länder*.

Општини: Општините се посебно одговорни за градежната администрација во поширока смисла на зборот (т.е. урбанистичко планирање, изградба на патишта, обезбедување на домови за оние кои им е потребна помош), социјални услуги, здравствени услуги и јавни објекти (на пример, јавни тоалети/базени, детски градинки, спортски објекти). Тие се, исто така, одговорни за надворешните училишни работи. Ова опфаќа изградба на училишта, опремување на училишта со мебел и книги, итн и, управување со училишниот персонал (со исклучок на наставниците). Исто така, општините се одговорни за локалниот јавен транспорт, управувањето со отпад и опремување на граѓаните со вода, плин, електрична енергија и греење. Општите добра, првенствено, се управуваат како претпријатија согласно приватното право; некои од овие се натпреваруваат со чисто комерцијални добавувачи.

На 1-ви септември 2006 година, Основниот закон бил изменет (реформа на федерализмот), што водело до нова дистрибуција на голем број на надлежности меѓу федерацијата и сојузниот *Länder*. Најважните измени се однесуваат на ново распоредување на одговорности до *Länder*, во поглед на повисоко образование, затворските услуги, закон за собрание, закон за работното време на продавниците и рестораните, како и исплата на пензии за државни службеници и судии на *Land*, вклучувајќи закон за кариера на државните службеници. На Федерацијата и биле дадени повеќе одговорности во смисла на законот за оружје и експлозивни и во смисла на производство на нуклеарна енергија за невоени цели.

Како втор чекор, доделувањето на даночниот приход треба да се реформира како приоритетна мерка, што ќе биде вториот дел од реформата на федерализмот. *Општините*, во голем дел имаат корист од меѓусебната соработка: ова значи дека неколку општини или локални асоцијации ги обединуваат своите ресурси за зедничко извршување на индивидуални задачи. Ова се однесува на пример, на регионалната развојна соработка, туризмот, супра-регионалните индустриски недвижности и инфраструктурните објекти, во областа на јавниот транспорт, рекреацијата и објектите за рекреација, болниците, управувањето со отпад, снабдувањето со вода и управувањето со отпадни води. Општините можат, исто така, да ги обединуваат своите ресурси за да обезбедат локални услуги, како на пример, противпожарна бригада, услуги за спасување, асоцијации за социјална помош и детски градинки. Исто така, општините соработуваат во голем степен, во управувањето и администрацијата (набавките, основна и натамошна обука, управување со објекти, ИТ инфраструктура). Најновиот тренд е заедничкото обезбедување на услуги во т.н. помошни канцеларии, кои се заеднички организирани од неколку општини. Граѓаните имаат пристап до овие служби, преку различни средби во индивидуалните општини кои имаат свој удел, како на пример, канцеларии за граѓаните. Некои од нив можат, исто така, да бидат пристапни и преку интернет.

Општините за соработка често пати формираат нешто што е познато како заеднички власти (*Zweckverband*). Некои федерални *Länder* исто така, им овозможуваат на нивните општини да формираат административни заедници кои заеднички ги извршуваат сите или дел од задачите. Овие заеднички власти и административни заедници имаат неколку подкатегории. Правната рамка е поставена од сојузниот *Länder*, кој исто така, го извршува надгледувањето.

Сојузниот *Länder* би можел да соработува, исто така. Еден пример, е во законот за радиодифузија, каде што има договор за Радиодифузија меѓу 16 сојузни *Länder* и Асоцијацијата на Станици за Јавна радиодифузија во Германија (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, ARD*), кој обезбедува телевизиска програма насекаде низ Германија.

Договорите склучени од сојузниот *Länder* се под нивото на меѓународните договори, затоа што *Länder* се единствено овластени да склучат вакви договори во рамките на нивните надлежности.

Под нивото на ваквите договори, *Länder* би можеле да склучат административни согласности, кои се ограничени според дефиницијата и координацијата на формални административни надлежности. Друга форма на соработка насекаде низ Германија е Конференцијата на посебни министри на ниво на *Land*.

Општо зборувано, федералниот систем во Сојузна Република Германија ја докажал својата вредност. Неговите главни карактеристики се јасно разграничување на надлежностите меѓу федерацијата и *Länder* придружени со некои заеднички надлежности, кои се исклучок. Бројот на исклучоците во минатото константно се зголемувал, така што имало долги и комплицирани процеси на донесување на одлуки во некои полиња на интерес; затоа, се дискутирало од одредени лица дека надлежностите меѓу федерацијата и *Länder* би требало да бидат појасно разграничени. Горе споменатата реформа на федерализмот од 2006 година дала голем придонес во решавањето на овој проблем. Одговорностите биле јасно

разграничени меѓу федералниот *Länder*, со впечатлив баланс помеѓу соработката и конкуренцијата.

Главната цел била да се даде поголема автономија на федерацијата и *Länder*, со цел да се зајакнат нивните способности за дејствување и да се донесуваат решенија на одржлив начин, исто и од општините.

I.Ц Финансиските договори

Членот 106 од Основниот Закон на детален начин ја регулира дистрибуцијата на приходи, давајќи препорака до федерацијата и федералниот *Länder*, но исто така до нивото на општините, со што се опфаќаат сите три нивоа на сојузната држава. Членот 106 од Основниот Закон пропишува дека даночниот приход се доделува на федерацијата, федералниот *Länder* и општините.

Приходите од следните даноци и припаѓаат исклучително на федерацијата:

- Фискални монополи и царина
- Даноци на слатки ароматизирани алкохолни пијалоци, алкохол, кафе, минерални масла, шампањ, даноци од електрична струја и тутун, данок на осигурување, царина на полупроизвод
- Приход и доплата на корпоративен данок (доплата за солидарност)
- Царини во рамките на Европската Заедница

Приходот од следните даноци припаѓа на федералниот *Länder* и делумно, на нивните општини:

- Данок на наследство на стекнат недвижен имот
- Данок на возила
- Царина на пиво, данок за заштита од пожари, данок на обложување и данок на лотарија (игри на среќа)
- Оданочување на казината

Приходи од следните даноци што припаѓаат исклучиво на општините:

- Данок на недвижен имот (припаѓа исклучиво на општините; општините имаат право да пропишуваат даночни стапки на кои ќе се оданочува имотот)
- Данок од трговија (припаѓа исклучиво на општините; да пропишуваат даночни стапки на кои ќе се оданочува трговијата)
- Царина на пијалоци, кучиња, продажба на опојни средства, данок од забава и данок за втора куќа)

Приходи од следните даноци припаѓаат заеднички на федерацијата и федералниот *Länder*:

- Корпоративен данок
- Данок на приход и данок на промет
- Приходот од овие даноци треба делумно да биде предаден до општините.

Оваа дистрибуција на приходи е прилагодена преку она што се нарекува хоризонтално финансиско изедначување меѓу федералните *Länder* кои се во голема мера финансиски способни и оние со низок финансиски капацитет (Член 107(2) од Основниот Закон).

Членот 109 (1) од Основниот Закон обезбедува федерацијата и *Länder* да се автономни и независни еден од друг во управувањето со нивните буџети. Според германскиот Устав општините формираат дел од односниот *Land*. Како и да е, тие се исто така, независни во согласност со принципот на локално самоупраување, кое исто така, е регулирано во уставот. Рестрикциите кои произлегуваат од законот

преовладуваат во *Länder*, на пример законот кој ги управува случите каде што заедниците имаат стекнато големи долгови (прашање 7).

Супервизија на општините

Сите локални активности се под супервизија на федералниот *Land*, за кој таа се однесува. Овде се прави разлика меѓу правната и експертската супервизија.

Оваа разлика ја одразува разликата на задачите од кои се ослободуваат општините: што се однесува на задачите за самоуправање, општините се слободни на начин како што тие се ослободуваат од своите задачи; од оваа причина, супервизијата е ограничена исклучиво на надзор врз примената на законот. Онаму каде што задачите се делегирани на општината, општината дејствува од име на јавната администрација. Од оваа причина, властите надлежни за супервизија кои се засегнати во случајот, практикуваат експертска супервизија која бара проширено право за практикување на контрола, како и давање на инструкции.

Федералните *Länder*, исто како и општините, се овластени да позајмуваат средства. Постојат рестрикции според буџетскиот закон кои се однесуваат на сумата на средства која би можеле да ја позајмат трите нивоа на власт. Општо зборувано, долговите кои се направени во скоро време, било да се тие од федерацијата, било да се од федералниот *Länder*, или од општините, не би смееле да ги надминат капиталните расходи. Како и да е, усогласувањето со овие правила единствено е во поглед на општините, додека неусогласувањето се санкционира. Спротивно на федерацијата и федералниот *Länder*, општините не се во можност да ги балансираат нивните буџети со позајмување на свеж капитал, повикувајќи се на правила кои управуваат со исклучоци. Онаму каде што општините не се во можност да ги балансираат своите буџети, од нив се бара да изготвуваат нацрт план за буџетска консолидација, во рамките на даден период. Властите на супервизија на *Land* треба да го одобрат овој план за буџетска консолидација, се додека општината е предмет на понатамошни финансиски рестрикции. Ова посебно значи дека било каков предмет на расход треба да биде одобрен од властите надлежни за супервизијата. Понатаму, овие власти за супервизија се овластени да одредуваат услови, на пример, да ја принудат општината да ги зголеми даноците и царината.

Постојат неколку видови на финансиско изедначување:

- Хоризонталното финансиско изедначување, кое тежнее да обезбеди изедначување на нееднаквите финансиски капацитети на *Länder* на хоризонталното ниво (од оваа причина исто така се нарекува и финансиско изедначување меѓу федералниот *Länder*).
- Вертикалното финансиска изедначување ја регулира распределбата на даночните приходи меѓу трите нивоа на власт, т.е. федерацијата, *Länder* и општините (за понатамошни детали погледнете го прашање 6).
- Општинското финансиско изедначување е регулирано со законот на *Land* и го уредува начинот на дистрибуција меѓу општините во рамките на *Land*. Ова е дизајнирано за да им обезбеди на општините финансиска основа за нивната самоуправа во согласност со Член 28 (2) од Основниот Закон. Ова се однесува на вертикалното изедначување меѓу *Land* и соодветните општини.

За да се идентификува износот на изедначувањето, се пресметуваат даночните приходи по глава на жител за секоја општина. Капацитетот за оданочување потоа се споредува со финансиските потреби по глава на жител. Во следниот чекор, може да се пресмета разликата меѓу капацитетот за оданочување и финансиските потреби. Во најголем дел од општините финансиските потреби го надминуваат капацитетот за оданочување, така што тие се опфатени со изедначување. Потребата за изедначување изнесува од 60% до 90% и варира од еден до друг *Land*.

Како последен стадиум од системот на дистрибуција на федерацијата е доделување на дополнителни алокации на грантови на федералниот *Länder* со низок финансиски капацитет, кој се однесува на повторна дистрибуција меѓу федералниот *Länder*.

Што се однесува до пензиите за стари лица и останати бенифиции за вработените во јавните служби, генералниот принцип на Член 104a (1) од Основниот Закон се однесува на односот на федерацијата и федералната *Länder* одделно да ги финансира расходите кои се предизвикани како резултат на исполнување на нивните соодветни одговорности. Ова значи дека федерацијата ги покрива износите за пензии и бенифиции за федералните државни службеници и вработени, а *Länder* ги покрива оние на своите државни службеници и вработени.

Финансискиот систем генерално ја потврдува својата вредност. Системот е многу сложен и рамковните услови се предмет на постојани промени, од кои причини, прилагодување е неопходно од време на време.

Моментално, има проект кој треба да претставува втор чекор кон реформата на федерализмот (како што е наведено погоре); идејата е да се дополни Основниот Закон за да се создадат нови и попрецизни одредби кои ќе го уредат позајмувањето на кое владините нивоа се во можност да се прилагодат и кое во исто време обезбедува доволна флексибилност за справување со тешките ситуации, преку што се обезбедуваат одржливи јавни буџети.

Финансирањето на општините е во голема мера зависно од економската ситуација, што го отежнува предвидувањето на даночните приходи и понатаму пресметката на парите кои се достапни за јавно трошење. Понатаму, постои критицизам на ефектите на даночните механизми кои ги имаат претпријатијата обврзани да плаќаат данок, што дава огромен придонес кон локалните даночни приходи. Во оваа насока, исто така, се очекува да се идентификуваат решенија преку вториот чекор на реформата на федерализмот.

ДЕЛ II – ДОГОВОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

II.A Воспоставување

Во најопшта смисла на зборот, федералниот *Länder* и општините имаат слобода да ги креираат своите планови за вработување.

Општините се предмет на рестрикции до степен до кој нивните буџети се предмет на супервизија од *Land* која е засегната кога нивните буџети се под влијание на тековни мерки за консолидирање, кои се носат ако и кога локалните буџети не може да се балансираат во рамките на нивните можности за позајмување свежи пари. Федералниот *Länder* не е предмет на вакви рестрикции.

Се до неодамна, законот за државна служба беше релативно унифициран. Неодамнешните дополнувања на овој закон, како дел од реформата на федерализмот, не беа доволно проценети така што реперкусиите врз управувањето на персоналот сеуште не се доволно јасни. Во различни области, некои *Länder* имаат објавено или дури и пропишано со одлука (декрет), дека нивните прописи ќе се разликуваат од одредбите кои применувале во Германија. Во целина, не се очекува развој на федералниот *Länder* во поголем обем.

II.Б Системи на вработување

Законот за државни службеници се користеше како униформен до 2006 година. Позначајни дополнувања се воведени во согласност со реформата на федерализацијата.

Во иднина, само законот кој се однесува на статусот на државните службеници ќе се применува како унифициран во рамките на цела Германија. Во Април 2009, новиот Закон за статусот на државни службеници, кој беше усвои од парламентот, ќе влезе во сила. Федералниот *Länder* ќе добие далеку поголем опфат на делување во однос на неговиот персонал за да се прилагоди на различната организација и структура на персоналот. Ова значи дека унифицираноста на Законот за државни службеници и мобилноста на државните службеници во Германија ќе бидат зачувани. Деталите ќе бидат уредени од федералниот *Länder* на негова одговорност. Новиот Закон создава предуслови за современо управување на персоналот преку создавање јасна структура и намалување на црвената линија. Ова се однесува на пр. за барањата за создавање или укинување на односите на државните службеници или за упатување или прераспоредување меѓу неколку работодавачи. Ова е олеснето за вторите државни службеници како и за приватните институции надвор од јавната служба; ова значи дека искуствата од другите области може да бидат искористени при извршување на јавните задачи. Одговорноста за кариерата во рамките на законот, наградувањето и одредбите за старосна пензија е исклучиво на федералниот *Länder*. Нивните прописи се, исто така, обврзувачки за општините во рамките на *Land*.

Во Федерална Република Германија, државните службеници, судиите и воениот персонал, како и јавните вработени (кои добиваат плати и надоместоци од јавните служби) се вработени за да извршуваат државни работи.

Во согласност со Член 33(2) од Основниот закон секој Германец треба да биде подобен за некоја јавна служба според своите способности, квалификации и професионални остварувања.

Редовното извршување на државната власт по правило треба да биде доделено на членови на јавната служба врз основа на услови кои се поврзани со службата и лојалноста која е пропишана со јавниот закон (член 33(4) од Основниот Закон), т.е. државни службеници. Правата и обврските на државните службеници се пропишани со федерален закон, што значи дека парламентот ги определува правата и обврските.

Наспроти ова, јавните вработени се вработени врз основа на договор согласно приватно право. Генералниот закон за работни односи се однесува на нив – како и на сите вработени во Германија. Посебните работни услови, во секој случај, се регулирани со посебни колективни договори склучени меѓу јавните работодавачи (федерацијата, *Länder/loco'* властите) и одговорните синдикати.

Напредок во кариерата

Сложениот систем на кариера кој се базира на посебна обука треба да им овозможи на државните службеници да ги согледаат не само индивидуалните задачи туку и сите задачи кои се поврзани со конкретна кариера. Фактот дека на државниот службеник можат да му бидат доделени различни улоги во рамки на неговите/нејзините конкретни квалификации, исто така, овозможува поголема флексибилност во управувањето со човечки ресурси.

Обуката за кариерата која најчесто не е типична за јавната администрација се обезбедува како внатрешна обука во смисла на приправничкиот стаж. За извршување на конкретни задачи, јавната администрација, исто така, има потреба од специјалисти кои – благодарение на нивното образование – имаат стекнато експертиза која не може да се пренесе од јавната служба и која не треба да биде подобрена во тек на

приправнички стаж (на пр. доктори). За овие специјалисти, кариерата во службата е условена од конкретната должина на работното искуство, а не од спроведување на приправничкиот стаж и кариерен испит.

Дури и доколку апликантот ги нема неопходните посебни квалификации за кариерата, тој/таа може да биде примен во јавната служба под посебни услови. Во случај на овие „останати апликанти“ способноста да се извршат обврските во канцеларијата мора да бидат стекнати со искуство во животот и на работа, внатре или надвор од јавната служба, како што е воспоставено од посебно независно тело, Федерална или Land комисија за персонал.

Во поглед на различните задачи во јавната администрација на федерално и регионални нивоа, одредни движења во кариерата се можни само на федерално ниво и *Länder*. На пример, движења на кариерата во надворешните служби или во воената администрација се можни само на федерално ниво, додека приправничкиот стаж за наставници во основни и средни училишта е предмет на легислативата на Land.

Предусловите за стекнување со приправничкиот стаж се:

- Во вообичаената служба, успешно завршување на средно или соодветно образование,
- Средна служба, успешно завршено основно образование (10 години) или посетување на современо средно училиште како и следење на професионална обука или соодветно признаено образование,
- Во повисока средна служба, успешно завршено политехничко образование (*Fachhochschule*) или друго образование со кое се квалификува за влез на универзитет или соодветно образование,
- Во повисока служба, успешно завршување на универзитетски студии во соодветна област. Овде, правните студии се сметаат за еднакви со економски, финансиски, социјални науки во поглед на општите административни служби.
- За време на приправничкиот стаж се обезбедува практична и теоретска обука и тој завршува со кариерен испит. Државните службеници кои се вработени може да бидат отпуштени во текот на приправничкиот стаж, што трае од 6 месеци до 2 ½ години.
- Во најголем број случаи, приправничкиот стаж е повисока средна не-техничка обука која се спроведува како политехничка (*Fachhochschule*) внатре во администрацијата. Обуката се состои од посебни студии на *Fachhochschule* и професионална практична работа во период од 18 месеци.

Länder раководи со своја сопствена политехника за администрација, во најголем број случаи, со следните премеги: генерална администрација, политики, фискална администрација и администрација на правосудството.

По успешно завршување на кариерниот испит, државните службеници треба да се покажат себеси во текот на пробниот период. По правило, пробниот период трае една година за вообичаени услуги, две години за услуги кои се средни, две години и 6 месеци за повисоки средни услуги и преку 3 години за повисоки услуги. По успешно завршување на приправничкиот стаж, државните службеници, ако имаат најмалку 27 години се назначуваат доживотно.

Престанок на работниот однос меѓу јавен работодавачот и државен службеник

Престанок на работниот однос меѓу јавен работодавачот и државен службеник

Ефективното вработување на државни службеници може да се прекине заради смрт и во други случаи предвидени со закон.

По правило, активното вработување на државните службеници завршува со пензионирање. Според законот, државните службеници мора да се пензионираат кога ќе навршат возраст од 65 години. Исклучоци од тоа правило важат за одредени групи на државни службеници, на пример за полицијата, затворскиот персонал и пожарникарите, кои вообичаено се пензионираат на возраст од 60 години. Возрасната граница се применува на жените и мажите подеднакво.

Државни службеници, исто така, може да поднесат барање за пензија на возраст од 63 или 60 години, во случај на сериозни попречувања. Понатаму, државен службеник мора да се пензионира, ако тој / таа перманентно не може да ги врши службените должности поради здравствени причини и повеќе не е во можност во целост да врши и други работи, дури и по ре-обука ("рехабилитација пред пензионирањето"). Во случај на предвремено пензионирање, пензијата се намалува.

Основите на односот меѓу јавниот работодавач и вработениот

Првобитно јавната служба била исклучиво извршувана од државни службеници. Оние кои добиваа плата беа вработени во јавната служба како помошен персонал, за прв пат во почетокот на 19-от век. Денес околу две третини, или 3 милиони од 4.8 милиони персонал во јавната служба има статус на јавно вработени (оние кои примаат плата).

Високиот процент на вработени во јавната служба пред се ја одразува воочената фундаментална промена во улогата на државата. За разлика од 19-иот век, на државата повеќе не се гледа како на ексклузивен чувар на јавниот ред, туку исто така се смета и за одговорна за развојот и добросостојбата на заедницата. Овие задачи се доделени во поголем степен на јавните вработени, додека државните службеници се во најголем дел алоцирани за класични независни позиции (полиција, собирање на даноци, царинска администрација и министерства).

Овие колективни договори ги специфицираат речиси сите главни работни услови во јавните служби.

Генерално, јавните вработени ги имаат истите права и обврски како вработените во приватниот сектор. Како дополнување на главната обврска за вработување, постои серија дополнителни обврски за секој вработен. Генерално, на пример, секој вработен има обврска да работи за остварување на најдобриот интерес на работодавачот во согласност со своите способности.

Јавниот работодавач може да казни со прекршок јавен вработен за некоја обврска која е регулирана согласно со договорот за вработување на истиот начин како што тоа може да го направи приватен работодавач: тој/таа може да го опомене вработениот за одредено однесување, да искаже несогласување со одредено однесување, да го предупреди или јавно/строго опомене вработениот. Оваа строга опомена се состои од жалба на работодавачот која јасно се однесува на извршувањето на работата на вработениот и пропустите кои наведуваат дека условите и постоењето на работниот однос би се сметал за опасен доколку ваквите пропусти не се отстранат.

Најстрога казна е на крај, престанок на вработувањето со отпуштање. Нема одредби кои се споредливи со дисциплинската постапка според Законот за државни службеници која се применува за вработените во јавните служби. Бидејќи вработените во јавните служби се вработени врз основа на договор за вработување според јавен закон, судовите за работни односи се одговорни за разрешување на правните спорови.

Вработените може да се бранат пред судот за работни односи преку средства за заштита од отказ. Тие може, исто така, да поднесат жалба која произлегува од вработувањето – на пример, за повисок коефициент на плата, поради тоа што работата која ја извршуваат се совпаѓа со коефициентот кој се плаќа за соодветните

карактеристики според колективниот договор – преку правен акт пред судот за работни односи.

Како и вработените во приватниот сектор, вработените во јавниот сектор имаат право да штрајкуваат со цел да ги добијат своите права во рамките на колективните договори. Штрајковите мора да бидат организирани од стопанските комори и синдикатите и не може да имаат друга намера освен повторно усогласување на работните услови или задоволување на барања за колективно договарање. Тоа е дозволено само доколку се исцрпени сите достапни средства за постигнување на договор. Политичките штрајкови се забранети во Германија.

Наспроти државните службеници, јавните вработени не се ангажират за конкретната кариера, туку за посебна професија. Активноста се проценува во согласност со критериумите кои се наведени во колективниот договор и претставуваат единствена основа за добивање на конкретна плата за вработениот. Унапредувањето во следниот повисок коефициент на плата е принцип кој е условен од задачите кои се доделени на вработените на повисоко рангирани функции. Слична практика се следи и при унапредувањето на државните службеници, како и да е, во најголем број случаи колективните договори дозволуваат јавните вработени да напредуваат во следниот коефициент за плата, ако ги извршуваат своите обврски задоволително цело време (т.н. напредување врз основа на докажани способности). Должината на времето кое е побарано за вакво напредување варира во согласност со степенот на плата; тоа се движи од две години во најниско платениот степен до 15 години на една од повисоко платените степени.

Вработените може да бидат трансферирани, преместени на пониски позиции или аплоцирани во рамките на постојниот договор за вработување. Понатаму, некој вработен може привремено да биде поставен на пониско работно место со негова или нејзина согласност, во друга јавна институција која не е еден од Германските работодавачи (на пример, меѓународни или меѓувладини организации) или, исто така, да добие задача во некоја институција која не е јавна. Трансферот кај друг јавен работодавач не е можен. Во ваков случај мора да биде склучен нов договор за работен однос. Јавните вработени може исто така да земат неплатен одмор, како и државните службеници.

Промената на условите за вработување на штета на вработените, на пример, доделувањето на помалку платена работа, не може да се реализира еднострано од работодавачот. Преку ова се бара договорот за вработување да биде променет со меѓусебен договор или преку раскинување на договорот со опција на изменување на условите за вработување.

Јавните вработени по закон се генерално обврзани да си обезбедат законскот социјално осигурување, т.е. тие се членови на законското здравство, долгорочна заштита, повреда, пензии и шеми за осигурување во случај на невработеност. Јавниот работодавач и вработениот ги споделуваат трошоците за социјално осигурување во согласност со применливата стапка на придонес која е дефинирана како процент во бруто платата.

Престанок на вработувањето

Работниот однос меѓу јавниот работодавач и вработениот може да заврши преку прекинување на договорот за вработување. За да се прекине договорот за вработување, советот на персоналот мора да биде вклучен, инаку прекинет не е валиден. Се прави разлика меѓу престанок со забелешка (рутинско отпуштање) и престанок по исклучок. Тие се разликуваат во однос на периодот на кој се однесува забелешката и основот за престанокот.

Рутинските отпуштања се предмет на дефиниран период за известување. Овој период е 2 недели до крајот на месецот во текот на 6 месечниот пробен период. По 6 месеци, периодот за известување се зголемува на еден месец и пак може да се

зголеми во зависност од должината на вработувањето – најмногу до 6 месеци. По 15 години од вработувањето, но не пред вработениот да достигне старост од 40 години, вработувањето на јавни вработени е предмет на Колективен Федерален Договор за Јавни Вработени/Рамковен Колективен Договор за Приматели на Плата во јавната служба и не може да се прекине со вакво известување.

Ваквото рутинско прекинување на договорот од работодавачот бара причината да биде оправдана од социјална гледна точка. Прекинувањето е социјално оправдано ако се однесува на причини кои се нераздвоиви од карактерот или работењето на вработениот, или поради итни работни барања кои стојат на патот на продолженото вработување на вработениот во оваа работа.

Исклучок при престанок поради сериозни причини може да се дозволи без да се помине овој период за давање известување. Мора да има соодветни околности кои го прават невозможно ова постојано вработување до истекот на периодот за известување. Дури и вработените чии договори всушност не може да бидат прекинати со вакво известување може да бидат отпуштени без известување врз основа на нивното лично однесување.

Друга причина за престанок е на пример договор за престанок со заедничка согласност, остварување на право на пензија на 65 години, истекување на привременото вработување или престанок на договорот во текот на пробниот период кој трае од 3 до 6 месеци.

Број на вработени во државна служба според видови на вработување

Во 2007 имало околу 4.5 милиони вработени во државната служба во Германија, од кои 1.9 милиони како државни службеници, судии или војници. 2.7 милиони биле вработени во јавната служба.

На федерално ниво, има 130.000 државни службеници наспроти 158.000 вработени во јавната служба. Во повисоките извршни служби, како и да е, има повеќе државни службеници отколку вработени во јавната служба. Федералниот Länder има најголем удел во бројот на државни службеници – има 1.246.000 државни службеници и приближно 700.000 вработени во јавните служби. Општините имаат само мал удел во бројот на државните службеници, имено 183.000, каде најголем дел се вработени во јавните служби, имено 1.107.000.

Отворен и затворен систем на вработување

Во однос на државните службеници, се применува генерално затворен систем на вработување (кој е познат како систем на кариера). Ова, како и да е, особено е карактеристично за повисоките извршни функции на државни службеници (највисокиот степен на плата во Германија, кој би бил еквивалентен на А-класа во меѓународни организации) кои не-државните службеници може да го внесе во системот на кариера.

Во однос на вработените во јавната служба, системот е генерално отворен (систем на работни места); како и да е, пристапот до системот е значително рестриктивен со актуелните факти (суфицит на персонал, недоволни ресурси, поради оваа причина слободните работни места често се објавуваат интерно).

Процентот на државни службеници и вработени во јавната служба врз основа на бројките кои се наведени погоре е следниот: за федерацијата: 55% вработени во јавната служба и 45% државните службеници; федерален Länder: 36% вработени во јавната служба и 64% државни службеници; општините: 86% вработените во јавните служби наспроти 14% државни службеници. Овие соодноси се показатели за степенот на отвореност на системот на вработување.

Федералниот Länder и сите позначителни општини применуваат активно и модерно управување со персоналот. Во основа тоа се систематски човечки ресурси и

шеми за развој на извршен персонал, понатамошни програми за обука, вклучително користење на нови технологии. Федералниот Länder тековно разменува искуства во врска со овие прашања. Ова е во согласност со надлежностите на локалните територијални единици за сите главни работи кои се однесуваат на управувањето со човечки ресурси.

II.Ц. Наградување и останати услови за вработување

Федералниот Länder не е збир на федерални инструкции и е апсолутно ослободен од неговите одлуки во однос на системот за наградување. Федералниот Länder ја дефинира рамката на условите кои се применуваат за општините.

Во согласност со дополнувањето на Основниот Закон на 01.09.2006 законодавната надлежност за дефинирање на наградувањето и пензиите, како и за законодавството за управување на кариерите во Land за јавните функционери се трансферираше од федерацијата на Länder. Во согласност со ова, Länder може сам да одлучи за работните услови и наградувањето на своите функционери. Овој трансфер на одговорноста за донесување закони, како и да е не водеше, кон итноста, а надминување на неопходните разлики во платните шеми и останатите услови за вработување меѓу Федерацијата и Länder. Незначителни разлики како и да е постојат во однос на неделните работни часови (меѓу 40 и 42 часа), како и за зголемување на надоместокот за годините од 2007 до 2009.

Наградувањето на сите јавни вработени е определено во колективни договори склучени меѓу регионалните и локалните власти и синдикатите, како што е случај со генералните работни услови. Федерацијата, Länder и локалните власти се работодавачи и страни во колективниот договор за нивната сфера на одговорност во јавната служба. Овие преговори за кои дел од работодавачите се имаат договорено на различна основа, биле заклучени заедно со оние кои воделе кон повеќе идентични договори за јавните вработени во јавната служба на Федерална Република Германија. Како и да е, оваа спогодба, е доброволен напишан договор.

Во согласност со реформата за колективни договори во 2005 година, Федералната власт и локалната асоцијација на власти на работодавачите (VKA) склучи „Колективен Договор за јавна служба“ (TVöD). Независно од ова, „Здружението на работодавачи на германскиот Länder во јавната служба“ (TdL) склучи договор со јавни службите на Länder (TV-L) со синдикатите. Договорите кои ги управуваат колективните договори продолжуваат да бидат во голема мера идентични; постојат помали разлики, меѓу останатото, во однос на неделни работни часови и во однос на усогласување на платните скали.

Наградување на државните службеници

Наградувањето на државните службеници, судиите и воените лица (т.е. професионалци и воен персонал вработен на определно време) на федерално ниво е пропишан со Законот за наградување на државни службеници (*Bundesbesoldungsgesetz-BBesG*). Länder е одговорен за регулирање на наградувањето на државните службеници на Länder и локалните власти.

Основата за наградување е т.н. принцип на одржување, кој е еден од принципите на професионалната државна служба, гарантиран со Уставот (Член 33(5) од Основниот Закон). Во согласност со ова, работодавачот е обврзан да обезбеди соодветно сразмерно одржување на назначената канцеларија (но не на посебната функција) за активните државни службеници, исто така, ако тие станат инвалиди или исполнат услови за старосна пензија. Наградувањето има за цел да обезбеди државните службеници целосно да се посветат себеси на нивната работа; само

финансиски независна државна служба е во можност да ги оствари функциите кои и се утврдени во Уставот. Наспроти јавните вработени, наградувањето на државните службеници не е директно плаќање за индивидуално спроведената работа, туку наградување за нивните услуги во целина, со други зборови државните службеници го ставаат на располагање целокупниот свој капацитет на јавноста и ги спроведуваат своите обврски најдобро што можат (државните службеници на неопределено време).

Наградувањето, кое се плаќа однапред за секој месец се состои примарно од основната плата. Ова е надолнето со надомест за семејство, како и додатоци за посебни случаи. Бонусите за извршување или додатоците за извршување, како и посебните надоместоци, во согласност со условите на пазарот на труд, може исто така да бидат исплатени. Посебни иселенички додатоци може да се исплатат за задачи кои се извршени во странство.

Основната плата е главен елемент на наградувањето; таа е определена во согласност со коефициентот на плата за должностите кои му се доверени. Оттука, неважно е која функција државниот службеник навистина ја има, туку единствено степенот на плата за должностите кои му се доделени. Должностите и нивните степени за наградување се управувани од Федералните шеми за наградување (*Bundesbesoldungsordnungen*) и шемите за наградување на *Länder* (*Landesbesoldungsordnungen*). Има 4 шеми за наградување. Шемите А и Б се однесуваат на наградување на државни службеници и воени лица, шемата Ц се однесува на професори и предавачи на повисоки образовни институции, а шема Р се однесува на наградување на судии и јавни обвинители. Основната плата се зголемува за соодветен коефициент на плата најмногу до 5-ти степен во интервали од 2 години, до 9-ти степен во интервали од 3 години и над ова во интервали од 4 години. Во повисоко платените коефициенти на повисоките напредни служби и повисоките, финалната основна плата може да се оствари на најмала возраст од 49 години и 53 години.

Експлицитно стандардизираните механизми за хармонизација на работните услови на јавните службеници меѓу Федерацијата и *Länder* не се уредени ниту во Уставот ниту во законодавството кое не мора да биде во согласност со *Bundesrat*. Како и да е, федерацијата и *Länder* се информираат меѓусебно за претстојните дополнувања во однос на условите на вработување на функционерите во рамки на конференциите на специјализирани министри и останати експертски комисии.

Со пренесувањето на законодавната надлежност во областа за функционерите на *Länder*, не се воведени инструменти за контрола на целокупните плаќања за групите на плати.

Најзначајна цел на напорите на реформата е да се овозможи вработувањето и платите во јавната служба да бидат атрактивни за да се обезбеди дека јавната служба е конкурента со приватниот сектор во однос на ангажирање на помлад персонал (почетници).

II. Д Бенифиции од пензионирање

До 30 август 2006 година, пензиите (целокупните провизии) за федералните и *Länder* државни службеници и судии беа униформни, врз основа на Законот за Управување со Пензии и Додатоци за Државни Службеници. Во согласност со овој закон, пензионираните државни службеници добиваат пензии, пресметани врз основа на должината на пензискиот стаж и платата за која ќе се исплати пензија врз основа на последниот исплатен коефициент. Во согласност со тековниот закон, секоја цела година од вработување со полно работно време ја зголемува индивидуалната пензија на државниот службеник со фактор 1.79375, т.е. по 40 години највисока стапка за пензија е 71.75%. Пензиите на државните службеници имаат 2 функции. Онаму каде законската пензија е редовно осигурана (прв столб) кој често е надолнет со професионална пензија (втор столб) кој го добиваат сите јавни вработени, пензијата

на државните службеници вклучува бенифиции и служи како редовна и дополнителна пензија. Реформата на Германската федерална структура екстензивно се реорганизира со поделба на надлежноста меѓу Федерацијата и *Länder*. На 1 септември година 2006 *Länder* доби законодавна надлежност над платите и пензиите на своите државни службеници. Од тогаш, федералните државни службеници и федералните судии добиваат бенифиции кои се обезбедени согласно со федералниот закон за пензии и надоместоци на државните службеници. 16 *Länder* обезбедуваат сопствени бенифиции за државните службеници и судиите.

Со ова заврши унифицираниот пристап кон бенифициите на државните службеници. Федерацијата и секој Land можат индивидуално да усвојат одредби за пензии. Ова во секој случај резултира со последици. Како и да е, овие разлики сеуште не може да се определат.

Работната група за прашања за пензии на *Länder*, во која федерацијата регуларно присуствува како гостин, дискутира за проблемот и прашањата, како што е пензии и бара решение за постигнување на одреден степен на усогласување на кохерентноста меѓу *Länder* во олеснување на размената на персоналот.

Уште од 1990-тите, идните напори за јавни буџети преку пензии се разгледувани и иницирани се реформи за да се обезбеди генерално ниво на пензии на долг рок, кое исто така е прилагодено на мерките на законското пензиско осигурување, што останува достапно и не е под влијание на демографските промени. Од доцните 1990-ти, пензиите на државните службеници исто така се дополнети со елементи на капитално покривање за создавање пензиски резерви од намалени плати и пензиски усогласувања кои се ограничени на зголемување на пензиските трошоци. Како дополнување, се создаде пензиски фонд. Од 1 јануари 2007 федерацијата работи како фонд. Од тогаш, се прават исплати во фондот за секој нов државен службеник. Ова осигурува дека во иднина пензиите на овие државни службеници нема повеќе да се исплаќаат од генералните даночни приходи, туку од заштедите на овој фонд. На долг рок, федералниот систем на државни службеници станува систем на капитално покривање. Неколку *Länder* исто така имаат воведено пензиски фондови, дополнително на пензиските резерви. Тие делумно или целосно ги покриваат идните пензиски расходи. Поради униформниот пензиски закон нема разлики во рамки на Федерацијата. Невозможно е да се предвиди дали разлики ќе произлезат во рамки на различни *Länder* поради реформата на Германската федерална структура.

Реформите на пензиите на државните службеници имаат за цел формирање на одржливи основи за финансирање на овој независен пензиски систем. Реформите на пензискиот систем од почетокот на 1990-тите во согласност со оваа цел се применија во сите системи подеднакво. Правилата за законското пензиско осигурување мора соодветно да се применат и на пензиите на државните службеници, освен ако нема фундаментални разлики меѓу двата системи. Сите федерални власти конзистентно ја следат оваа политика. Наспроти оваа позадина, следните реформи се со цел да се намалат трошоците.

Законот за дополнување на Законот за пензии и надоместоци на владини државни службеници на 18 декември 1989 воведо намалување на пензијата за државните службеници кои сакаат да се пензионираат пред да го остварат бараниот пензиски стаж. Во исто време, се засилија правилата кои вклучуваат приходи од приватниот сектор.

Во 1997 година Законот за дополнување на Законот за јавна служба ја засили процедурата за инвалидска пензија и се извадија повеќе надоместоци од пресметките за пензија.

II. E. Односи

Постои интензивна размена на искуства меѓу федералниот *Länder* како дел од конференциите на раководителите во владата и посебните конференции на кои федералните власти по правило се поканети. Оваа практика се докажала како корисна и заштитничка така што *Land* законите се вклопени до оној степен кој е неопходен и административната практика е добро координирана во рамките на Германија. Конференциите имаа голем број работни групи кои делуваат и кои редовно се сретнуваат врз основа на долгорочни агенди. Тие, исто така, служат за подготовка на договори меѓу федерацијата и федералниот *Länder*. Соработката на ниво на *Land* во германскиот *Bundesrat* (комора на федерален *Länder* на федерално ниво) и неговите комисии е многу повеќе формализирана. Во природата на нештата е дека во фокусот на оваа соработка се законодавните иницијативи.

Länder се претставени преку колективни договори од нивните асоцијации на вработени, имено Асоцијацијата во Германскиот *Länder* (*Tarifgemeinschaft deutscher Länder, TdL*) со цел да се зборува во еден глас наспроти синдикатите и да се склучат колективни договори. Работодавачите се претставени заеднички од Федералниот министер за внатрешни работи и Здружението на работодавачите на локалните власти (*Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände, VKA*) во преговори за колективните договори за вработените во јавните служби на федерално и локално ниво.

Нема национални владини организации кои се задолжени за проценка и евалуација на владините практики и експериментите кои се спроведени од федералниот *Länder* или општините на нивна одговорност. Информациите за експертиментите може да се проценат за федералните вработени преку учество како гости на посебни конференции на министерства.

ДЕЛ III – ЕФЕКТИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ

III.A Status Quo и скорешни промени

III.B Збирен обем на јавни буџети и/или активности

Во Германија, децентрализираната поделба на задачите, надополнета со висок степен на сопствено донесување одлуки и одговорности на локалните територијални заедници, има долга традиција и се покажа дека вреди кога станува збор за ефикасно растоварување на јавните задачи. Ова се однесува на трошоците за персоналот како и за оптоварувањето кое е последица на старосни пензии (кои се директно поврзани со расходите за персоналот). Додадено на додадената легитимност се јавниот систем и политичкото тело, како такви, кои се тешки за мерење, но особено вредни за Германија.

Од друга страна, сигурно е да се претпостави дека децентрализацијата ги растоварува, но понекогаш може да предизвика дополнителни расходи. Социјалната кохезијата и зголеменото учество (демократија) и оттука исто така прифаќање и легитимност на јавниот систем секогаш е трошок; ова вклучува, на пример, исто така неопходни алатки за контролирање на општинските буџети. Така, дополнителните расходи е тешко да се проецнат. За било која стапка, погоре споменатата додадена вредност создава дополнителните расходи.

Конфликтот на цели меѓу локалните територијални заедници бара максимална одговорност и униформност на животните стандарди во рамки на Германија и треба да продолжи.

Локалните територии се одговорни за снабдување на доволен број на вработени. Погоре спомнатите мерки на вертикално и хоризонтално изедначување се дизајнирани за да осигураат дека има доволно финансиски средства кои се достапни во сите слоеви и во цела Германија. Искуствата покажуваат дека овие механизми работат на задоволителен начин, а локалните територии имаат доволно членови на персоналот на располагање.

III.Ц Структурни прашања

Законската рамка која се користи за да се примени униформноста во рамките на Германија до сега го има спречено различниот развој:

Законот за дефинирање на опфатот на правата и обврските на државните службеници (*Beamtenrechtsrahmengesetz*, BRRG), е рамковен закон во кој се содржани одредбите на законот за државни службеници кој треба да биде компилиран во рамките на Федерацијата и федералниот *Länder* при усвојување на соопштени акти кои се однесуваат на државните службеници. Рамковните одредби треба да бидат во согласност со Глава 1 од Законот кој се однесува на односите на државните службеници, законскиот статус на државните службеници и особено со групите на државни службеници. Глава 2 содржи одредби кои се применуваат на директен и унифициран начин. Федерацијата и федералниот *Länder* имаат усвоено сопствени закони за управување на државните службеници. Сега кога реформата на федерализмот се усвои, рамковното законодавство, според Член 75 од Основниот Закон, престана да се применува. Додека федерацијата има законодавна надлежност да раководи со своите државни службеници, федералниот *Länder* има право да пропишува закони за работите кои се однесуваат на нивните државни службеници. Законот кој го дефинира опфатот на правата и обврските на државните службеници ќе престане да се применува на 1 април 2009 и ќе биде заменет со Закон за статусот на државни службеници, кој беше усвоен на 19 јуни 2008.

Федералниот закон за наградување на државните службеници (*Bundesbesoldungsgesetz*, BBesG), го уредува наградувањето за сите државни службеници, судии и воени лица во Федерална Република Германија и тоа не само федералните вработени, туку исто така и оние на федералниот *Länder*, општините и останатите органи на локалната самоуправа. Дополнително, има одредби кои го регулираат наградувањето.

Како резултат на реформата на федерализмот, од средината на 2006, федералниот *Länder* е назначен за донесување на закон за наградување на државните службеници и судиите на федералниот *Länder* (и општините). За оваа група на лица, Законот за наградување на федералните државни службеници продолжува да се применува само до усвојување на *Land* законите кои се однесуваат на наградување.

Федералниот Закон за пензии и надоместоци на државните службеници (*Bundesbesoldungsgesetz*, BBesG), регулира детали во однос на пензиите за државни службеници на федерално и (сеуште) на *Land* ниво. Влегувањето во сила на реформата на федерализмот во 2006 година федералниот *Länder* има законодавна надлежност за своите државни службеници. Федералниот Закон за пензии и надоместоци на државните службеници продолжува да се применува само додека не се усвојат *Land* законите кои се однесуваат на пензиите и надоместоците на државните службеници.

Основата на федералниот систем и децентрализираното намалување на задачите во трите нивоа на јавна администрација во Германија има поминато неколку главни промени во согласност со реформата на федерализмот од 2007 година. Позадината и мерките на оваа реформа можат да бидат сумирани, како што следи за потребите на овој прашалник:

Федералниот систем на Федерална Република Германија генерално се докажа како корисен во Германија; како и да е, процесот на донесување на одлуки е подолг и под заштита и одговорноста на Федерацијата и федералниот *Länder* сеуште не е јасно раздвоена.

Од друга страна, законодавната надлежност на федералниот *Länder* се повеќе се намалува во рамки на декадите.

Непосакуваните развои исто така вклучуваат мешавина од финансирање, кое резултира со зголемен тренд на консолидирање на финансиските трансфери кои се поврзани со одредни задачи од Федерацијата на федералниот *Länder*. Ова мешовито финансирање има тенденција да ги помеша одговорностите за задачите и расходите, и во исто време остава административните нивоа да бидат се помалку вклучени и помалку простор за маневри.

Од овие причини, одговорностите меѓу Федерацијата и федералниот *Länder* беа редистрибуирани за да се подобри процесот на донесување одлуки во двата слоја кои се вклучени и за да им се даде поголем опсег на делување, со цел појасно да се исклучат политичките одговорности и поефективно и ефикасно да се реализираат јавните задачи.

Новодоговорената реформа е насочена кон намалување на сивата зона на одговорности меѓу федерацијата и федералниот *Länder* и да се направи нов баланс меѓу солидарноста и соработката, од една страна и конкуренцијата од друга страна. Како целина, реформата има за цел да го подобри процесот на донесување одлуки во Федерацијата и федералниот *Länder* (вклучително и општините) и да им се даде поголем опсег за делување.

Најзначајни цели на реформата се следните:

- Засилување на законодавната надлежност на федерацијата и федералниот *Länder* преку појасно пренесување на законодавните овластувања
- Намалување на мешовитото финансирање и давање нови можности за грантови на Федерацијата и финансиска помош за федералниот *Länder* додека во исто време се реafirмираат ветувањата кои се направени за новиот федерален *Länder* според вториот Пакт за Солидарност.

Промените кои се однесуваат на фискалниот ред имаат за цел да постават појасна одговорност и да овозможат автономно делување на административните слоеви. Ова е наспроти оваа позадина која:

- го намали заедничкото финансирање,
- ги постави постриктно барањата за финансиска помош,
- ја засили фискалната автономија.

Како резултат на ова, федералниот *Länder* сега има ексклузивна законодавна надлежност во следните области:

- кариери на државни службеници
- наградување на државни службеници
- пензии и надоместоци на државни службеници

Новиот Закон за државни службеници е дизајниран за да имплементира најголем дел од реформата на федерализмот; ќе влезе во сила на 2 Април 2009. Федерацијата порано имаше целосна одговорност во оваа област, што значеше федералниот *Länder* треба да ги донесува законите на *Land*-от според условите одредени од Федерацијата. Реформата на федерализмот ја укина целосната одговорност на Федерацијата во оваа област. Ова беше заменето со истовремена

законодавна моќ на федерацијата, што е ограничено од статусниот закон, но ги исклучува законски управуваните кариери, наградувањето и бенифициите од пензиите. Нацрт законот е корисен за овие нови надлежности и содржи униформно примениливи одредби за државни службеници во цела Германија.

Законот има за цел да дефинира основна структура за примена во рамките на целата нација (држава) на законот кој се однесува на статусот на државните службеници. Федералниот *Länder* ќе добие поголем опсег на делување во однос на персоналот за да се прилагоди на различни организации и структури на персонал. Ова значи дека униформноста на законот за државни службеници и мобилноста на државните службеници во рамките на Германија ќе бидат заштитени. Деталите ќе бидат договорени од Федералниот *Länder* на негова одговорност.

Новиот закон создава предуслови за современо управување со персоналот преку создавање јасна структура и намалување на црвената линија. Ова се применува на пр. за барањата за создавање или престанок на однос на државен службеник или привремено упатување или трансфери меѓу неколку работодавачи. Ова е олеснето со преместување на државни службеници и во приватни институции надвор од јавната служба; ова значи дека искуствата од останатите области може да се однесуваат и на растоварување на јавните задачи.

III.Д Трошоци за работната сила

И покрај единствената законска рамка која ги уредува главните прашања, деталите за дивергентните одредби за управувањето не се исклучени. Од оваа причина, има посебни прописи за некое време, на пример определување на работни часови во текот на една недела, што очигледно влијае на вкупниот број на работни часови. Во секој случај, ова создава само мали разлики.

Законската рамка која се користи за да се примени униформноста во рамките на Германија до сега има спречено разлики во развојот. Тешко е да се проценат идните развои.

III.Е Управување со човечки ресурси

Локалните територијални заедници целосно се одговорни за сите работи кои се однесуваат на планирање и управување со човечки ресурси (принципи на сувереност на УЧР). Ова гарантира максимална флексибилност.

Практиката од повеќе декади покажува дека администрациите на локалните власти имаат капацитет за управување со човечки ресурси и надлежности за управување на нивната работна сила на соодветен начин. Како што федералниот *Länder* и општините се многу автономни кога станува збор за човечки ресурси, тие понатаму треба да применат софистицирани алатки за обука – исто така да промовираат неопходни вештини за управување на човечки ресурси.

Понатаму, телата и директоратите кои се занимаваат со планирање и управување на човечки ресурси во голема мера се автономни, дури и во рамките на соодветните административни нивоа. Ова на пример е добро за ангажирањето на персонал во федерална администрација.

Ангажирањето на државни службеници е обележано со разлики меѓу деталната и униформната правна рамка, од една страна и поголем дел од децентрализацијата и варијациите во управувањето со персоналот во рамките на одделните министерства, од друга страна⁵⁸. Законот се задржува на тоа како може, во основа, да се ангажираат

⁵⁸ К.Н.Goetz, „Повисоки претставници на власта во Германската федерална администрација: институционални промени и разлики во позициите” во Е.С.Рage, V.Wright „Бирокуратските елити

повисоки државни служби, како процесот на агнажирање треба да биде организиран и како треба да се проценат одржливите квалификации на кандидатите.

До сега, имаше униформирани рамковни услови. Во секој случај, тие се користеа за да се создадат одредени разлики во однос на управувањето на професионалниот персонал (ангажирање, унапредување) поради различните финасиски капацитети на *Länder*. Овој тренд може да стане повеќе изразен – со почитување на атрактивноста како работодавач.

III.Ф. Односи меѓу државната и локалните администрации

Тешко е да се предвиди идниот развој.

Најзначаен интерфејс меѓу федерацијата – *Land* во областа на економската политика познат како „промовирање на регионите“, каде федерацијата и федералниот *Länder* имаат блиска соработка. Во оваа насока, Федерацијата продолжува да обезбедува половина од финансиските средства за економска помош на регионите (што е забрането со укинувањето на мешовитотоано финансирање, според реформата на федерализмот). Конкретната состојба е многу задоволителна во однос на комуникацијата и механизмите за соработка кои се потребни. Сите главни одлуки (како дефинирање на одредби за помош и интерпретирање на алатки за промоција) се преземени преку комитет за координација, воспоставен од конференцијата за економски и финасиски министерства. Правилата не може да се постават ако Федерацијата или мнозинството на федералниот *Länder* гласа против.

Федерацијата е задоволна со дијалогот во оваа смисла. Поради алоцирањето на надлежностите, дијалогот е ограничен на размена на искуства кои се доброволни и не се поврзани со законски рокови.

Тешко е да се предвидат идните развои.

ИСЛАНД

I ДЕЛ – КОНТЕКСТОТ

I.A Кои се локални власти?

Исланд има две административни нивоа на власт; Државата (централната власт) и Локалните власти (општини).

Поделбата на системот на власт во Исланд е на судска, законодавна и извршна власт. Структурата на локалната власт во Исланд е од Нордиско потекло и во многу е слична со сегашната структура во Нордиските земји; како и да, е во Исланд нема регионални власти. Посебниот закон на локалните власти произлегува од нивната правна надлежност за самоуправа, во смисла на нивните сопствени работи и нивното право е заштитено со член 78 од Уставот на Исланд. Овој член уредува дека локалните власти ќе ги одредат сопствените работи во согласност со закон.

Денес бројот на општините е 79, но во изминатите 15 години бројот се намалил и тоа, од 204 на 79, преку доброволни здружувања. Општините се многу различни по големина. Денес, бројот на жителите во Исланд е околу 313.000. Рејкјавик е најголемата општина со 119.000 жители, или 63% од вкупната популација. Втората по големина општина има 29.000 жители и 30 општини, кои имаат помалку од 500 жители. Само 32 општини имаат повеќе од 1.000 жители⁵⁹.

I.B Дистрибуцијата на одговорности

Денес, државата има одговорност за следното: прашања од областа на судството, полицијата, средните училишта и понатамошното образование, здравствениот сектор, како примарната здравствена грижа, така и болниците, јавно осигурување, услуги за хендикепираните лица и за постарите лица (поделени одговорности), надоместок за невработеност и центри за работа, автопати, царинска и даночна администрација и регионален развој.

Секоја општина независно управува со своите работи, онака како што тоа е одредено со закон и со правна рамка, додека во поглед на одговорностите, тие се однесуваат на сите општини, без оглед на нивната големина.

Локалната власт има локална демократска улога, која е поврзана со нејзиното уставно право на самоуправа. Во 1996 година, локалните власти станале одговорни, врз основа на закон, за сите тековни трошоци на основните училишта во земјата. Претходно, државата била одговорна за делот кој се однесува на исплата на дел од овие трошоци⁶⁰.

Обезбедувањето на следните услуги за локалното население е главната задача на општините; основна социјална и финансиска помош, домашна помош за старите и немоќни лица, благосостојба на децата, предучилишни установи (детски градинки, од 2-5 години), основни училишта (6-16 години), култура, спорт и рекреација, договори за деца за после училишна настава и летни одмори, активности за разонода, посебно за млади луѓе и постари лица, музички училишта, спортски објекти, центри за култура, музеи и библиотеки и поддршка за локалните организации. Основните училишта се убедливо, најголемата задача на општините во Исланд. Во просек околу 50% од општинскиот буџет е наменет за водење на основните училишта (40-70% во зависност од големината на општината).

Општината исто така, ги обезбедува своите жители со инфраструктурно и техничко одржување и функционирање на улиците, отпадните води, работи кои се однесуваат на електричната струја и вода, како и планирање на обласното греењето и

⁵⁹ Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд

⁶⁰ Структура и работење на локална и регионална демократија, страна 22.

инспекциски надзор на јавното здравје и здравјето на животната средина, јавен транспорт, противпожарни услуги, управување со отпад, собирање на отпад и пристаништа⁶¹.

Во многу случаи, две или повеќе општини ќе ги здружат своите сили, за да се справат со посебните услуги, во најголем дел она што се однесува на заедничките проекти. Заедничките проекти се популарни, затоа што тие водат до поголема ефикасност и помали трошоци. Примери на ваква соработка се домашни и други услуги за постари лица, управување со отпад и спречување на загадувањето, соработка во областа на културата, спортот, јавниот транспорт, противпожарните услуги, здравје на животната средина, отпадни води, работи кои се однесуваат на вода и електрична струја и централно греење.

Неколку општини, како експеримент, направиле неколку договори за услуги со државата, кои главно се однесувале на услугите, или услуги од областа на здравствената заштита и услуги за хендикепирани и стари лица. Во август 2004 година, договорот за пилот проект кој изворно бил направен во 2002 година, бил продолжен за уште две години. Според овој проект направена е евалуација на решенијата и регулативата на централната власт, кои исклучиво, или суштински се одразувале на општините, во смисла на целосниот ефект, кој тие го имаат на општинската финансиска состојба⁶².

1.Ц Финансиските договори

Според националниот закон, локалните власти имаат одредена слобода во одредување на даноците. Во Исланд, постојат два вида на даноци од приходи. Еден од нив се исплаќа на државата, а другиот на општините. Обата се наплаќаат од централната власт, но има различни закони кои се однесуваат на овие два вида на данок. Локалниот данок на приход се наметнува на тековниот или претпоставениот данок на лица. Локалниот данок на приход е фиксна стапка на даночната основа. Процентот на данокот на приход може да варира од една општина до друга. Минималниот процент е 11.24%, додека максималниот е 13.03%. Општините, исто така, имаат одредена флексибилност во наметнувањето на даноците на имот, на зградите за домување и комерцијалните згради.

Локалниот данок на приход изнесува околу 63% од приходот на општините. Околу 17% од нивниот приход е надомест за услуга, но тој е предмет на ограничување и не би смеело да го надмине трошокот за обезбедување на услугите. Данокот на недвижен имот изнесува околу 11%, додека остатокот доаѓа од т.н. Општински Фонд за Изедначување и други работи.⁶³

Локалните власти можат да имаат дефицит во нивната завршна сметка. За да управуваат со овој долг, локалните власти можат на пример, да продаваат земјиште и имот, да го намалуваат степенот на услугите, или да ги зголемуваат средствата. „Локалната власт во Исланд не бара овластување од властите за супервизија, во смисла на зголемување на средствата“⁶⁴. На Комисијата за Ревизија на Локалната Власт, назначена од Министерот за социјални работи и е доделена улогата на опсервација на општинските финансии.

Секоја година, државната власт му исплаќа на Фондот на Локалните Власти 2.12% од својот наплатен данок од приход, како и сума која е еквивалентна на 0.264% од даночната основа на локалниот данок на приход од претходната година⁶⁵. Државата, исто така придонесува со директни финансиски трансфери на општините за

⁶¹ Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд

⁶² Структура и работење на локална и регионална демократија, страна 16.

⁶³ Асоцијацијата на Локалните Власти во Исланд

⁶⁴ Структура и работење на локална и регионална демократија, страна 26.

⁶⁵ Структура и работење на локална и регионална демократија, страна 25.

одржување на патиштата и пристаништата. Овие трансфери секоја година се утврдуваат во Буџетот на централната власт.

Поради тоа што Исланд има многу општини со различен број на жители и различни потенцијали за наплата на приходи, постои голема потреба од финансиско изедначување. Регулативите на Фондот за Изедначување на Локалните Власти ја пропишуваат основата за надоместоците на индивидуалните општини. Фондот изготвува четири вида на надоместоци за општините; фиксни надоместоци; посебни надоместоци; надоместоци за изедначување и надоместоци за изедначување за основните училишта.

Општините можат да варираат со процентот на даночната стапка од 11.24% до 13.03%, наметнат на индивидуален личен приход на жителите во секоја одделна општина. Слично на ова, општините ја имаат слободата да ги изменат даноците на имот на зградите за домување и комерцијални згради.

Главниот предизвик е да се обезбеди степен на услуги за жителите, со кој тие се задоволни и во исто време, да не се зголемуваат даноците.

II ДЕЛ – ДОГОВОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

II.A Постапеност

Автономијата на општините во справувањето со нивните сопствени работи се проширува на назначувањето и избирање на персонал.

Државната власт не ја контролира и не влијае на постапеноста на персонал во општините.

II.B Системи за вработување

Властите во Исланд можат да создадат и користат сопствен систем на вработување, во рамки на поставената правна рамка, која се однесува на локалните власти. Погolem дел од локалните власти имаат ист систем на вработување, кој го доверуваат на Асоцијацијата на Локалните Власти во Исланд, со цел да работи на утврдување на системот на плати и системот на вработување.

Улогата на асоцијацијата за прашањата кои се однесуваат на платите се зголемила во последните години. Одделот на Асоцијацијата за Плати договори кои се однесуваат на платите што локалните власти ги доверуваат за преговори во нивно име на Комитетот за плати.

Единствениот лимит за локалните власти во создавањето и поставувањето на нивните системи за вработување е правната рамка за локалните власти, како и законот за основните училишта и законот за единствена професија.

II.Ц Наградување и други услови за вработување

Општините во Исланд можат да го одредат платите и другите услови за вработување за своите вработени, во рамките на правната рамка, поставена за локалните власти во Исланд. Погolem дел од локалните власти имаат ист систем на наградување и други услови за вработување, онака како што тоа е доверено на Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд, која била формирана во 1945 година, со цел да работи на нивниот систем на плати и систем на вработување.

II. Д Бенефиции од пензионирање

Во Исланд законската возраст за пензионирање е 67 години. Лицата со полни 67 години возраст, или постари имаат право на старосна пензија, која се исплаќа од Социјалната заштита на Исланд. Старосната пензија е бенефиција која има фиксна стапка; се состои од основна пензија и додаток на пензија. Основната пензија и додатокот на пензијата се пресметни согласно друг приход.

Не постои значителна разлика во системот меѓу државната власт и локалните власти.

II.Е Односи

Не постојат форуми каде што националните и локалните власти дискутираат и разменуваат искуства и најдобри практики од областа на управувањето со човечки ресурси.

Асоцијацијата на Локалните Власти во Исланд организира средби за управување со човечки ресурси за раководителот на таа област во општините.

Постои формална соработка меѓу државната власт и Асоцијацијата на Локалните Власти во Исланд, што се однесува до одредувањето на плати и договарање.

Општините во Исланд соработуваат преку Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд. Сите локални власти припаѓаат на Асоцијацијата, која ги промовира подобрените односи меѓу aldermen-ите од различни општини. Оваа асоцијација им служи на општините како тело со советодавен капацитет, за дисеминација и информации кои се однесуваат на посебните аспекти на работите на локалните власти, преку едукација, конференции (советувања) и издавање различни специјализирани публикации.

III ДЕЛ – ЕФЕКТИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ

III.А Status Quo и скорешни промени

III. Б Збирен обем на јавни буџети и/или активности

III.Ц Структурни прашања

III.Д Трошоци за работната сила

III.Е Управување со човечки ресурси

III.Ф Односи меѓу државната администрација и локалните администрации

Библиографија

Библиографија

Асоцијацијата на Локалните Власти во Исланд: Структура и работење на локална и регионална демократија – Состојба во 2005 година, Стразбур 2005 година.

www.samband.is

Министерство за здравство: Heilbrigðisáætlun til ársins 2010 (Стратегија на здравството до 2010 година). Langtímamarkmið í heilbrigðismálum, Reykjavík 2001

http://www.heilbrigdisraduneyti.is/media/Skyrslur/Stada_og_endurskodun_meginmarkmida_heilbrigdisaatlunar_til_arsins_2010.pdf

Министерство за здравство: Spá um þörf fyrir mannafla í heilbrigðiskerfinu (Проценка на работната сила во здравственио сектор). Reykjavík 2006

www.ioes.hi.is

Нордски Медицинско-Статистички Комитет: Здравствена Статистика во Нордските земји во 2005 година

www.nom-nos.dk

Статистика на Исланд: Расходи во здравствената заштита во Исланд. Април 2005 година.

www.hagstofa.is

Државна канцеларија за Ревизија на Исланд: Þjónusta við aldraða, stjórnsýsluúttekt (Услуги за постари лица). Reykjavík, 2005

www.rikisendurskodun.is

Домашни страници

Асоцијацијата на Локални Власти во Исланд, www.samband.is

Министерство за Финансии, www.stjr.fjr.is

Министерство за здравство, www.heilbrigdisraduneytid.is

Министерство за социјална заштита, www.felagsmalaraduneytid.is

Статистика на Исланд, www.hagstofa.is

Социјално осигурување, www.tr.is

ШПАНИЈА

I ДЕЛ – КОНТЕКСТОТ

I.A Кои се локалните власти?

Можеби најголемиот контраст во тековната состоја во Шпанија, споредена со други времиња е нејзината организација во Автономни Заедници.

Новиот територијален договор, кој ја опишува како Држава на Автономни Заедници, значел радикална трансформација од претходните режими на унформна, високо централизирана држава во држава која е повеќе партиска (плуралистичка) и значително децентрализирана.

Новата организација, која е регулирана во Главата VIII од Уставот е структурирана во три издиференцирани нивоа на автономија: Државата, Автономните Заедници и Провинциите и Општините, кои ја сочинуваат локалната администрација. Автономните Градови на Ceuta и Melilla мора да се додадат на овие три нивоа.

Шпанија денес, е територијално организирана во 17 Автономни Заедници, 2 Автономни Градови, 50 Провинции и 8.111 Општини.

Картата на Автономиите била создадена постепено, како што регионите во Шпанија ги стекнувале своите права.

Сите Автономни Заедници биле конституирани меѓу 1979 и 1983 година, така што Автономната мапа била комплетирана во 1995 година, со одобрување на Специјалниот Закон на Ceuta и Melilla.

Организацијата на Автономните Заедници се базира на слична структура на онаа во Државата. Оттаму, тие ги имаат следните институции:

- Законодавно Собрание, избрано по пат на универзално право на глас, според систем на пропорционално претставување.
- Премиер на Заедницата, избран од Собранието од неговите членови и назначен од Кралот. Премиерот ја води Владата и е нејзин постар претставник, како и редовен претставник на Државата во рамките на Заедницата.
- Советот на Владата, чиј претседавач е Премиерот, кој што ги извршува извршните и административни функции.

Автономните Заедници ги превземаат надлежностите кои им се доделени во секој од нивните Закони за Автономија, кои ја формираат нивна основна институционална поставеност и дистрибуцијата на надлежност меѓу нив и Државата, како што тоа е наведено во Уставот.

Уставната дистрибуција на надлежности меѓу Државата и Автономните Заедници

Уставот разликува три вида на надлежност според работите:

- Работи кои се исклучива надлежност на Државата.
- Работи кои се исклучиво во надлежност на Заедниците.
- Работи чија што надлежност би можела да се сподели меѓу Државата и Автономните Заедници.

Во секој случај, Државата го задржува правото да ги пренесува основните одредби, гарантирајќи еднаквост на целата територија на Шпанија и степен на кохезија меѓу сите региони.

Денес, Автономните Заедници виртуелно, ги превземале сите овластувања кои им се доделени во нивните Закони на Автономија.

Институционалната организација на провинции и општини

Градските Совети се органи кои ги управуваат Општините. Градските Совети се раководени од Градоначалник и се составени од директно избрани Советници. Советниците, на Општинска Пленарна Седница, го избираат Градоначалникот по пат на апсолутно мнозинство. Доколку ваквото мнозинство не е можно, кандидатот кој води на листата со најмногу чласачи се прогласува за Градоначалник.

Провинциските власти познати како Провинциски *Diputaciones* управуваат со Провинциите, се избрани од градските Совети и се задолжени да обезбедат соработка меѓу Општините. Нема *Diputaciones* во едно-провинциските Автономни Заедници.

1.Б Дистрибуција на одговорности

Дистрибуцијата на одговорности во администрацијата на Шпанија се врши врз основа на шпанскиот Устав и Автономните Закони на сите 17 Автономни Заедници и двата Автономни Града (Ceuta и Mellila).

Уставот на Шпанија во член 148 содржи листа на прашања за кои би биле одговорни Автономните Заедници. Сите Автономни Заедници во своите усвоени закони за Автономија ги вклучиле сите прашања содржани во член 148 од Уставот.

Од друга страна, член 149 од Уставот се состои од листа на прашања за кои исклучиво припаѓа на Државата. Уште повеќе, постои и друга листа на прашања (предмети), чија што одговорност би можела да биде споделена меѓу Државата и Автономните Региони.

Кога станува збор за локалното ниво, системот малку се разликува. Не постои листа на прашања кои се исклучиво одговорност на локалната администрација.

Од 2005 година, започнало движење за Реформа на режимот на Автономиите, која водела кон процес на модифицирање на Законите на Регионите; ова веќе се случило во бројни Заедници, како на пример Андалузија, Арагон, Балеарските Острови, Каталонија и Заедницата на Валенсија.

Овие модификации на Законите на Автономиите подразбираат широк обем на автономија за Автономните Заедници, вклучувајќи измени во називот.

1.Ц Финансиските договори

Финансиските договори кои се поврзани со трите нивоа на власт во Шпанија исто така се дефинирани во Уставот на Шпанија.

Најпрво постои двоен финансиски режим, вообичаен и формален, првиот важи за сите Автономни Заедници, додека вториот важи за т.н. Историски Региони (Баскија и Навара).

Членот 156 овозможува како финансиска, така и административна автономија на Автономните Заедници. Оваа автономија е ограничена со два главни принципи: соработка со Државниот Трезор (Министерството за финансии) и солидарност меѓу сите Шпанци.

Кога станува збор за финансиските ресурси на Автономните Заедници, членот 157 од Уставот утврдува листа на економски ресурси вклучувајќи даноци дадени од државата, учество во државните даноци, нивни сопствени даноци, трансфери од Меѓу-

територијалниот Фонд за надоместоци, приходи од други ресурси и други приватни приходи и работење со кредити.

Автономните Заедници никогаш нема да оданочат имоти кои се лоцирани надвор од нивната територија.

Членот 158 од Уставот е поврзан со трансферите од Државниот Буџет. Тој ја утврдува можноста за создавање на економска асигнација во Автономните Заедници, во зависност од тоа колку функции и задачи преземале од Државата, како и заради гарантирање на минимално ниво на јавни услуги, насекаде во државата.

Автономните Заедници можат да работат со дефицит и да имаат долг. Нив им треба овластување од Државата, за да работат со кредити од надвор, или кога треба да отстапат јавен долг и исто така, кога работењето со кредити значи неисполнување на целта за стабилност на буџетот.

Овој начин на овластување од државата се користи како мониторинг инструмент врз дефицитот на Автономните Заедници.

Што се однесува до локалната власт, финансиските ресурси се нивните сопствени даночни приходи. Локалните субјекти имаат два вида на даноци: обврзувачки за сите локални субјекти и необврзувачки.

Тие можат, исто така, да земат удел во даноците на Државата и Автономните Заедници и да добиваат трансфери од нив.

Главните предизвици, во моментот, во Финансиските Договори се да се усогласат системот на реформата и Законите на Автономија, кои се задржале до денес, како и да се ревидираат ресурсите на Локалната Власт.

Локалните субјекти се соочуваат со голем дел на услуги и немаат доволно ресурси за да ги задоволат нивните потреби.

II ДЕЛ – ДОГОВОРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Државната Служба која е грижливо опфатена во Уставот, има хомогена основа, но е различна во други работи.

Хомогеноста на основата и различноста во други работи е карактеристика на Државната Служба во Шпанија.

Во назначувањето на Државната надлежност да се регулира основниот законски режим за јавните службеници, кој се однесува на целата јавна администрација, Уставот му ја обезбедува на системот на Јавна Служба сета потребна конзистентност во неговите фундаментални аспекти.

Од друга страна, посебни овластувања за Автономните Заедници, утврдени во Уставот, за регулирање на нивната државна служба, отвора пат кој води до голема различност на регулативите за оние аспекти на Државната Служба, кои по својата природа, не се основни.

Затоа, Основниот Закон за вработените во јавниот сектор во Закон број 7/2007 од 12-ти април, го дефинира суштинскиот систем кој го регулира ваквиот персонал, како државните службеници, така и оние со договори на одредено време, оставајќи широки маргини за Автономните Заедници.

Од територијален аспект, вработувањето во државната служба е високо децентрализирано-поголемиот дел во Територијалните Администрации (Автономни Заедници и Локална администрација). Половина од јавните работи се токму во тие Јавни Администрации.

Значајната територијална децентрализација на вработувањето во јавниот сектор е резултат, првенствено на следното:

- Пренесување на Автономните Заедници на сите образовни, универзитетски и не универзитетски услуги, со прилично голем дел на вработени (речиси 50% од вкупната бројка за Автономните Заедници), и

- Пренесување на поголем дел од здравствените услуги на Автономните Заедници (околу 36% од нивниот персонал), слично, важи за голем број на работни места.

II.A Постапеност

Секоја година Законот за Годишен државен Буџет утврдува број на работни места кои се бараат за Државата. Исто така, и Законите за Буџети на Автономните Региони го чинат тоа за различните региони.

Постојат различни постапки за вработување во Државата и Автономните Региони.

Националниот Институт на Државна Администрација е одговорен за вработување на државните службеници кои припаѓаат на генералните категории во Централната Администрација. Од друга страна, секое Министерство е одговорно за вработувањето на државни службеници кои припаѓаат на посебни категории.

II.B Системи на вработување

Моделот на вработување во државната служба во Шпанија е комплексен и содржи закони кои прилично варираат и различни елементи кои понекогаш би можеле да предизвикаат одреден степен на конфузија, што би се покажал како тежок за справување. Вработувањето во државната служба во Шпанија е комбинирано од следното:

- Двојни, основни правни системи и различност од посебни системи,
- Различност на односите на вработување во државната служба, посебно со голем број на работодавци,
- Повеќе видови на персонал,
- Двоен модел за работни односи (оние создадени од Јавните Администрации со претставници на нивниот персонал), комбинирајќи елементи на законски систем и оној кој опфаќа колективно договарање.

Како и да е, и покрај оваа различност на правни рамки и односи за вработување, постои голем број на принципи и насоки за однесување за севкупното вработување во државната служба, независно од правниот режим кој се однесува за нив:

- Еднаквост на пристап за сите граѓани, како гаранција за пристап кон вработувањето во државната служба,
- Професионализација на односите за вработување во целата државна служба, врз основа на заслуги и способности, освен за ограничени исклучоци,
- Непристрасност на вработените во јавната служба, согледана во систем на некомпатибилности кои се однесуваат на сиот ваков персонал.

Правна рамка за Државната Служба во Автономните Заедници

Уставно гледано, Автономните Заедници имаат законодавни овластувања за работите на Државната Служба, со единствено ограничување - почитување на законскиот режим, создаден од Државата.

Членот 11 од Законот за Реформа на Државната Служба истакнува дека „секоја Автономна Заедница ќе усвои законодавство на своето Законодавно Собрание, со цел да ги организира своите Државни Служби“. За користење на овие овластувања, секоја од Автономните Заедници изготвила нацрт закон за својата Државна Служба.

Генерално, без значителни разлики, тие го следат моделот на Државната Служба, на пример, одржување на комбиниран систем на персонал сочинет од државни службеници и вработени со договор.

Законодавството на Автономните Заедници на Државната Служба исто така, се применува на државните службеници кои се пренесени од Државната Администрација, која продолжува да припаѓа на својот изворен персонал и степен и останува во Администрацијата од која води потекло, во категоријата на Служби во други Државни Администрации (член 88.1 од Основниот Статут).

Двојната природа на Основните Правни Системи

Работните односи на персоналот кој овозможува услуги во јавниот сектор, се управувани од два правни режими: првиот е Административниот Закон, а другиот е Законот за Работна сила. Потоа, постои различност на посебни правни рамки, во рамки на овие два основни правни системи.

Како последица на ова двојност, постојат два вида на односи за вработување во Државните Администрации: законски вработувања или вработувања во државната служба врз основа на и реакција со договор, како и две категории на државни службеници како персонал и вработени со договор.

Како и да е и покрај оваа двојност на системите, законодавците увиделе дека треба главните аспекти на нивните регулативи да ги постават во единствена рамка. Затоа, Основниот Закон за вработените во Јавниот сектор бр. 7/2007 од 12-ти април, заедно го регулира системот на државните службеници и вработените со договор. Во вториот случај на вработените со договор се применува Законот за работни односи и други работни прописи. Во одредени аспекти, овој Закон ги дефинира основните критериуми кои мора да се обсервираат од Државната Администрација, која пак е одговорна за нивната имплементација.

Овие два правни системи кои се однесуваат на работните односи меѓу Државните Администрации и нивните вработени (индивидуални односи), исто така, постојат во нивните односи со претставници на персоналот (колективни или работни односи, односи со синдикати). Оттаму, постојат две различни регулаторни рамки кои ги дефинираат односите за претставување и колективното договарање на персоналот на државната служба и како резултат на тоа, два системи за претставување и колективно договарање за државните службеници и за вработените со договори.

Законскиот систем за вработување во државната служба е Генералното Правило

Уставниот Суд одлучил дека Уставот се определил за законски режим за персоналот во јавната служба, иако без исклучување на договорното вработување. Ова значи дека Државната Администрација мора да ги пополни своите непополнети работни места во главно со државни службеници.

Ова било традиционално решение во Шпанија; поголем дел од персоналот на Државната Администрација секогаш биле предмет на закон, различен од оној за вработените во приватниот сектор, што секогаш било оправдано со фактот дека државните службеници се вклучени во извршување на јавни овластувања или јавна надлежност.

Изборот на законски систем е утврден во членот 15 од Законот бр. 30/1984 од 2-ри август, во Законот за Реформа на Јавната Служба (не бил отповикан од Основниот Закон за вработените во Јавниот сектор), според кој "генерално, работните места во Општата Државна Администрација, во органите на Автономните Заедници и

ентитетите преку кои се остварува системот на социјална заштита, ќе бидат извршувани од државни службеници”.

Персонал со договор е исклучок

Можноста која и дозволува Државната Администрација да вработува свој персонал со договор, правно гледано е исклучок само за оние кои се посебно вклучени во затворена листа од членот 15 од Законот за Реформа на Државната Служба и тоа само за одредени работни места. Членот 9.2 од Основниот Закон за вработените во Јавниот сектор го вклучува следното ограничување: *“Во било кој случај, користењето на функции кои вклучуваат директно учество во извршувањето на јавните овластувања заради зачувување на општиот интерес на Државата и Државните Администрации се исклучиво извршувани од државни службеници...”*. Имајќи го ова во предвид, Преодната Одредба Два овозможува во одредени случаи, за договорните вработени со полно работно време кои се на работни места класифицирани како резервирани за државни службеници да учествуваат во интерни постапки за селекција при унапредување, за влез во Associated public service Corps or Scales.

II .Ц Наградување и други услови за вработување

Главниот закон кој се однесува на платите е Општиот Буџет на Државата, во кој е регулирано зголемувањето на платите и начинот на кој тие се дистрибуираат. Тоа е содржано во специјален дел на законот, посветен на Расходите на Персонал, именуван како Поглавје Еден.

Како и да е, општиот Буџет на Државата го дефинира квантумот, но организацијата на платите е предмет на уредување на законот кој ја регулира Државната Служба.

Оттаму, Основниот Закон за Вработените во Јавната Служба воспоставува нова структура на системот на плати и се фокусира на оценување на работењето, но нема да се применува се додека законот не се доразработи.

Во меѓувреме, работниот систем за исплата е оној од Законот 30/1984.

Постојат три вида на плати: основна, дополнителна и екстра плата.

Основните наградувања се составени од плата и тригодишни бонуси.

Платата се утврдува според знаењето кое се бара, еквивалентно на академскиот степен. Тригодишните бонуси го наградуваат службеникот за времетраењето на неговата служба. Тие се зголемувања на плата, кои што службениците ги добиваат на секои три години.

Дополнителните наградувања, поврзани со работното место се состојат од: додаток за тежината и одговорноста на работното место; посебен додаток на плата за специфичните услови на работата; додаток за оценување, создаден за исплаќање на продуктивноста; иако ова всушност не функционира на тој начин.

Според многукратниот административен систем кој се применува во Шпанија, некои од овие плати се исти за сите три нивоа на власт (централно, регионално и локално). Оттаму, основно наградување е еднакво потребно за сите администрации. Како и да е, кога станува збор за додатокот за работно место, специфичниот додаток и додатокот за оценување, различните администрации би можеле да одредат различни износи.

Со цел да се одржи одредено ниво на кохерентност во наградувањата, Општиот Буџет на Државата го одредува максималното ниво на зголемување за целата администрација и во случај на надминување на овој максимум постојат посебни процедури, создадени за разрешување на оваа ситуација.

Што се однесува до условите за вработување, властите на локално ниво се исто така, слободни да ги дефинираат работните часови на своите вработени, почитувајќи го минимумот одреден од државата.

II .Д Бенефиции за пензионирање

Државните службеници се опфатени во еден од двата системи на социјална заштита:

- Пензиски ситем и систем на административна заштита,
- Општиот систем на Социјална Заштита, заеднички за вработените во приватниот сектор.

Државниот Пензиски Систем гарантира старост, немоќност, смрт и опстанок, за државните службеници што се опфатени со овој систем.

II.E Односи

Членот 99 од Основниот Закон кој се однесува на Вработените од Јавниот сектор ги одредува Односите на Соработка меѓу Државните Администрации, како обврска за трите нивоа на власт.

Членот 100 ги опишува различните тела на соработка, почнувајќи од Секторската Конференција на Јавната Администрација, како главно тело за соработка во Јавната Администрација.

Оваа Секторска Конференција ги групира претставниците од Државата, Автономните Заедници, Ceuta и Mellila, како и Федерацијата на Општини и Провинции во Шпанија и функционира на највисоко ниво, со највисоките претставници од секоја област.

На пониско ниво, постојат други тела чие функционирање е од техничка природа.

Едно од овие тела е Координативната Комисија за вработување во Јавниот сектор, со чести состаноци во различни Автономни Заедници, со цел да се координира развојот на Основниот Закон за Вработените во Јавниот Сектор, како и да се координираат различните прашања на кои можеби, би требало да им се обрне внимание. Во последната година се сменил нејзиниот состав, па денес е поголем, вклучувајќи во моментот, претставување на Локални Ентитети.

Овие тела постигнуваат договори кои се однесуваат на јавната администрација, по пат на консензус. Затоа, со цел да се ограничи капацитетот за прекинување на дистрибуцијата на надлежности уредена со Уставот на Шпанија и Автономните Закони на секоја Автономна Заедница, постои друго тело т.н. Мониторинг Комисија за Законите и Правилата на Автономните Заедници.

Оваа Комисија е задолжена за реакција спроти сите закони и правила на Автономните Заедници кои се закана за балансот во дистрибуцијата на надлежности меѓу Државата и Автономните Заедници. Нејзините реакции се изразени преку Опомени до Автономните Заедници или, доколку е потребно, барање до Уставниот Суд.

III ДЕЛ – ЕФЕКТИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ

III .A Status Quo и скорешни предизвици

Како што веќе кажано претходно, мапата на Автономните Заедници била создавана постепено, онака како што регионите во Шпанија ги превземале своите автономни права.

Од Уставот на Шпанија од 1978 година, имало процес на децентрализација во Шпанија, кој што ја преобразил Унитарната Држава Шпанија во унитарна децентрализирана држава. Во сегашно време, Шпанија е поделена во 17 (седумнаесет) Автономни Региони и 2 (два) Автономни Градови.

Шпанија не е баш сојузна држава, како што е тоа Германија, или Соединетите Американски Држави, но е унитарна со автономни региони, со капацитет да донесуваат закони.

Овој капацитет е исклучителен кога станува збор за одреден број на прашања и тој е споделен со Државата, кога станува збор пак, за други прашања.

Сите Автономни Заедници биле конституирани меѓу 1979 и 1983 година, така што Автономната мапа била комплетирана во 1995 година, со одобрувањето на Специјалните Статути за Ceuta и Mellila. Затоа, се чини дека Автономните процеси завршиле во 1995 година. Како и да е, од 2005 година, започнало движење за реформа на режимот на Автономиите, водејќи кон процес во кој што овие Закони на Регионите биле модифицирани; ова веќе се случило во бројни Зедници, како на пример, Андалузија, Арагон, Балеарските Острови, Каталонија и Заедницата на Валенсија.

Главната точка на овој процес на децентрализација е дека обемот на секторот на Државна Служба како целина (човечки ресурси, надлежности, буџет, итн...), опаднал во изминатите 20 години, додека обемот на Државниот Сектор во Автономните Региони се зголемил.

III .B Збирен обем на јавни буџети и/или активности

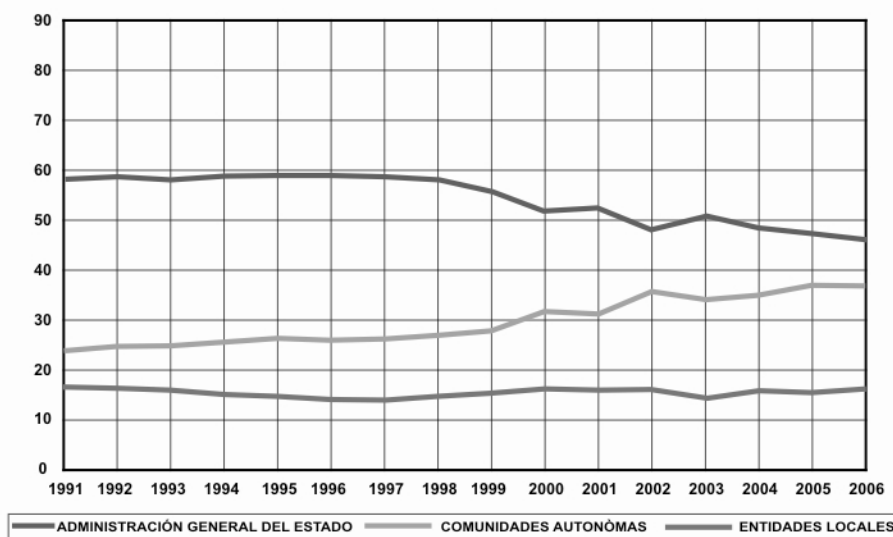
Кога станува збор за Персоналот во Државниот Сектор, некои бројки можат да ни го покажат еволуцијата развојот во различните нивоа на власт.

Во Шпанија постојат 2.519.801 државни претставници. 555.755 од нив работат за државата и 1.260.575 работат за Автономните Региони. Исто така, постојат 607.293 државни претставници кои работат за Локалните Ентитети и 97.178 кои работат за универзитетите.

Оваа значајна територијална децентрализација на вработувањето во државната служба доаѓа првенствено, како резултат на трансферот на Автономните Заедници, на сите образовни, универзитетски и не универзитетски услуги, на кои што отпаѓа голем процент на вработување (речиси 50% од вкупниот број во сите Автономни Заедници); и исто така, трансферот на поголем дел од здравствените услуги на Автономните Заедници (околу 36% од нивниот персонал), кој што се смета за голем број на работни места.

Со цел да се анализира јавниот расход во сите три нивоа на јавна администрација, многу е корисно да се провери графикот прикажан подолу, каде што многу јасно можеме да го видиме (иако на шпански јазик), развојот на јавните расходи во Државата, Автономните Заедници и Локалните Ентитети, од 1991 па се до 2006 година.

**REPARTO DEL GASTO PÚBLICO
ENTRE LOS SUBSECTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(CON CARGA FINANCIERA Y SIN PENSIONES)**



III .Ц Структурни прашања

Во моментот, постои намалување во бројот на договорните вработени, во вкупниот број на вработувања во државната служба, претходно оваа категорија варираше во голема мера, но денес има исклучок во Државната Администрација, каде што овој број опаѓа од 30% во 2001 година до 26.64% во вкупната државна служба во 2007 година.

Исто така, постои зголемен удел на женска популација, во сегашни услови прилично над нивото во вкупното вработување.

Работните места во државната служба во основа се концентрирани во социјалните услуги и посебно во областа на здравството и образованието, на кое спаѓа голем процент на вработеност и тоа, повеќе од 46% од вкупното вработување во државната служба и 78% од вработувањето во Автономните Заедници.

Значителниот раст во вработувањето во државната служба во Шпанија, меѓу 1977 и 2001 година, од речиси еден милион работни места во абсолютни вредности и 68.12% во релативна смисла, се објаснува посебно, со зголемената експанзија во социјалните услуги, во текот на тој период пред се, во образованието и здравството, како и со создавањето на нови работни места во новите Државни Администрации во Автономните Заедници. Ова сценарио било изменето со високиот раст на бројот на работни места, објавени во периодот меѓу 2001-2007 година, со значително зголемување во бројот на работни места и комплетирањето на обемиот процес на пренос на тие Заедници.

Затоа, од претходната ситуација каде што вработувањето во јавниот сектор се зголемило повеќе, отколку генерално вработувањето во општиот сектор во периодот од 1977-2001 година, ова второто (вработување во општиот сектор), се зголемило за 18.29%, кога се зема во предвид работната популација и, 34.96% за вработени со плата (вработени на неопределено време), додека како што веќе е истакнато, вработувањето во државната служба било зголемено за 68.12% во периодот од 2001-2007 година, на 39.36% зголемување на работната популација и 44.42% за персоналот со плата (неопределено време), додека уделот на вработувањето во државната служба во вкупниот удел на вработувањето се придвижил во текот на минатиот период од 12.36% и 154.01% соодветно, поврзано со вработените на неопределено време и бројот на вработени.

Во исто време, како што се зголемувало вработувањето во државниот сектор во Шпанија, така било и значително дистрибуирано, како резултат на политичката и административна децентрализација, која била потребна за развој на Државата на Автономии, создадена во Уставот.

Ефектот од оваа повторна дистрибуција на број на вработени бил спектакуларен. Државната администрација изгубила речиси 52% од својот персонал и потоа со повторна пресметка, речиси 82% од вкупното вработување во државната служба во 1982 година, се до 2007 година, со само 22%.

Од друга страна, бројот на вработени во Автономните Заедници значително се зголемил, од 3.85% на севкупното вработување во државната служба во 1982 година, до 50.03% во 2007 година, правејќи ги нив главен работодавец во јавниот сектор.

Бројот на вработените во Локалната Администрација (Градски Совети) и Универзитети исто така, значително се зголемиле, како во апсолутна, така и во релативна смисла; во услови на висок број на вработени, тие го зголемиле својот удел во вкупното вработување во државната служба, со Локалната Администрација (Градски Совети), движејќи се од 14.47% во 1982 година, до 24.1% во 2007 година и Универзитетите од 2.64% до 3.86% во истиот период.

III .Д Трошоци за работната сила

III .Е Управување со човечки ресурси

Системот на вработување во Државната Администрација на Шпанија се заснова на трите принципи, утврдени во Уставот од 1978 година. Овие принципи се стручност, капацитет и еднаквост.

За да се стане државен службеник во Шпанија мора да се поминат серији испити, согласно со категоријата на државни службеници, која треба да се постигне.

Секоја година Законот за Годишен Државен Буџет утврдува број на работни места кои се бараат од Државата и Законите за Буџети на Автономните Региони, го прават истото со различните региони.

Постојат различни процеси на вработување за Државата и Автономните Региони.

Националниот Институт за Државна Администрација е одговорен за вработувањето на оние државни службеници кои припаѓаат на општите категории во Централната Администрација. Од друга страна, секое Министерство е одговорно за вработувањето на оние вработени во државниот сектор, кои припаѓаат на посебни категории.

Оваа структура се повторува во процесите на вработување во различните Автономни Региони.

Потребите за вработувањето, како на пример, образование, искуство во работата, вештини, итн... се утврдени во основата за процесот на вработување. Ова е јавен документ, објавен од субјектот, кој ќе управува со процесот на вработување кој што ги објаснува сите детали, поврзани со него.

III.Ф Односи меѓу државната администрација и локалните администрации

Постоеле битни трансфери на вработени од Државата во Администрациите на Автономните Заедници. Најскорешните биле во областа на здравствените услуги и правда.

Овие трансфери биле разработени со Заедничка Комисија за трансфери, посебно тело одговорно за вакви работи.

Намалувањето на бројот на општиот персонал во Државата било значително поврзано со соодветното намалување на функции.