

Д-р Сузана Цамгоска-Здравковска

**КОМУНИКАЦИЈАТА ВО
ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА**

Рецензенти

Проф. д-р Ѓорге Иванов

Проф. д-р Борче Давитковски

МАКЕДОНСКА РЕЧ

E-mail: makedonskarec@yahoo.com

www.makedonskarec.mk

© Сите права за ова издание се заштитени со закон. Забрането е копирање, умножување и објавување на делови или на целото издание во печатени и електронски медиуми или за друг вид јавна употреба или изведба без согласност на издавачот или авторот.

Д-р СУЗАНА ЦАМТОСКА-ЗДРАВКОВСКА

**КОМУНИКАЦИЈАТА ВО
ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА**



МАКЕДОНСКА РЕЧ
Скопје, 2012

СОДРЖИНА:

Предговор 11
 Вовед 13

I
КОМУНИКАЦИСКИ АСПЕКТИ
НА ЈАВНИОТ МЕНАЏМЕНТ 17

1. КОМУНИКАЦИЈАТА КАКО ПРОЦЕС ЗА РАЗМЕНА НА
ИНФОРМАЦИИ 19
 1.1 Пресек низ дефинициите за комуникација 19
 1.2 Улогата и значењето на комуникацијата 22
 1.3 Информациско-процесно дејствување 24
 1.4 Системските теории за комуникацискиот процес 25
 1.5 Комуникациско-информациски системи 27

2. ТЕОРИИ ЗА ЈАВЕН МЕНАЏМЕНТ 30
 2.1 Поимот менаџмент 30
 2.2 Функции на управувањето 31
 2.3 Клучната улога на комуникацијата и
 комуникацискиот менаџмент 33
 2.4 Концептот на јавниот менаџмент 34
 2.5 Нов јавен менаџмент&добро управување 37
 2.5.1 Принципи на доброто управување 39

3. ВАЖНОСТА НА КОМУНИКАЦИИТЕ ВО УПРАВУВАЊЕТО 41
 3.1 Историски претпоставки и значењето на организациското
 комуницирање 41
 3.2 Функции на организациската комуникација 44
 3.2 Принципи на отвореност и транспарентност 46

3.4 Комуникацијата во администрацијата како збир на средства и методи за пренесување информации.....	47
3.5 Идеални цели на комуникацискиот систем во администрацијата.....	49
3.6 Фактори кои влијаат врз текот на комуникацијата	51
4. ФОРМИ И ОБЛИЦИ НА ОРГАНИЗАЦИСКА КОМУНИКАЦИЈА	54
4.1 Комуникациски процес.....	54
4.2 Зависноста на екстерната од интерната комуникација.....	55
4.3 Вертикална, хоризонтална и дијагонална комуникација.....	58
4.3.1 Вертикална комуникација:.....	58
4.3.2 Хоризонтална комуникација.....	60
4.3.3 Дијагонална комуникација.....	63
4.4 Вербална/невербална комуникација.....	64
4.5 Формална наспроти неформална комуникација.....	66
4.5.1 Службено допишување.....	68
4.5.2 Неформална комуникација.....	70
4.6 Состаноци.....	71
4.7 Институционална меморија.....	73
II	
ИНФОРМИРАЊЕТО И КОМУНИЦИРАЊЕТО ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	75
1. ОРГАНИ НА ДРЖАВНА УПРАВА	77
1.1 Поделбата на јавната администрација.....	77
1.2 Дејност на државната администрација.....	78
1.3 Положба и основни начела на органите на државна управа.....	80
1.3.1 Видови органи на државна управа.....	81
1.3.2 Внатрешна организација, надлежност и надзор над работата.....	82

1.3.3 Раководење во органите на државна управа	85
1.4 Меѓуинституционална комуникација	86
1.5 Надлежности на локалната администрација	88
1.5.1 Организација и работа на органите на општината	89
1.5.2 Облици на учество на граѓаните	90
1.6 Механизми за соработка меѓу општините, Владата и органите на управата	91
1.7 Зајакнување на комуникацијата меѓу администрацијата и граѓаните	91
2. ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА	94
2.1 Е-Влада	94
2.2 Принципи и стратегија на Република Македонија	96
2.3 Проекти на Е-Влада во Република Македонија	99
2.4 Е-Седница	101
2.5 Интегриран Документ менаџмент систем (ДМС)	103
3. ЗАКОНСКИ РЕШЕНИЈА И ПРОЕКТИ	106
3.1 Законска должност за информирање на јавноста	106
3.2 Слободниот пристап до информациите	106
3.3 Комуникација “институција – граѓани”	108
3.4 Одделенија за односи со јавноста	112
3.5 Комуникација меѓу вработените	113
3.6 Проект на Британската владина агенција за меѓународен развој (DFID)	115
3.6.1 Функционалната анализа на Министерството за образование и наука	115
3.6.2 Функционална анализа на Министерството за животна средина и просторно планирање	115
3.6.3 Функционалната анализа на Министерството за труд и социјална политика	117
3.7 Анкета на Проектот за градење административни капацитети - Фонд за глобални можности (GOFRE)	117

III

КОМУНИКАЦИЈАТА ВО МИНИСТЕРСТВОТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (Примери од практиката, анализа и интерпретација на резултатите од истражувањето).....	121
--	-----

1. СИСТЕМОТ НА КОМУНИЦИРАЊЕ ВО МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА	125
1.1 Внатрешна структура	125
1.2 Внатрешна комуникација	128
1.3 Колегиум	130
1.4 Вертикална комуникација	132
1.5 Хоризонтална комуникација	133
1.6 Односи со јавноста	134

2. МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕКОНОМИЈА	138
2.1 Надлежности	138
2.2 Организација	140
2.3 Стратегија за комуникација во животната средина	142

3. ЕВАЛУАЦИЈА НА ИНТЕРНАТА КОМУНИКАЦИЈА	147
3.1 Идентификување на состојбата	148
3.1.1 <i>Министерство за образование и наука</i>	148
3.1.1.1 Информираност	148
3.1.1.2 Форма, начин, извор	149
3.1.1.3 Фреквенција на размена на информации	150
3.1.1.4 Колегиум: присуство, одржување	150
3.1.1.5 Состаноци во рамки на секторот/одделението	151
3.1.1.6 Оценување на интерното комуницирање	151

3.1.2 Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерство за економија	153
3.1.2.1 Информираност	153
3.1.2.2 Форма, начин, извор	154
3.1.2.3 Фреквенција на размена на информации	154
3.1.2.4 Колегиум: присуство, одржување	155
3.1.2.5 Состаноци во рамки на секторот/ одделението	155
3.1.2.6 Оценување на интерното комуницирање	156
3.2 Како треба да се одвива интерната комуникација	157
3.2.1 Министерството за образование и наука, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за економија	157
4. НОРМАТИВНИ АКТИ ЗА РЕГУЛИРАЊЕ НА ИНТЕРНАТА КОМУНИКАЦИЈА ВО МИНИСТЕРСТВОТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	158
4.1 Анализа на добиените одговори	159
Заклучни согледувања	170
Терминологија	178
Литература	181
Прилози	190

ПРЕДГОВОР

Барањата за транспарентност, отчетност и партиципација на граѓаните, како приоритети на доброто управување, ја наметнуваат потребата од воспоставување повисоко ниво на комуникација во/на државните институции. Притоа, во теоријата и во праксата сè поголемо внимание се обрнува на внатрешната комуникација како клуч за развој и за успешно функционирање на една институција, но и како предуслов за воспоставување на ефикасна екстерна комуникација.

Практикувањето на успешен комуникациски менаџмент се наметнува како значаен предуслов за ефективно и ефикасно спроведување на низа реформи во јавната администрација чија цел е исполнување на критериумите за добро управување како предизвик на современите демократски општества. Во таа насока, институционалната комуникација може да биде успешна само доколку развие ефикасни механизми за размена на информации, а внатрешните и надворешните комуникациски методи се надополнуваат и се поддржуваат едни со други.

Ова монографско издание се концентрира на комуникацијата како составен дел од јавниот менаџмент - со посебен осврт на комуникацијата во органите на државна управа во Република Македонија. Акцентот е на интерното комуницирање од аспект на размена на информации за конкретната област и дејност. Факторите што влијаат врз начинот на одвивање на комуникацијата во државните институции се безброј, од социјални, психолошки, до пошироко општествени. Но, најнапред, се клучните прашања: Кои се формите и облиците на интерна комуникација во органите на државна управа? Дали и колку тие во практиката се применуваат? Дали се застајуваат информациите меѓу вработените или тие лесно се разменуваат? Дали нормативното регулирање на интерната комуникација, согласно реалните потреби на вработените во функција на ефикасно извршување на работните обврски, е императивот за воспоставување на комуникациски систем со ефективна и ефикасна размена на информации?

Преку одговорите на овие и на низа други прашања, оваа книга има за цел да ја претстави состојбата со внатрешната комуникација во органите на државна управа во Република Македонија. Таа може да им послужи на студентите од областа на комуникологија, менаџмент, односи со јавноста, јавна администрација и сродните студиски програми, но би можела да поттикне и идни истражувања, како и расправа за зајакнување на нивото на комуникација во државните институции во Република Македонија, за потребата од нејзино регулирање, со разгледување на начините на кои на наброените и други прашања одговараат низа земји и системи, и со тоа да ѝ послужи на стручната, политичката и пошироката јавност, но и на креаторите на реформата на јавната администрација во Република Македонија.

Од авторот
Скопје, март 2012

ВОВЕД

Во современиот општествен живот комуникацијата е универзално препознатлива вредност која, независно од начинот, формите и облиците по коишто се одвива, има улога на своевиден индикатор според кој се мери прогресот и достигнувањата на едно општество. Нејзината ефикасност на индивидуално, интерперсонално, групно, организациско, општествено и глобално ниво, нејзиното практикување и успешната изведба (со прием којшто соодветствува на намерата на испраќачот, со фидбек како неопходност за нејзиното функционирање), се предуслов за успехот на индивидуата, групата, организацијата, општеството.

Притоа, размената на информации, како дел од комуникацискиот процес, добива сè поголемо значење, особено во услови кога таа носи и дава знаење коешто кореспондира со потребите на одредена индивидуа, група или организација. Оттаму, потребата од добро воспоставени правила за комуникација од аспект на размена на информации сè повеќе добива приоритетна улога за успешно функционирање на една организација, било да станува збор за приватна компанија или државна институција. Правилата можеби не можат стриктно да се воспостават на микрониво, на пример во семејството, меѓу пријателите, но колку што повеќе се движиме нагоре, кон структурите кои се составен дел од функционирањето на едно општество, толку повеќе расте потребата за нивно регулирање. Во поголемите општествени единици, како што се организациите или органите на државна управа, отсуството на соодветна регулатива и правила за размена на информации за конкретната област и дејност за коишто е надлежна институцијата, може да доведе не само до нарушување на комуникацискиот систем и рамнотежата, туку и до своевиден информациски хаос.

Ефективното и ефикасно дејствување, успешното управување или менаџирање на една организација или орган на државна управа, не би можело да се реализира без воспоставени текови на комуникација во рамките на организацијата и надвор од неа, кон корисниците на услугите на таа

организација. Во зависност од воспоставените текови на комуникација и точноста на пренесувањето на информациите зависи успешното одвивање на другите функции на управувањето. Најголем дел од проблемите во управувањето всушност се предизвикани од недостигот на комуникација. За да може ефективно да се планира, мора да се добиваат потребните информации. Одреден план мора да биде комунициран за да се стави во акција и да се реализира. Соодветното организирање, координирање, мотивацијата и контролата не може да се остварат без комуникација.

European Communication Monitor во континуитет прави обемни истражувања за менаџирање со комуникациите и односите со јавноста. Направените анализи и истражувања се во насока на идентификување на развојот на управувањето со комуникациите. Во резултатите од најновото истражување од 2011 година, во кое се опфатени 43 земји во Европа, меѓу кои и Република Македонија се истакнува дека значењето и интересот за интерната комуникација се во постојан пораст, со тенденција во 2014 година интерната комуникација да биде една од водечките дисциплини на комуникацискиот менаџмент .

Во денешни услови кога односите со јавност добиваат сè поголемо значење, кога добрата комуникација и размената на информации со надворешната јавност има за цел да ја претстави организацијата или државната институција транспарентна во однос на нејзиното работење и во таа насока да добие позитивен рејтинг во јавноста, системот „не може и не смее“ да се препушти на стихижност или на размена на информации „по потреба“. Тоа не само што има негативни последици за интерното функционирањето на самата организација, туку негативно влијае и врз надворешната комуникација и врз севкупната работа на организацијата.

Предизвиците пред кои стои Република Македонија бараат транспарентност и отвореност на државните институции, со цел да се овозможи активна партиципација на граѓаните во процесот на одлучување за прашања кои се од значење за квалитетот на нивниот живот. Но, се чини дека институциите на системот, пред сè органите на државната власт, „традиционално“, како резултат на „рецидивите“ од еден систем во минатото, сè уште, како навнатре така и нанадвор, функционираат во рамките на затворен и нефлексибилен социјален и општествен контекст, далеку од прерогативите на демократскиот плурализам. Голем дел од информациите тешко се достапни. Па дури и кога се работи за информации од јавен карактер, админи-

страцијата нивното пренесување многу често го доживува како „одавање на деловна тајна“.

Причините за ова може да се безбројни, но ние тргнуваме од претпоставката дека еден развиен систем е способен за отворена размена со средината. Доколку таа недостасува, тогаш внатрешно во системот се јавува потреба за репарација на поставените инсталации и начинот на нивното функционирање. Во овој контекст се гледа на внатрешната комуникација како на катализатор за промените, реформи во јавната администрација и отворање на системот надворешно, кон граѓаните и целокупната јавност.

Книгата е сочинета од три дела. Во првиот од нив се обработува значењето и улогата на комуникацијата во управувањето, концептот на јавниот менаџмент, новиот јавен менаџмент и доброто управување, формите и облиците на организациска комуникација, со посебен акцент на зависноста на екстерната од интерната комуникација.

Вториот дел се задржува на информирањето и комуницирањето во органите на државна управа во Република Македонија, при што се разработуваат идеалните цели на комуникацискиот систем во управата, како и факторите кои влијаат врз текот на комуникациите. Посебна глава во овој дел е посветена на дејноста, основните начела, организацијата и надлежностите на органите на државната управа, меѓуинституционалната комуникација, на принципите на Е-Влада, како и на законските решенија за информирање на јавноста.

Третиот дел е сочинет од анализа и интерпретација на резултатите од истражувањето, со акцент на системот на комуницирање во Министерството за образование и наука, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за економија. Во овој дел се пренесува евалуацијата на интерната комуникација од страна на вработените во овие министерства, како и анализа на добиените одговори од 15 министерства во Република Македонија во однос на нормативното регулирање на интерната комуникација.