



Институт
за
европска
политика.
Скопје



ПОЛИЦИЈА

ВОДЕНА ОД СИСТЕМ
НА ЗАСЛУГИ И НА
КВАЛИФИКАЦИИ ИЛИ
ПАРТИСКИ ИНТЕРЕСИ?

Merit or Partisan Led Police?

Александар Ванчоски

Наслов на публикација:

Полиција водена од систем на заслуги и на квалификации или партиски интереси?

Издавач: Институт за европска политика

Уредник: д-р Симонида Кацарска

Автор: м-р Александар Ванчоски

Лектура: Лилјана Петрушевска

Графички дизајн и печатење: Релатив

Скопје, јануари 2018

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Оваа публикација е овозможена со поддршка на Фондацијата „Отворено општество“. Содржината на анализата е одговорност на истражувачот Александар Ванчоски и не ги одразува ставовите на Институтот за европска политика и Фондацијата „Отворено општество“.

Содржина

Извршно резиме.....	4
Вовед.....	5
Мерит-систем – концепциски разгледувања.....	6
Нормативна уреденост на системот на селекција, вработување и на системот на кариера на полициските службеници.....	7
Значењето на високото образование во однос на развојот на полициска кариера.....	10
Анализа на состојбите со мерит-системот на заслуги и на компетенции при селекција, вработување и развој на кариера во МВР и во полицијата.....	14
Заклучок.....	17
Препораки.....	19

Извршно резиме

Децениски долгите реформи во македонската државната администрација, а вклучително и во Министерството за внатрешни работи и во полицијата, не резултираа со целосно воспоставување на функционален и одржлив мерит-систем на заслуги и на квалификации при селекцијата, вработувањето и при развојот на кариерата на службениците. Сè уште меритократијата во полициската организација е засенета од партиските интереси и не овозможува целосна транспарентност и објективност. Ваквата состојба ја доведува во прашање довербата на граѓаните во полицијата, како и уверувањата кои вредности и принципи во суштина таа ги застапува. Покрај потребата од доследно почитување на уставно загарантираните вредности и принципи во Р. Македонија, и евроинтегративните процеси кои водат кон полноправно членство во Европската Унија безусловно ја наметнуваат потребата за подобрување на состојбите во овој сегмент. Оваа анализа ги елаборира основите и принципите врз кои е воспоставен мерит-системот во Министерството за внатрешни работи, поттикнува аргументирана дебата за начинот на кој системот се применува, а исто така нуди и препораки што овозможуваат македонската полиција во својата организациска филозофија и функционирање во целост да се раководи од принципите и од механизмите на системот на заслуги и на квалификации.

Вовед

Целта на овој документот е да се даде анализа на состојбите во однос на системот на кариера и на обука на полицијата во Република Македонија и, во исто време, да понуди мерки за решавање на постојните проблеми и за постигнување соодветни стандарди во оваа област. Во процесот на градење на демократска држава и владеење на правото, државните институции во Р. Македонија во изминативе три децении се соочуваа со бројни и различни предизвици. Еден од тие предизвици, секако, беше процесот на воспоставување професионална, демократска, транспарентна и добро организирана полициска организација. Беа преземени бројни законски и организациски реформи за реструктурирање на македонските полициски сили во согласност со принципите и со идејата за демократска и граѓански ориентирана државна служба. Сепак, многу често позитивните ефекти од спроведените реформи не беа видливи или не секогаш беа спроведени на вистинскиот начин. Нефункционалната поделба на видовите власт и широко распространетите појави на влијание на политичките партии врз органите за спроведување на законот, силно се одразија врз функционирањето и врз организациската поставеност на македонската полиција.

Имајќи ги предвид улогата на полицијата во секое демократско општество и природата на полициските должности и обврски, пред сè се јавува потребата да се обезбеди транспарентна и професионална практика на регрутирање, вработување и на унапредување во полицијата, која е ослободена од политичко влијание и од други надворешни фактори. Исто така, како резултат на преземените обврски за пристапување на Р. Македонија во Европската Унија (ЕУ) и на процесот на хармонизација со законодавството на ЕУ, постои притисок за итно надминување на практиките на непрофесионално и неодговорно функционирање на македонската полиција.

Во анализата посебен фокус ќе биде посветен и на врската помеѓу образованието и мерит-системот, поточно на значењето на високото стручно полициско образование, кое кандидатите и службениците го поседуваат и како тоа е вреднувано при постојниот воспоставен мерит-систем во полициската организација од страна на соодветните комисији во постапките на селекција, вработување и на унапредување. Необезбедувањето на систем на заслуга не само што ја доведува во прашање ефикасноста и професионалноста на полициските службеници туку и овозможува неефикасно трошење на средства од буџетот на Министерството, појава на судир на интереси, појава на коруптивни дејства, намалена доверба од страна на граѓаните итн. Документот се фокусира и на предлагање одржливи решенија погодни за спроведување на системот заснован на заслуги при селекцијата, вработувањето и при унапредувањето во македонската полиција.

Мерит-систем – концепциски разгледувања

Еден од најзначајните пристапи на Европската унија во однос на професионализацијата на јавната администрација е фаворизирањето на концептот на меритократија и системот на вреднување на одредени квалификации и, едукација и на вредности, познат како мерит-систем, при селекцијата, вработувањето и напредувањето во кариерата на службениците во националните администрации и во европските институции и агенции.

Меритократијата, во суштина, ја засилува идејата за еднаквост и за компетентност бидејќи ја отфрла патронажата, непотизмот, корупцијата и неспособноста за влез во државната служба.¹

Во Р. Македонија со процесот на демократизација на општеството, а подоцна и со хармонизацијата на нашето законодавство со легислативата на ЕУ како земја кандидат за членство во Унијата, се наметна потребата од реформирање на државната и јавната администрација, а вклучително со тоа и на полицијата, заради нејзино реструктурирање и функционирање во согласност со системот на заслуги и на компетенции. Воспоставувањето на основите на мерит-системот во македонската јавна и државна администрација најпрвин беше предвидено со Стратегија за реформи на јавната администрација на Владата на Р. Македонија донесена во 1999 год., со која беше предвидено воведување на службенички систем. По ова следуваše донесување на Законот за државни службеници,² донесен во 2000 год., кој претставуваше прв закон со кој се воспоставија основните принципи и стандарди за службенички систем.

1 „Meritocracy for Public Service Excellence“; UNDP Global Centre for Public Service Excellence (Singapore) and Regional Hub of Civil Services in Astana (Kazakhstan); 2015; стр. 6.

2 Закон за државни службеници; „Службен весник на Р. Македонија“, бр.59/2000.;

Нормативна уреденост на системот на селекција, вработување и на системот на кариера на полициските службеници

Системот на селекција, вработување и систем на кариера на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи (МВР) на Р. Македонија во изминатите три децении константно се реформира и унапредува со различна динамика. Би требало да се истакне и дека ваквите реформски процеси и промени во одреден значителен степен беа иницирани, потпомогнати и финансирани и од одредени меѓународни актери, како што се Организацијата за безбедност и соработка на Европа (ОБСЕ), Советот на Европа (СЕ) и, особено, Европската Унија (ЕУ).

Меѓутоа, големиот број на измени и на дополнувања на Законот за државни службеници (ЗДС),³ континуираното политичко влијание во функционирањето на администрацијата,⁴ како и фаворизирањето вработувања на припадници од етничките заедници првенствено само поради квантитативно изедначување на процентот на застапеност во администрацијата, без притоа да се води грижа за реалните потреби на институциите и за воспоставените формални критериуми и квалификации,⁵ се одрази крајно негативно и врз реформските процеси со кои требаше да се воспостави мерит-системот.

Еден од првите чекори што беа направени за подобрување на селекцијата, унапредувањето на обуката и образованието на полициските службеници беше донесувањето на Законот за полициска академија⁶ во 2003 година, со кој се формираше високообразовна институција која најпрво ја пополни празнината од укинувањето на Средното полициско училиште и на Факултетот за безбедност и општествената самозаштита во 1995 год., а воедно овозможи и еден систематизиран и пометодичен пристап кон образованието на кадри од областа на полициските науки и безбедноста на сите нивоа – основна обука, континуирано образование и академска и истражувачка едукација.⁷ Понатаму, со Законот за полиција⁸ и со Кодексот на полициска етика,⁹ донесени во 2006 година, на формално-правен начин се прецизираа квалификациите, селекцијата и вработувањето во полицијата.

Со новиот Закон за внатрешни работи (ЗВР),¹⁰ кој се применува од март 2015 год., се вовеле „јасен и современ пристап на управување со работниците, базиран на работни компетенции, вложувајќи максимални напори за соодветно уредување на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, обуката, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на работниците во министерството“.¹¹

3 Беа направени 21 промена и беа донесени 6 укинувачки одлуки од страна на Уставниот суд на Р. Македонија.

4 Види Ристевска Јорданова, М., Абази Имери, А., и др.; „Живот и бројки: Соодветна и правична застапеност и интеграција на работното место“; Институт за европска политика; Скопје; 2016; стр.32; Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2011, стр.11 и 68.

5 Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012, стр. 9.

6 Закон за Полициска академија; „Службен весник на Р. Македонија“, бр. 40/2003.

7 Подетално за Полициската академија - Скопје и за моделот на едукација која таа го овозможуваше е образложено во поглавјето „Значење на високото образование во развојот на полициска кариера“ од овој документ.

8 Закон за полиција; „Службен весник на Р.Македонија“, бр. 114/2006; бр.6/09, бр.145/12, бр.41/14, бр.33/15, одлука на Уставен суд на Р.М. бр. 148/08, бр.106/16.

9 Кодекс на полициска етика; „Службен весник на Р.Македонија“ бр. 114/2006.

10 Закон за внатрешни работи; „Службен весник на Р.Македонија“, бр. 42/2014; бр.116/14, бр.33/15, бр.5/16, бр.120/16, бр. 127/16).

11 Стратегија за управување со човечки ресурси на Министерството за внатрешни работи 2014-2018; <http://arhiva.vlada.mk/registar/?q=node/408>; Скопје, 2014; стр.12.

Исто така од подзаконските прописи кои произлегуваат од ЗВР, како што се Правилник за начинот на спроведување на селекција и избор на кандидат за полицаец и начинот на работа на комисијата за избор на кандидат за полицаец,¹² Правилник за начинот на спроведување на селекција при распоредување, како и при унапредување и начинот на остварување на системот на кариера на работниците во министерството за внатрешни работи¹³ и Правилник за начинот на селекција и избор на лица кои засноваат работен однос во министерството за внатрешни работи¹⁴ прецизно ги определуваат селекционите критериуми и процедури при вработувањето во министерството и при унапредувањето и начинот на остварување на системот на кариера.

Колективен договор на министерството за внатрешни работи¹⁵ е уште еден документ кој содржи одредби со кои се уредуваат одредени сегменти од мерит-системот на заслуги и на квалификации при вработувањето и развојот на кариера.

Од формално-организациски аспект, во министерството и во полицијата, почитувањето на принципите на заслуга и соодветни квалификации е предвидено и со бројни стратешки документи. Стратешките заложби и цели во однос на оваа област се детално пропишани во Стратегијата за развој на полицијата 2016-2020,¹⁶ потоа во Стратегија за управување со човечки ресурси на МВР 2014-2018,¹⁷ како и во Стратешкиот план на МВР 2017-2019.¹⁸ За поздравување е фактот што во самата Стратегијата за развој на полицијата 2016-2020 отворено се нотираат одредени слабости во однос на менаџментот со човечки ресурси.¹⁹ Како одредена негативност на постојната организација на менаџментот со човечки ресурси се наведува постоењето на три посебни служби за човечки ресурси – на ниво на самото министерство, на ниво на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) и на Бирото за јавна безбедност (БЈБ), поради што постои непотребна триплификација на работата и, следствено, непотребно администрирање.²⁰ Во Стратегијата е пропишано дека „...БЈБ направи напредок со дизајнирањето на општа Стратегија за управување со човечки ресурси, во која при вработувањето на нови кадри се зема предвид развојот на кариера базиран на заслуги, и мерливост и транспарентност. Сепак, поради континуираното политичко влијание ефективната имплементација на системот за развој во кариерата ќе претставува вистински предизвик“.²¹ Со тоа, во еден официјален документ јасно се нагласува постоењето на политичко влијание во вработувањето и системот на кариера во МВР и во полицијата, што во изминатиот период беше секогаш јавно негирано од нивните највисоки раководни структури.

12 Правилник за начинот на спроведување на селекција и избор на кандидат за полицаец и начинот на работа на комисијата за избор на кандидат за полицаец, „Службен весник на Р.Македонија“, бр. 8/2015 год.

13 Правилник за начинот на спроведување на селекција при распоредување, како и при унапредување и начинот на остварување на системот на кариера на работниците во министерството за внатрешни работи; „Службен весник на Р.Македонија“, бр. 44/2015 год.

14 Правилник за начинот на селекција и избор на лица кои засноваат работен однос во министерството за внатрешни работи; „Службен весник на Р.Македонија“, бр. 13/2015 год.

15 Колективен договор на министерството за внатрешни работи; „Службен весник на Р.Македонија“, бр. 69/2015, бр.110/15.

16 Стратегијата за развој на полицијата 2016 – 2020; <http://www.mvr.gov.mk/vest/1372> ; Скопје, 2016.

17 Стратегија за управување со човечки ресурси на Министерството за внатрешни работи 2014-2018; <http://arhiva.vlada.mk/registar/?q=node/408> ; Скопје, 2014.

18 Стратешкиот план на Министерството за внатрешни работи 2017-2019. <http://mvr.gov.mk/Upload/Documents/170428%20%20SKRATEN%20SP%202017.pdf> ; Скопје, 2017.

19 Стратегијата за развој на полицијата 2016-2020; <http://www.mvr.gov.mk/vest/1372> ; Скопје, 2016; стр. 48.

20 Ибид, стр.48.

21 Ибид, стр.48.

Стратегијата за развој на полицијата, исто така, во делот на основната и континуирана обука, нагласува дека „... сè уште постои премногу парцијален ад хок пристап во обуките, што не соодветствува со добрите ЕУ-практики“.²² Ова само индиректно го потврдува недостигот од напредни капацитети за систематски и за методолошки пристап во едукацијата на полициските службеници, нешто од што министерството беше лишено со трансформацијата на Полициската академија и отстранувањето на високообразовниот и истражувачки потенцијал кој Центарот за обука не го поседува ниту, пак, има соодветни капацитети да го развие самостојно.

Стратегија за управување со човечки ресурси на МВР 2014-2018, која е во согласност со Законот за внатрешни работи, предвидува детални одредби кои директно и индиректно овозможуваат барем од формален аспект почитување и функционалност на системот на кариера и вработување базиран на заслуги, мерливост и транспарентност во министерството.

Во Стратешкиот план на МВР 2017-2019 год., иако не се говори експлицитно за мерит-систем, сепак во одредени сегменти од планот се наведува дека ќе се извршат „одредени активности и анализи за имплементацијата на системот за професионален и кариерен развој, потоа за континуирано подготвување акти и спроведување на процесот на оценување и кариерниот развој на вработените во МВР итн“.²³

Заедничко за сите овие претходно споменати стратешки документи на МВР е тоа што тие во одредени сегменти се навистина детални, но сепак отсутствуваат реално мерливи индикатори за нивната успешна реализација и примена. Покрај тоа, не се наведуваат никакви финансиски издатоци што ќе произлезат или ќе придонесат за функционална и ефикасна примена на мерит-системот на вреднување на компетенциите при регрутацијата, вработувањето и развојот на кариера на вработените во министерството и во полицијата. Во изминатиот период, забележително е и отсуството на конструктивна јавна дебата со стручната јавност, експертите, граѓанските организации кои се занимаваат со истражување на ваквата проблематика, како и со искусните постојни, но и пензионирани полициски службеници при донесувањето на ваквите стратешки документи на министерството.

²² Ибид, стр.42.

²³ Стратешки план на Министерството за внатрешни работи 2017-2019; <http://mvr.gov.mk/Upload/Documents/170428%20%20SKRATEN%20SP%202017.pdf> ; Скопје, 2017; стр. 41-42.

Значењето на високото образование во однос на развојот на полициска кариера

Еден од најважните услови за функционален и ефикасен мерит-систем за селекција, вработување и за развој на кариера во полицијата, се воспоставените критериуми за поседување на одредено ниво на соодветно образование, како и систем на вреднување на таквите образовни компетенции на кандидатите и веќе вработените службеници кои можат да бидат од формален и од неформален карактер.

Иако во ЗВР, и претходно споменатите правилници е предвидено да се земаат предвид образованието, искуството и другите компетенции што ги поседува кандидатот, како и тоа дека тие соодветно се бодуваат, сепак практиката покажува дека при селекцијата, вработувањето и при унапредувањето во македонското МВР и во полицијата, транспарентноста при процесот на бодување и на рангирање речиси по правило секогаш отсуствува. Ваквите бодувања и ранг-листи по секоја фаза на селекција никогаш не се објавуваат ниту на огласните табли, ниту на официјалната интернет-страница на МВР (било со полно име и презиме на кандидатите или, пак, енкриптирани со одредени шифри поради евентуална заштита на личните податоци), а не се ни доставуваат и не се јавни ни по однос на приговор и на жалба.

На овој начин процесот на селекција, вработување и на унапредување во МВР и во полицијата губи легитимитет пред кандидатите и јавноста, не се вреднува воопшто високото образование како значајна стекната квалификација, се јавува недоверба и чувство на необјективност кон полицијата, а покрај тоа се јавува и сомнеж на кои вредности и принципи таа како организација е поставена и кон кои таа се стреми. Во овој контекст може да се објасни и мислењето на граѓаните кое преовладува во однос на транспарентноста на процесот на селекција во МВР, па според одредени анкети спроведени во мај 2016 год. и во јули 2017 год., 65 проценти, односно 66 проценти (2017) од граѓаните сметаат дека вработувањето во полицијата се врши преку непотизам, преку политичка припадност или пак преку давање на мито. Само 12 проценти односно 13 проценти (2017 г.) сметаат дека вработувања се оствариле преку транспарентни објективни јавни конкурси.²⁴ Ваквата негативна перцепција беше нотирана и во извештајот за Р. Македонија за 2016 год. на Европската комисија.²⁵ За ваквата алармантност говорат и податоците произлезени од истражувањето на јавното мислење спроведено од Европската комисија преку „Евробарометар“ (Eurobarometer)²⁶ од мај 2017 г., според кое македонските граѓани споредено со граѓаните од сите земји членки на ЕУ (28 членки) и другите четири земји кандидатки за членство (Србија, Црна Гора, Албанија и Турција) имаат најниско ниво на доверба во сопствената полиција - само 34 проценти од македонските граѓани се изјасниле дека веруваат на полицијата.²⁷

24 „Оценка на полицискиот интегритет во Македонија“ како дел од акцијата „Пулсот за полициски интегритет и доверба на Западен Балкан (Western Balkans Pulse for Police Integrity and Trust: POINTPULSE)“; Аналитика – Скопје; Оваа акција е поддржана од Европската Унија преку програмата „Инструмент за граѓанско општество (Civil Society Facility)“, преку Инструментот за предпристапна помош (ИПА); 2016; стр.18; „Јавно мислење за полицијата“; како дел од акцијата „Пулсот за полициски интегритет и доверба на Западен Балкан (Western Balkans Pulse for Police Integrity and Trust: POINTPULSE)“; Аналитика – Скопје; Оваа акција е поддржана од Европската Унија преку програмата „Инструмент за граѓанско општество (Civil Society Facility)“; 2017; стр.17.

25 Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2016 година; стр.18.

26 Евробарометар (Eurobarometer) е серија истражувања на јавното мислење кои се спроведуваат во континуитет за различни области и теми во земјите членки и земјите кандидатки за членство во Европската Унија од 1973 год.

27 Евробарометар (Eurobarometer); Истражување на јавното мислење мај 2017; <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/88>; преземно 20.09.2017.

Голем број студии и анализи посочуваат на фактот дека високото образование додава вредност на полициската обука на службениците, бидејќи го подобрува развојот на вештините за критичко размислување, како и на вредносните системи кои одговараат на потребите и барањата на денешното општество, особено во областите на професионализам, почитување на човековите права, отчетност и легитимитет.²⁸ Од друга страна, во изминатите десетина години, македонското МВР и полицијата воопшто не покажуваа никакви стратешки и систематски определби и цели да привлечат што повеќе лица со високо образование или такви кои поседуваат високообразовни дипломи од областа на полициските науки и безбедност во своите структури, кои би биле подобро подготвени да одговорат на бројните безбедносни предизвици, со кои се соочува македонското општество.

Во контекст на високото образование и мерит-системот во македонската полиција беше основана Полициска академија како посебна организациона единица на МВР. Критериумите за запишување на Академијата беа во целосна согласност на критериумите пропишани во тогашниот ЗВР, кои важеа за прием на работници во министерството, потоа бројот на студенти кои се запишуваа на Академијата беше директно одреден од министерот за внатрешни работи и одобрен од Владата на Р. Македонија, а селекцијата беше спроведувана од комисија во која покрај членови од Наставно-научниот совет на Академијата, двајца членови беа од МВР.²⁹ Критериумите и постапката на селекција беа транспарентни и јасно поделени во неколку фази со јавно објавување на ранг-листи по секое тестирање. Меѓутоа, значењето и потенцијалот на Академијата не беше во целост препознаен од раководните структури во МВР и по само четиригодишно постоење, кон крајот на 2008 год., без оправданост и спроведување на јавна дебата со стручната јавност и самите студенти, таа беше укината и трансформирана на два дела – на Центар за обука (надлежен за основна и континуирана обука) и на Факултет за безбедност, кој стана целосно одвоен од организационата структура на МВР. Тогашните раководни структури и менаџмент во министерството без никакво спроведено истражување за оправданоста на одлуката, како и одговорност за веќе потрошените буџетски средства за школување, ги оневозможува овие студенти кои веќе ги имаа поминато и исполнето сите селекциони процедури за вработување, да се вработат во Министерството и во полицијата.

На овој начин се оневозможи воспоставувањето на мерит-систем на способности и на заслуги при селекцијата и при вработувањето на кадри во министерството и во полицијата, бидејќи селекционите процедури се одвиваа нетранспарентно и со нецелосно запазување на утврдените критериуми. Исто така, понискиот степен на обука и на едукација на примените кадри само со основна обука во траење од девет месеци и три месеци практична настава, подоцна се манифестираше и во бројни случаи на полициска бруталност, злоупотреба на полициските овластувања и злоупотреба на безбедносните служби за приватни и за партиски интереси.³⁰

28 Paterson, C.; „Adding value? A review of the international literature on the role of higher education in police training and education“; *Police Practice and Research*, 12(4); 2011.

29 Закон за Полициска академија; „Службен весник на Р. Македонија“, бр. 40/2003 год; чл.33 и 34.

30 За ова говорат годишните извештаи на Народниот правобранител, извештаите на одредени граѓански организации кои го надгледуваат полициското работење, како и периодичните извештаите од Комитетот против тортура на Обединетите нации и од Европски комитет за заштита од тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување.

Одредени добри практики укажуваат на тоа дека високото специјализирано полициско образование, споредено со основната полициска обука, овозможува значајни предности, бидејќи придонесува за подобри интелектуални и логични капацитети на кандидатите за полициски службеници, подобри вештини за решавање проблеми и конфликти, подобри профилирања на стручните вештини и знаења, поголеми познавања за човековите права и слободи итн.

Во контекст на утврдување на моменталната состојба со селекцијата и со вработувањето на кандидати со високо образование во МВР и во полицијата, беа доставени барања за пристап до информации од јавен карактер врз основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер³¹ до МВР, Центарот за обука при МВР и до Факултетот за безбедност Скопје (ФБ). Од добиените резултати на барањата за пристап до информации од јавен карактер беа добиени половични одговори, бидејќи имателите на одредени информации не доставија соодветни информации на некои од поставените прашања и барања.

Од добиените одговори и податоци во однос на тоа каков е односот кон вреднувањето на високото образование во МВР и полицијата при селекцијата, вработувањето и унапредувањето на полициските службеници особено индикативни се податоците добиени како одговор на прашањето „Колкава е бројката на вработени лица во МВР со високо образование со VII/1 степен (четиригодишни студии) или најмалку 240 кредити кои биле вработени со диплома од Полициска Академија/ Факултет за безбедност – Скопје“. Според добиените податоци од вкупно 3112 ново вработени лица, со завршена Полициска академија или завршен Факултет за безбедност – Скопје се само 207 лица.³² Исто така во контекст на овие бројки треба да се напомене и фактот дека голем број од ново вработените лица со завршена Полициска академија и ФБ се лица кои претходно веќе биле вработени во министерството со понизок степен на образование и се пријавуваат на повисоки работни позиции за побрзо движење во хиерархијата на министерството и на полицијата. Понатаму, од добиените податоци може да се забележи и дека од ново вработените 3112 лица во МВР и во полицијата во периодот од 2008 до 2016 година, 1.182 лица се вработени на позицијата „полицаец“ за кои се бара единствено средно образование, додека за истиот временски период на Полициската академија и на ФБ се дипломирани 1.021 студент во неколку области на специјализација (криминалистика, безбедност, полициско-оперативна работа, криминолошко-криминалистичка специјалност, приватна безбедност, безбедност и финансиска контрола итн.).³³ Ваквите податоци наметнуваат и бројни дилеми за ирационалноста на одлуките и за неефикасното користење на средствата од буџетот на РМ и од буџетот на МВР од страна на високите раководни структури во министерството и во полицијата при дефинирањето на приоритетите на политиките за квалитет во работењето на министерството и начинот на раководење со неговите постојни и идни човечки ресурси.

Несистематскиот пристап на менаџментот од таканареченото политичко ниво во МВР, во изминативе 10 години ги остави министерството и полицијата со незадоволителен степен на професионализација,³⁴ запоставен етички и вредносен систем како

31 „Службен весник на Република Македонија“, бр. 13/06; бр.86/08 и бр.6/10.

32 Види Табела 1 (Анекс).

33 Види Табела 2 (Анекс).

34 Кои се нотирани во извештаите на Европската комисија, како и во двата извештаи подготвени од Вишата експертска група за системски прашања во врска со владеењето на правото (извештаи на Прибе).

и со крајно лошо менаџирање со буџетските средства, со кои одново и одново се обучуваат лица за вработување во полицијата и во МВР преку деветмесечни курсеви, а притоа дипломираните студенти од академијата/факултетот, кои и квалитативно и квантитативно се поедуцирани и поспецијализирани за одредени комплексни сегменти од полициското работење, од целокупниот безбедносен систем, а вклучително и од областа на човековите права и етичкото постапување кон граѓаните, се оневозможуваат да станат дел од структурите на министерството и во огромен процент се соочуваат со невработеност по завршување на студиите. Дополнително загрижува фактот што на прашањата „Дали Факултетот за безбедност – Скопје има евиденција или направено истражување за бројот на вработени дипломирани студенти на додипломски студии во органите за спроведување на законите во Р. Македонија? И доколку постојат такви податоци да бидат споделени“, ФБ проследи одговор дека „Факултетот нема евиденција, ниту направено истражување за бројот на вработени дипломирани студенти на додипломски студии во органите за спроведување на законите во Р. Македонија“.

Ваквата состојба, несомнено покажува непостоење на објективен и систематски пристап во министерството и во полицијата во однос на вреднување на образовните компетенции на кандидатите и веќе вработените службеници, како еден од најважните услови за функционален и ефикасен мерит-систем за селекција, вработување и развој на кариера во полицијата.

Анализа на состојбите со мерит-системот на заслуги и на компетенции при селекција, вработување и развој на кариера во МВР и во полицијата

За тоа каква е состојбата со почитувањето на принципите на мерит-системот при селекцијата и при вработувањето на нови припадници во МВР и каков е развојот и почитувањето на принципите на утврдениот систем на кариера во министерството во одредени сегменти, укажуваат и годишните извештаи на Европската комисија за напредокот на Р. Македонија кон полноправно членство во Европската Унија (ЕУ).

Една од најчестите забелешки на комисијата, која е евидентна речиси во сите нејзини годишни извештаи за Македонија, е дека постојат цврсти аргументи за политичкото влијание и за присуството на политизација при регрутирањето, вработувањето и системот на унапредување во внатрешните организациони единици во министерството и во полицијата.³⁵ Исто така, во овој контекст треба да се напомене и дека Комисијата го нотира напредокот кој постои во однос на воспоставената легислативна рамка, која се однесува на воспоставените општи и посебни законски прописи кои директно ги утврдуваат основните принципи и начела кои мора да се почитуваат при регрутирањето, вработувањето и системот на кариера во администрацијата, а вклучително и во МВР и во полицијата. Но, сепак, укажува дека ова не е доволно, особено поради фактот на постоење на широко застапена практика на непочитување и неправилна примена на постојните нормативни решенија, кои се однесуваат на мерит-системот на заслуги и на стручни компетенции.³⁶

Во одредени извештаи, Комисијата укажува и дека непочитувањето на мерит-системот при регрутирањето и системот на кариера го загрозува самото оперативно функционирање и ефикасноста на криминалистичките истраги во одредени случаи водени од страна на припадниците на министерството и на полицијата.³⁷ Говорејќи за оперативното функционирање на полицијата, загрижува и фактот што според одредени истражувања на јавно мислење, дури 62 проценти од граѓаните веруваат дека политичарите имаат директно влијание врз него.^{38 39}

Комисијата нотира и постоење на практика на регрутирање или, пак, унапредување во службата без објавување на никакви јавни или интерни огласи.⁴⁰

Во еден од извештаите на Комисијата се нагласува и фактот дека потенцијалот на тогашната Полициска академија е премалку искористен од страна на МВР и на полицијата, што се должи, пред сè, на статусот на Академијата во министерството

35 Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2016 година; стр. 54, 69; Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2015 година; стр. 64; итн.

36 Ибид, 2016 год., стр.10; Ибид, 2015 год., стр.10 итн.

37 Ибид, 2012 год., стр.57; Ибид, 2011 год., стр. 68; Ибид, 2008 год., стр.64 и 66.

38 „Јавно мислење за полицијата“; како дел од акцијата „Пулсот за полициски интегритет и доверба на Западен Балкан“ (Western Balkans Pulse for Police Integrity and Trust: POINTPULSE); Аналитика – Скопје; Оваа акција е поддржана од Европската Унија преку програмата „Инструмент за граѓанско општество (Civil Society Facility)“; Скопје; 2017; стр. 20.

39 Овој процент во 2016 год. изнесувал 55 проценти од граѓаните што се изјасниле.

40 Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2011 год., стр. 68; Ибид, 2012 год., стр. 9; итн

и на недостигот од финансиски средства.⁴¹ Ова го покажува суштинскиот проблем во министерството и тогашното негово раководство, кои поради непостоење на соодветна стратегија, визија и знаење, го потценија целокупниот потенцијал на Академијата која можеше да се стави во функција на професионализација на целокупното министерство и полиција.

Доколку ваквите недостатоци, укажани од Европската комисија, се стават во контекст на двегодишната длабока политичка криза што произлезе од незаконското следење на комуникациите откриено пролетта 2015 год., тогаш сериозноста на ваквите недоследности добива особено значење и укажува на нужноста од темелна реформа на системот на регрутирање, вработување, транспарентност, одговорност и на системот на кариера базиран на заслуги и на квалификации во МВР и во македонската полиција.

Негативни појави поврзани со политизација на јавната администрација и со непочитување на транспарентноста, заслугите и на правичната застапеност при вработувањето во јавната администрација се нотирани и во објавените Препораки на групата високи експерти за системски прашања во врска со владеењето на правото, поврзани со следењето на комуникациите откриено пролетта 2015 год.⁴² Овие препораки јасно укажуваат на постоење на државни институции кои не функционираат во согласност основните принципи на владеење на правото и кои се заробени од партизацијата и од феноменот на непостоење на одвоеност на државата од партијата на власт.

И во извештаите подготвени од бројни граѓански организации и независни експерти од Р. Македонија, кои во изминативе две години подготвија годишни документи со предлози за итни реформски приоритети⁴³ се посочуваше на злоупотреба на јавната администрација, вклучително и на МВР и на полицијата, од страна на партиите на тогашната владејачка коалиција.⁴⁴

Разочарувачки е фактот што дури и по две години од првиот извештај на Прибе, во вториот ваков извештај, подготвен од истата група на виши експерти, на барање на Европската комисија, кој беше објавен во септември 2017 год., се посочува дека констатираните недостатоци сè уште не се отстранети. Во вториот извештај повторно се нотира дека „процесот на вработувањето и унапредувањето на полициските службеници сè уште не е транспарентен и е под силно влијание на политичката припадност“.⁴⁵ „Ова е олеснето и од недостигот од јасно утврдени критериуми за унапредување и за назначување и од недостигот од обврзувачка поврзаност помеѓу работната позиција и рангот“.⁴⁶

41 Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2007, стр. 11.

42 https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf; јуни 2015.

43 Во подготовката на „Предлог за итни демократски реформи“, јули 2016 год.; Скопје и „Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“, јули 2017 год., Скопје, учествуваа 146 претставници од 73 граѓански организации, научни работници и независни експерти, кои беа вклучени по соодветни области во одредени работни групи, врз основа на сопствената експертиза и на долгогодишен граѓански и академски активизам.

44 „Предлог за итни демократски реформи“, јули 2016; Скопје, стр.32; „Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“, јули 2017, Скопје, стр.37.

45 „The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017“;Брисел; 14 септември 2017; стр. 16.

46 Ибид; стр.16.

Токму поради ова, во делот од извештајот кој се однесува на препораките за „Капацитет, независност и одговорност на службата за спроведување на законот и обвинителството“, експертите посочуваат дека „МВР треба да применува јасни и транспарентни критериуми за регрутирање, унапредување и на прераспоредување и да воспостави кохерентност меѓу работните позиции и ранговите“.⁴⁷

Загрижува и фактот што самите органи на државната управа, високообразовните институции (конкретно во случајот на МВР и на полицијата, Факултетот за безбедност или, пак, нему сродните факултети од приватните универзитети), а вклучително и Македонската академија на науките и на уметностите (МАНУ) не подготвија никаква сериозна и издржана анализа (налик на извештајот на Прибе) за ваквите проблеми и сериозни недоследности, при што тие беа само пасивни набљудувачи на настаните.

Потребата за зајакнување на системот во вработувањето и во унапредувањето врз основа на вредности и на заслуги е повеќе од очигледна и истовремено нужна за поттикнување на професионализмот, компетентноста и на сервисно ориентираната филозофија на функционирање на МВР и на полицијата.

47 Ибид; стр.17.

Заклучок

Генерално, во системот на организација на МВР и на полицијата се воспоставени потребните легислативни услови за воспоставувањето на системот на заслуги и на квалификации при селекцијата, вработувањето и системот на кариера во министерството и во полицијата, но отсуствува нивното практично и целосно спроведување. Законските и подзаконските прописи, како и другите стратешки документи кои содржат одредби и цели во однос на воспоставувањето или подобрувањето на мерит-системот, често се носат без претходно соодветно спроведени анализи, стратешки нецелосно дефинирани определби или неконзистентни систематски решенија, поради што практичната примена на ваквите акти и документи се одвива со бавно темпо, со неефикасно користење на расположливите финансиски, материјални и човечки ресурси или, пак, воопшто не се меѓусебно усогласени и применливи.

И покрај постоењето на систематски реформи како на државната администрација така и на самата полиција, сепак сè уште е застапено силно влијание од страна на политичките елити врз вработувањето и унапредувањето во МВР и во полицијата. Ваквата состојба имплицира нецелосната имплементација на принципите на мерит-системот на заслуги, но и на самото полициско оперативно функционирање.

Недоследното применување на принципите и на системот на мерит при селекцијата, вработувањето и системот на кариера во МВР и во полицијата, придонесува за создавање сомнеж и за намалена доверба кај потенцијалните кандидати, вработените службеници и граѓаните за организациските вредности и принципи на полицијата. Исто така, постоењето на нетранспарентност и необјективност се идеални услови за појава и за ширење на судир на интереси, како и за коруптивни однесувања во самата полиција.

Министерството и полицијата немаат стратешки определби за привлекување кандидати за полициски службеници кои ќе имаат што е можно повисок степен на образование, подобар квалитет на стекнато образование, разновиден профил на квалификации и на вештини. Ваквиот пристап доведува до неможност да се воспостават одржливи основи за мерит-системот, но и до погрешен пристап во целокупното управување со човечки ресурси. Покрај тоа, со трансформацијата на Полициската академија, МВР и полицијата повеќе не располагаат со сериозни научни и аналитички истражувачки капацитети, кои би помогнале при креирањето одредени политики, стратегии, подготовка на законски и подзаконски решенија и слично, што во изминатиот период се покажува како сериозен недостаток кој се манифестира преку чести и бројни измени и дополнувања на законските прописи од надлежност на министерството, преку одлуките за укинување од страна на Уставниот суд на одредени членови од законите, преку непостигнувањето или бавната динамика на остварување на воспоставените стратешки цели и акциски планови, зголемен број на случаи на полициска бруталност, неможност да се откријат сторителите на сериозни кривични дела итн.

Исто така, постапките по приговори и по жалби при селекцијата, вработувањето и при унапредувањето во службата, се сведени на чиста формална и техничка постапка, која се карактеризира со нетранспарентност.

Ваквите негативни состојби доведуваат и до застој на евроинтегративните процеси на Р. Македонија и до одложување на нејзиното полноправно членство во ЕУ.

Препораки

Како конкретни препораки што би придонеле за подобрување во практичното спроведувањето на мерит-системот во рамките на МВР и на полицијата, но и кои би помогнале да се поттикне понатамошна јавна дебата и размислувања во однос на практиките на нетранспарентност и необјективност при вработувањето и унапредувањето, овој документ ги нуди следните:

- Воспоставување на прецизирани критериуми на оценување на степенот и на квалитетот на образованието и на другите компетенции на потенцијалните кандидати за вработување и за унапредување во министерството и во полицијата;
- Процесот на селекција, особено делот на бодирање и на објавување ранглисти од постигнатите резултати, да биде јавен и транспарентен, со давање образложение зашто одредени кандидати се примени и унапредени или, пак, зошто не се;
- Овозможување во комисиите за селекција и за унапредување во министерството и во полицијата секогаш кога бројката на слободни работни позиции е поголема од три, да има претставници од политичките партии кои не се дел од владејачкото мнозинство и/или претставници од канцеларијата на Народниот правобранител, и/или претставници од граѓанските организации кои имаат докажано долгогодишно искуство од областа на јавната администрација и на полицискиот надзор, заради мониторирање на постапката и враќање на довербата и на транспарентноста во селекцијата, вработувањето и во унапредувањето во полицијата;
- Воспоставување транспарентна и објективна постапка за приговори и за жалби по однос на селекцијата, вработувањето и на унапредувањето во службата;
- Воспоставување на отвореност за суштинска и континуирана соработка и дијалог со стручната јавност, експертите, граѓанските организации што се занимаваат со истражување на ваквата проблематика, со искусните полициски службеници и со пензионирани полициски службеници при донесувањето на одредени стратешки документи кои се однесуваат на подобрување на системот на заслуги и на квалификации;
- Овозможување на поефективна надворешна и внатрешна контрола врз полицијата, која, покрај, другото ќе биде подготвена да истражи и да спречи политички притисоци врз процесот на селекција, вработување и на унапредување во министерството и во полицијата;

- Да се воспостави повторно Полициската академија како организационен дел на МВР, преку инкорпорирање и сеопфатна реорганизација на Факултетот за безбедност Скопје и Центарот за обука при МВР. На овој начин Полициската академија темелно ќе ги систематизира и замено ќе ги поврзе високото образование, континуираната едукација и основната обука за сегашните и идни припадници на министерството и на полицијата. Воедно, ваквата академија ќе овозможи МВР значително да ги зајакне своите капацитети за подготвување темелни и издржани научни, легислативни и стратегиски анализи.
- Постојниот Факултетот за безбедност - Скопје, како правен наследник на Полициската академија, да спроведе истражување за бројот на вработени дипломирани студенти на додипломски студии во органите за спроведување на законите во Р. Македонија, а потоа да се воспостави континуирана и ажурирана статистика за ваквата состојба;
- Поголема транспарентност на МВР за тоа колку чини основната обука за позицијата „полицаец“ и за тоа колку чинело студирањето на студентите на Полициската академија во првите четири академски години додека Академијата била организационен дел од министерството;
- Одржување на континуирани обуки за службениците во министерството и во полицијата за значењето од постоење функционален мерит-систем и како неговите принципи и механизми да се одбранат во случај кога тие се загрозени;
- Користење на добри практики од областа на мерит-системот и раководењето со човечки ресурси од други европски полициски организации, преку инструментите за претпристапна помош на ЕУ;

Табела 1

	Број на вкупно вработени лица во МВР	Број на вкупно вработени лица во МВР со диплома од Полициска Академија/ Факултет за безбедност – Скопје
Вкупно вработени лица	3112	207*
		*нововработени лица со завршена Полициска академија се 34 лица, а со завршен Факултет за безбедност – Скопје се 173 лица. ⁴⁸

***Податоците се однесуваат за периодот од 2008 до 2016 година

Табела 2

БРОЈ НА ДИПЛОМИРАНИ РЕДОВНИ И ВОНРЕДНИ СТУДЕНТИ НА ДОДИПЛОМСКИ СТУДИИ ВО СЕКОЈА АКАДЕМСКА ГОДИНА ПОЕДИНЕЧНО ВО ПЕРИОДОТ ОД 2008 - 2016 ГОДИНА НА ФАКУЛТЕТОТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ- СКОПЈЕ									
АКАДЕМСКА ГОДИНА	КРИМИНАЛИСТИКА		БЕЗБЕДНОСТ И ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА		БЕЗБЕДНОСТ		КРИМИНОЛОГИЈА И КРИМИНАЛНА ПОЛИТИКА		Вкупно од сите студиски програми
	РЕДОВНИ	ВОНРЕДНИ	РЕДОВНИ	ВОНРЕДНИ	РЕДОВНИ	ВОНРЕДНИ	РЕДОВНИ	ВОНРЕДНИ	
2007/08	107	39	/	/	/	/	/	/	146
2008/09	84	49	/	/	/	II	/	/	133
2009/10	48	34	2	/	/	/	/	/	84
2010/11	35	45	6	2	/	/	/	/	88
2011/12	37	39	21	23	/	/	/	/	120
2012/13	27	21	10	11	/	I	/	/	69
2013/14	36	35	19	20	/	/	/	/	110
2014/15	42	34	31	13	////	/	/	/	120
2015/16	33	32	10	14	/	/	/	/	89
2016/17*	37	17	2	6	/	/	/	/	62
Вкупно	486	345	101	89	/	/	/	/	1021

***Податоците за академската 2016/ 17 година се однесуваат заклучно со 10 мај 2017 год

48 Факултетот за безбедност - Скопје е правен наследник на Полициската академија од 2008 год. кога постоечката Полициска академија - Скопје се трансформира во два посебни правни ентитети, Центар за обука при МВР и Факултет за безбедност – Скопје.