Анализа на влијанието на изборите врз вработувањата во јавниот сектор, консултантските и другите договорни услуги

Viktor Mitevski

Вовед

Целта на оваа анализа е да се истражат трендовите и влијанието на изборните циклуси и политичките промени врз динамиката на постојаните и привремените вработувања и ангажирањето на надворешни лица во јавниот сектор. Дополнително, врз основа на јавно достапни податоци идентификувани се и други значајни фактори кои влијаат на овие процеси. Преку анализата се сознава дали постои поврзаност со изборните процеси и политичките промени и доколку постои какво е нивното влијание, особено имајќи предвид дека кај овие категории на буџетски расходи постои висока можност за евентуални злоупотреби од страна на властите.

Овие ставки се атрактивни за креаторите на политики, кои преку нив можат веднаш пред избори да ја стимулираат економијата, односно да задоволат одредени потреби на ограничена група на граѓани кои се блиски до нив. Емпириските студии пак, покажуваат дека мултипликаторот на јавната потрошувачката е повисок отколку на инвестициите (Batini and others 2014), што покажува дека на краток рок, креаторите на политиките можат да добијат поголем ефект со зголемување на тековните буџетски расходи, меѓу кои платите и надоместоците земаат значаен удел. Тоа земено во предвид, овие буџетски расходи имаат брзо влијание на резултатот кој политичките партии на власт сакаат да го постигнат за време на изборите.

Важно е да се нагласи дека зголемувањето на платите и дополнителните вработувања се дискреционо право на извршната власт. Зголемувањето на бројот на вработени може видливо и на многу краток рок да го подобри и квантитетот или квалитетот на јавните услуги, што гласачите можат да го протолкуваат како знак на компетентност на властите (Endegnanew and others, IMF, 2017).

Во овој преглед анализиран е период од 13 години, кој во себе опфаќа четири парламентарни и три локални изборни циклуси. Предмет на фокус се влијанијата на изборите врз редовните и привремените вработувања, трендовите кај консултантските услуги и другите договорни услуги како и ефектите од промената на власта на различни нивоа на власт. Дополнително, истражувани се и други значајни фактори како што се зголемувањето на минималната плата, промените во законодавството за работни односи, влијанието на Ковид-19 пандемијата и енергетската криза врз динамиката на вработувањата и другите ангажмани во јавниот сектор. За потребите на ова истражување користени се јавно достапните податоци од трезорскиот систем, МИОА и ДЗС.

Методологија

Методологијата за анализа на влијанието на изборите врз вработувањата во јавниот сектор, консултантските и другите договорни услуги се состои од неколку клучни чекори. Прво, избрани се релевантни податоци и извори, вклучувајќи јавно достапни податоци за остварени буџетски трансакции од платформата “Отворени финансии”, за период од 2010 до 2023 година и податоци за бројот на редовно вработени од Министерството за

информатичко општество и администрација (МИОА) за период од 2015 до 2023 година. Податоците за јавното здравство и Фондот за здравствено осигурување се исклучени бидејќи не се дел од трезорскиот систем на Министерството за финансии.

Временската анализа се фокусира на идентификација на клучни периоди како изборните години, промените на власт, како и влијанието на пандемијата Ковид-19 и кризите кои следеа потоа. Специфичните периоди на анализа опфатија две главни временски рамки: првата од 2010 до 2016 година, кога се анализира трансформацијата на привремени во редовни вработувања и политичката криза која имаше влијание на изборните процеси; и втората од 2017 до 2023 година, кога се анализира влијанието на неколкуте изборни процеси кои се случија во тој период, но и зголемувањето на минималната плата, Ковид-19 и енергетската криза.

Податоците се разгледувани како учества од вкупно реализиран буџет на државата во делот на плати и надоместоци, и учества од плати и надоместоци (трезорско конто-класа 40) во делот на привремени вработувања, консултантски и други договорни услуги со цел да се утврди реалното зголемување или намалување на трошењето на соодветните буџетски расходи, кои се предмет на ова истражување. Фокусот е на податоците на централната власт, при што анализирани се: бројот на вработени, вкупната исплатена сума за редовно и привремено вработените, како и сумите за консултантски и други договорни услуги низ годините.

Аналитичките техники вклучуваат истражување на корелациите и причинско-последичните врски за да се утврди влијанието на изборите врз исплатите и вработувањата. Временската анализа ги разгледува различните периоди со различни политички партии на власт, што овозможува длабинско разбирање на динамиката на овие процеси. Резултатите се толкуваат во контекст на политички и економски настани, при што податоците се презентираат преку графикони и табели за полесно и појасно толкување. Со оваа методологија, анализата обезбедува јасно прикажување на влијанието на изборите и другите релевантни фактори врз вработувањата и трошењата за консултантски и другите договорни услуги во јавниот сектор.

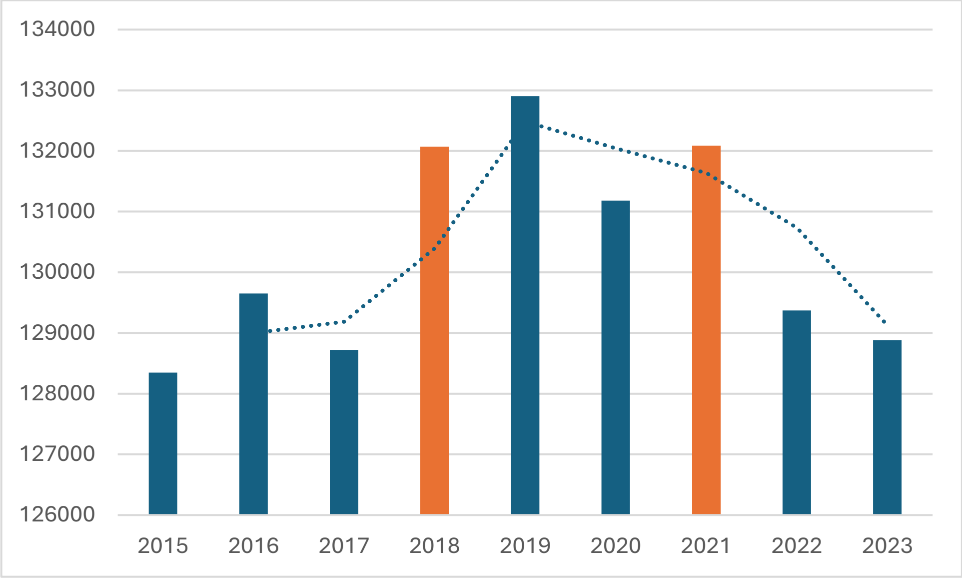
Анализа на податоци

Во овој дел, спроведена е детална анализа на податоците која ги опфаќа редовните вработувања, анализата на расходите за привремени вработувања на централно ниво, како и на консултантските услуги и другите договорни услуги со фокус на договорите за дело. Оваа анализа овозможува согледување на различните фактори кои влијаат врз динамиката на вработувањата и другите ангажмани во јавниот сектор. Податоците се разгледани и споредени низ различни временски периоди и политички контексти, со цел да се добие целосна слика за трендовите и варијациите на овие аспекти во јавните финансии.

Редовно вработени лица во јавен сектор

Податоците за бројот на редовно вработени во јавниот сектор датираат од 2015 година согласно извештаите на МИОА. Од овие податоци можеме да увидиме дека во период од 2015-2019 година, освен во 2017 година, има тренд на зголемување на вработувањата, а во период од 2019 година, со исклучок на 2021 година имаме намалување на бројот на вработени. Највисок пораст на број на вработени забележуваме во 2018 година со релативен пораст од 2,6% во однос на претходната година. Во 2016 и 2020 година, кога се парламентарните избори и во 2017 и 2021 година кога се одржуваат локалните избори, не се забележуваат одредени повторливи трендови. Имено, во 2016 и 2021 година кои се изборни години, има зголемување на бројот на вработените, но во 2017 и 2020 година истиот не се повторува, односно има намалување на бројот на вработени во јавниот сектор. Се забележува дека годината по парламентарните избори (ефектот од изборите во 2016 години се согледува во 2018 година, бидејќи Владата се формира во 2017 година), има зголемување на бројот на вработени во јавниот сектор.

Графикон 1 Вкупен број на вработени во јавен сектор



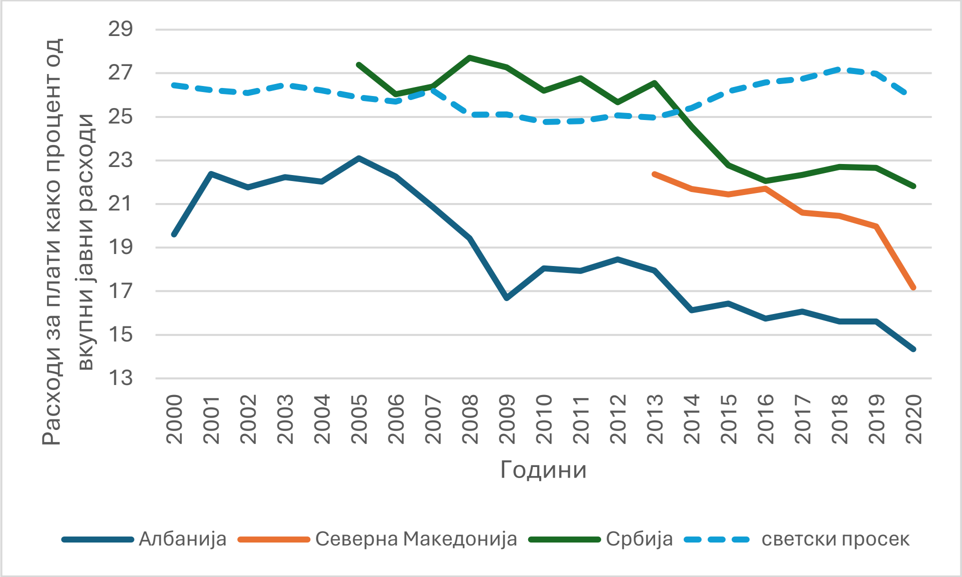
Извор: МИОА, ДЗС и сопствени пресметки

Согласно податоците од Светска Банка, доколку се споредат процентите на учество на платите од јавниот сектор во вкупните расходи може да забележиме тренд на намалување.[1]

---

[1] https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicator/WB+WWBI+BI+WAG+TOTL+PB+ZS

Графикон 2 Учество на плати од вкупните јавни расходи

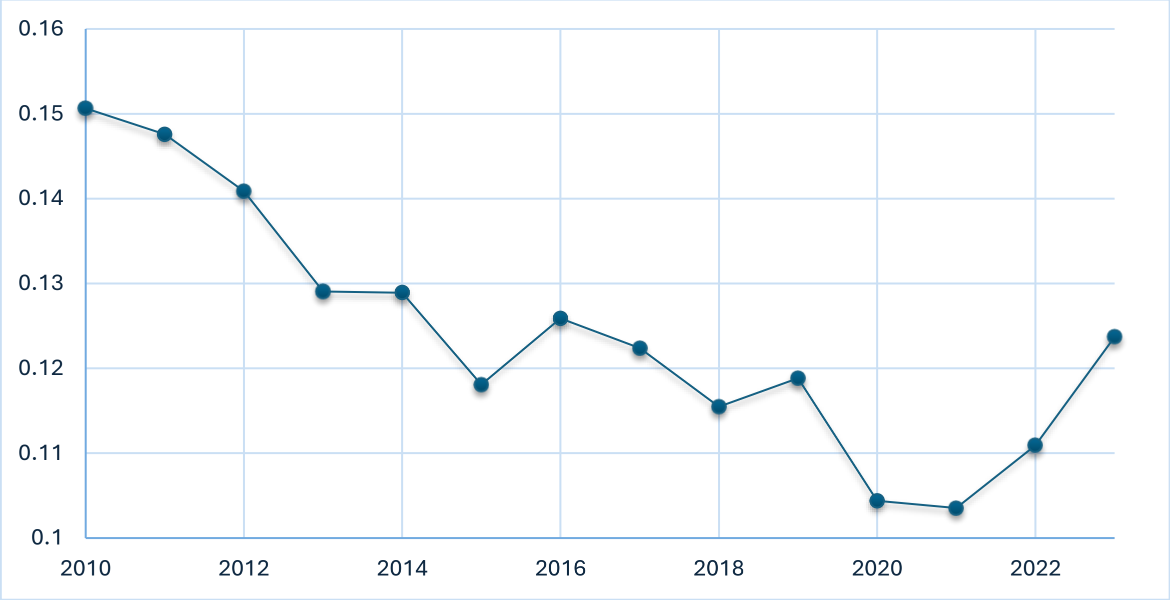


Извор: The World Bank

Имено, највисоката точка се забележува во 2013 година со 22,37%, и во 2016 година со учество од 21,71%. Во 2020 година учеството е 17,17%. Учеството е пониско од светскиот просек, што може да се гледа позитивно доколку е резултат на стратешки реформи и подобрувања на ефикасноста на вработените во јавниот сектор, без да се загрози квалитетот на јавните услуги. Меѓутоа, доколку помалото учество е резултат на потценети плати тоа може да доведе до недоволно финансирани јавни услуги и да влијае на квалитетот на управувањето. Споредено со Србија и Албанија се увидува истиот тренд на намалување, и трите земји во последните 10 години се под светскиот просек на учество на плати.

Од Графикон 3 се согледуваат два тренда на учество на плати на редовно вработените во централната власт од вкупниот буџет, првиот е тренд на намалување во период од 2010-2021, а вториот од 2021-2023 кога се согледува тренд на зголемување на учеството. Најниска точка е во 2021 година со 10% на учество, и највисока во 2010 година со 15% учество.

Графикон 3 Реализација на плати и надоместоци како процент од реализиран буџет на централно ниво 2010-2023 година



Извор: Open Finance и сопствени пресметки

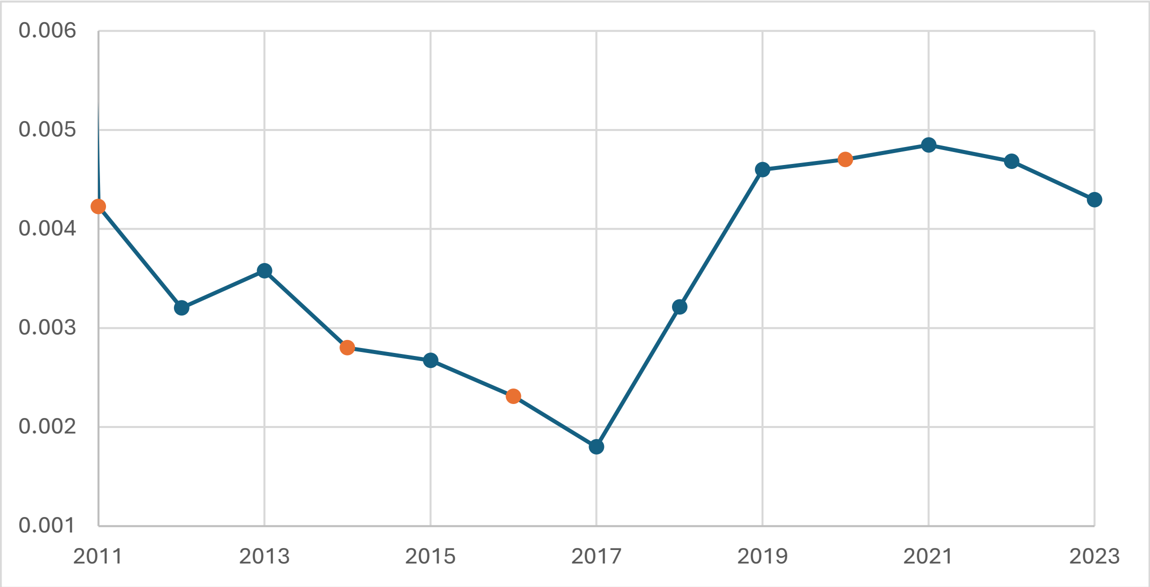
Привремени вработувања на централно ниво

На централно ниво во 2010 година вкупната исплатена сума за привремени вработувања од буџетските корисници е 858 милиони денари. Всушност, во таа година, е достигнат максимумот во исплатите за привремени вработувања во анализираниот период. Тој е за 5,47 пати повисок во однос на втората највисока точка на исплати за привремени вработувања во 2023 година, кога изнесува 157 милиони денари. Во 2011 и 2012 година се случува драстичен пад на исплатите за 89% и 26%, односно вкупно се исплатени близу 98 и 73 милиони денари. Причината за овој пад може да е промена на статусот на вработените во редовно вработени, промена на начинот за нивно ангажирање (вработените се ангажираат преку договор на дело или авторски договор) или се случил прекин на работниот ангажман.

Во 2013 година исплатите се зголемуваат за 11%, а во 2014 година се намалуваат за 20%. Со влегување на сила на Законот за трансформација на работниот однос од февруари 2015 година исплатите се минимално зголемени за 2%, додека во 2016 година опаѓаат за 9%, а во 2017 година се намалени за 21% во однос на претходната година. Со законот е предвидено веднаш да се вработат 35%, следните 35% од ангажираните лица да се воведат во редовен работен однос од декември 2015 година, додека останатиот број на ангажирани лица од септември 2016 година. Истовремено, во 2015 и 2016 година се случува политичката криза во државата. Во 2018 година се забележува значителен пораст од 80% на исплатите во однос на претходната година предизвикан од зголемување на бројот на привремено вработени од 1624 на 2439 лица, како и поради порастот на минималната плата. Во износ, исплатени се 84 милиони денари. Трендот на зголемување на исплатите за привремени вработувања расте, и тука треба да се земе предвид растот на минималната плата на 12.000 денари во септември 2017 година,

14.500 денари во декември 2019 година, 18.000 денари во март 2022 година и 20.175 денари во март 2023 година, а соодветно на тоа и растот на просечната плата. Зголемувањето на бруто минималната плата во септември 2017 година за 19%, во декември 2019 година за 17%, во март 2022 година за 22%, и во март 2023 година за 10% предизвикува ефект на зголемување на реализацијата на исплатите за привремени вработувања.[2] Реалниот фискален ефект од зголемувањето се согледува во 2018 и во 2019 година, додека во другите години кои беа под влијание на Ковид 19 и енергетската криза предизвикуваат намалување на процентот на зголемување на исплатите. Сепак, важно е да се нагласи дека апсолутното зголемување или намалување на овие расходи треба да се гледа само како референтна вредност, но за да се добие поцелосна и пообјективна слика за промените овие бројки треба да се разгледуваат во однос на други релевантни фактори (на пример, во однос на вкупниот буџет, инфлацијата, или економските услови).

Графикон 4 Реализација на исплати за привремени вработувања 2010-2023 на централно ниво како процент од вкупна реализација на плати и надоместоци (конто 40)



Извор: Open Finance и сопствени пресметки

Графикон 4 покажува дека привремените вработувања, како процент од реализираниот буџет за исплатени плати и надоместоци, покажуваат тренд на намалување во периодот од 2011 до 2017 година. Највисоката точка е забележана во 2021 година, додека најзначајниот пад е забележан во 2017 година. По 2021 година, повторно се забележува тренд на намалување на исплатите. Намалувањето се должи делумно на намалување на обемот на ангажирани лица на привремени договори, но и ограничениот фискален простор со кој се соочува државниот буџет кој е предизвикан пред сè од енергетската криза и зголемената инфлација.

[2] https://www.mtsp.gov.mk/plati.nspx; https://www.mtsp.gov.mk/fevruari-2023-ns_article-mtsp-minimalnata-plata-od-mesec-mart-kje-bide-20-175-denari-nad-2000-denari-povisoka-za-edna-godina.nspx

Доколку се согледува во однос на изборните циклуси, во 2013 година која е година пред одржување на парламентарни избори се забележува висока точка и отстапување од трендот на намалување на учеството на привремени вработувања. Ефектот од парламентарните избори во 2016 година, односно од формирањето на Влада во 2017 година, се покажува во 2018 година. Во таа година се забележува 2 пати повисоко зголемување на привремените вработувања во споредба со претходните години. Парламентарните избори во 2020 година покажуваат задоцнет ефект следната година, кога е и највисоко учеството на привремените вработувања.

Број на редовно вработени во јавниот сектор и исплати за привремено вработени лица на централно ниво

Споредено со изборните циклуси и со бројот на вработени може да се забележи дека во 2016 година кога исплатите за привремено вработени лица на централно ниво опаѓаат, бројот на редовно вработени се зголемува, односно лицата со привремен статус преминуваат во редовно вработени. Со промената на власта во 2017 година на централно ниво се забележува пад причинет од намалувањето на бројот на редовно вработени лица во јавниот сектор. Во 2018 и 2019 година се забележува тренд на зголемување на исплатите за привремено вработени како и зголемување на бројот на вработени во јавниот сектор. По 2021 година се намалуваат исплатите, како и бројот на вработени.

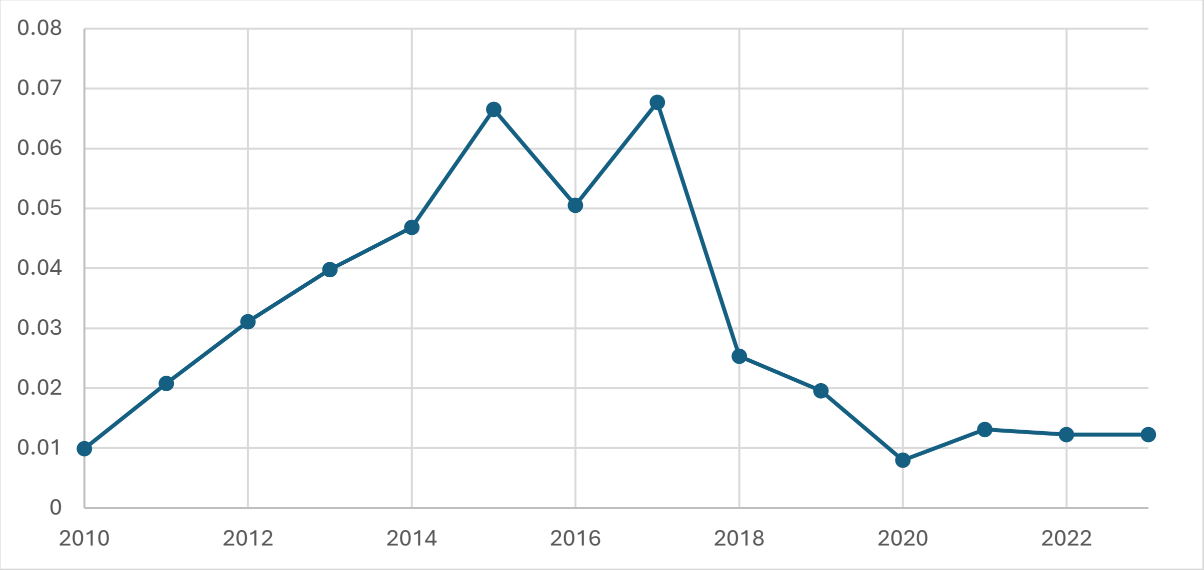
Консултантски услуги на централно ниво

Консултантските услуги во пракса се користат како механизам за ангажирање на надворешни лица во јавниот сектор. За оваа намена често се користат авторски агенции, во вид на јавна набавка за договорна услуга, но истовремено се забележува и значаен број на лица кои се исплаќаат директно преку ова буџетско конто. Исто така, важно е да се напомене дека дел од овие ангажирани лица се стручни лица кои поседуваат одредена специјалност или експертиза. Тие се ангажираат за одреден, кус временски период, односно до завршување на задачите за кои се ангажирани.

Доколку се гледаат вкупните расходи за консултантските услуги како учество во вкупните расходи за плати и надоместоци на централно ниво, се забележува раст до 2015 година и тренд на намалување по 2017 година. Причините за оваа динамика можат да варираат, но може да се забележи дека во кризната 2020-`21 година, овие услуги имаат дополнително намалување.

Анализата покажува дека постизборно во 2015 година и во 2017 година, се забележува највисоко ниво на исплати за консултантски услуги. Оваа состојба може да укажува дека пред избори овој начин на ангажман бил практикуван од власта. При промена на власта во 2017 година, бројот на ангажирани лица преку консултантски договори драстично се намалува и овој начин на ангажман се користи во помал обем од страна на новата власт.

Графикон 5 Реализација на консултански услуги како процент од вкупен реализиран буџет за плати и надоместоци (конто 40) за централна власт

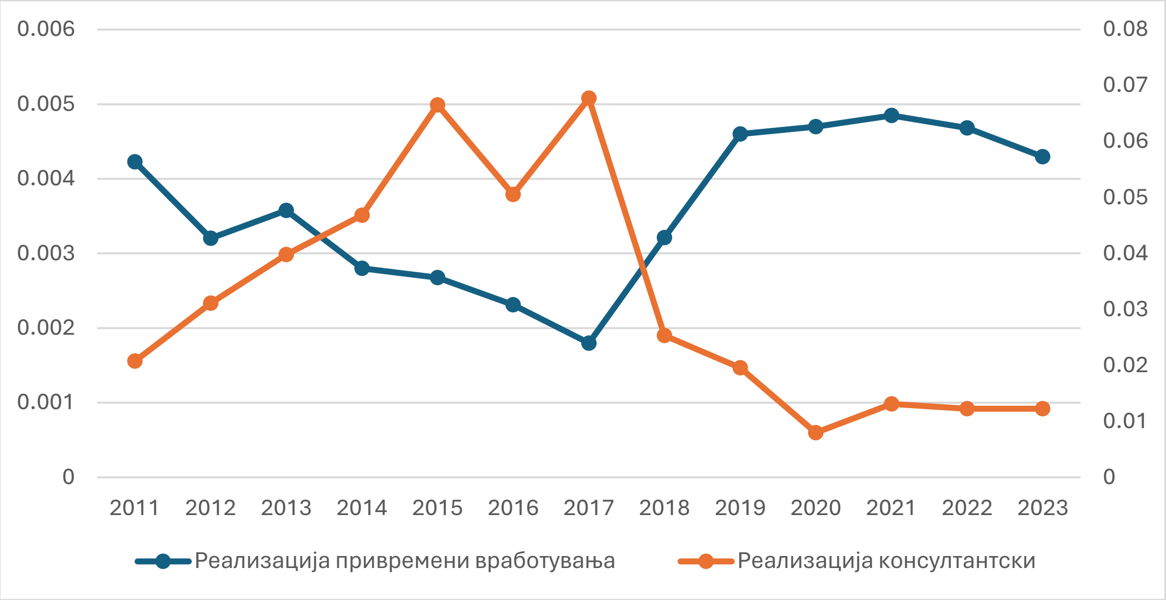


Извор: Open Finance и сопствени пресметки

Привремени вработувања и консултански услуги на централно ниво

Доколку ги споредиме привремените вработувања и консултанските услуги на централно ниво, како процент од платите и надоместоците, се увидува дека имаат спротивни трендови.

Графикон 6 Реализација на привремени вработувања и консултантски услуги како процент од реализирани плати и надоместоци (конто 40) за централна власт



Извор: Open Finance и сопствени пресметки

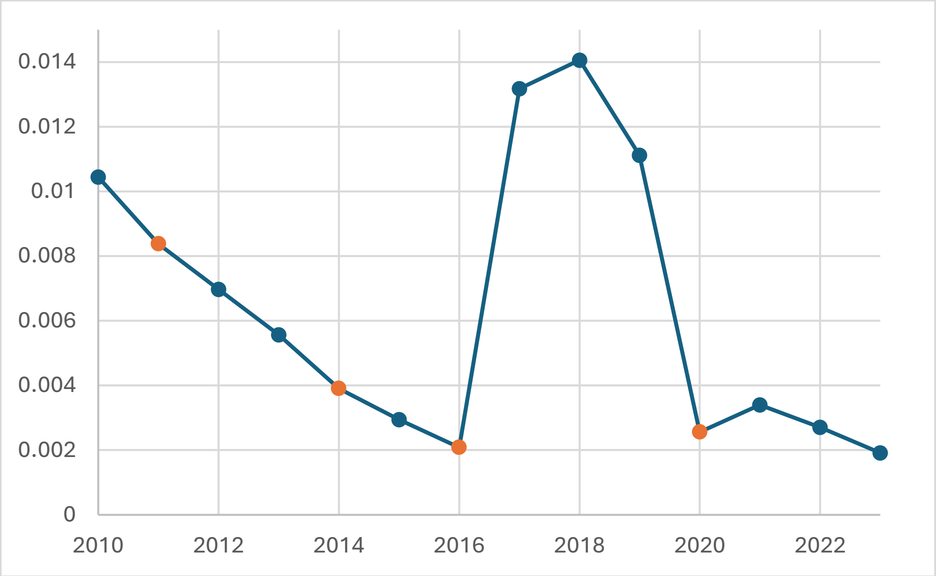
Имено, на Графикон 6 се забележува дека различна гарнитура на власт преферира различен начин на ангажман на лица. Во период од 2011-2017 година консултантските

услуги имаат тренд на раст и зависност од изборните години, додека пак во период од 2018-2023 година раст се забележува кај привремените вработувања, и минимално учество на консултантските услуги. Точката на промена е во 2017 година, кога воедно има и промена на власт.

Други договорни услуги на централно ниво

Договорните услуги се едни од најзначајните капитални расходи кои се користат за разни намени. Ова е една од ставките која нуди најголема слобода при толкувањето, па затоа таа се користи за најразлични намени, со што се отвора простор за злоупотреби. Во трезорската евиденција може да се забележи дека контото 425990 - Други договорни услуги, се користи за различни цели. Тоа што е од интерес за анализата, се договорите на дело од овие Буџетски расходи.

Графикон 7 Реализација на другите договорни услуги (договор за дело) како процент од реализирани плати и надоместоци (конто 40) за централна власт



Извор: Open Finance и сопствени пресметки

Анализата на централно ниво (Графикон 5) покажува дека другите договорни услуги, во делот на исплати кон физички лица преку договор за дело, се детерминирани од парламентарните избори во 2016 година. Имено, од 2010-2016 имаме тренд на намалување и рекордно ниска реализација во 2016 година. Највисоки точки има во 2017 и 2018 година, по промената на власт. Само во овој период, се забележува драстично зголемување, кое по 2018 година бележи опаѓање и стабилизирање. Истото пред сѐ се должи на многу фактори, но најмногу поради прекинувањето со работа на Советот за јавни набавки во 2017 година и на СЈО во 2020 година, како главни корисници на оваа буџетска ставка. Бидејќи, станува збор за исплати, а не за датуми кога договорите се склучени, се согледува дека во 2017 и 2018 година исплатата е извршена со задоцнување.

Клучни наоди

Анализата на влијанието на изборите врз вработувањата во јавниот сектор, консултантските и другите договорни услуги открива неколку клучни наоди.

Ефектот на изборните циклуси врз редовните вработувања се манифестира со задоцнување од една година по парламентарните избори.

- Се забележува зголемување на бројот на вработените во годината по парламентарните избори, во 2018 и 2021 година (ефектот од изборите во 2016 година се согледува во 2018 година бидејќи Владата се формира во 2017 година).
- Согласно достапните податоци (2015-2023), во периодот од 2015-2019 година, освен во 2017 година, се забележува тренд на зголемување на вработувањата. Во периодот од 2019 година, со исклучок на 2021 година, има тренд на намалување на бројот на вработени.
- Согласно Светската Банка, учеството на платите во вкупниот буџет на Република Северна Македонија има тренд на намалување и е под светскиот просек.
- Во учеството на плати на редовно вработените во централната власт од вкупниот буџет се забележуваат два тренда: првиот е тренд на намалување во периодот од 2010-2021 година, и вториот е тренд на зголемување од 2021-2023 година. Најниска точка е во 2021 година со 10% учество, а највисока е во 2010 година со 15% учество.

Динамиката на привремените вработувања значително варира во зависност од политичките промени и изборните циклуси.

- На централно ниво, највисоката исплата за привремени вработувања се забележува во 2010 година, кога сумата е 5,46 пати поголема од следната највисока сума во 2023 година. Во 2011 година се случува пад од 89% кој може да се објасни со промена на статусот на вработените во редовни, промена на начинот на нивно ангажирање (преку договор на дело или авторски договор) или прекинување на работниот ангажман. Следна највисока релативна промена се случува во 2018 година кога во однос на претходната година има пораст за 80%, причинет од зголемен број на привремено вработени и зголемување на минималната плата.
- Во 2011, 2014 и 2016 година, кога се одржуваат парламентарни избори, се забележува намалување на исплатите за привремени вработувања, за 26%, 20% и 9% соодветно, што не е случај во 2020 година кога има зголемување за 10% во однос на претходната година.
- Како процент од реализирани плати и надоместоци (Конто 40) привремените вработувања по 2011 година имаат тренд на намалување, по промената на власта

во 2017 година трендот е нагорен, но по 2021 година повторно бележи опаѓање наспроти зголемувањата на платите.

Консултантските услуги покажуваат трендови кои се поврзани со изборите на централно ниво.

- Анализата на вкупните расходи за консултантски услуги како учество во вкупните расходи за плати и надоместоци на централно ниво покажува тренд на раст до 2015 година, а потоа тренд на намалување по 2017 година.
- На централно ниво, консултантските услуги достигнуваат највисоки точки во 2015 и 2017 година. Овие зголемувања на исплати на централно ниво се случуваат постизборно, што укажува дека има задоцнување во исплатите или дека консултантите се ангажираат по изборите.

На централно ниво консултанските и привремените вработувања како процент од плати и надоместоци, имаат спротивни трендови зависно од политичката партија на власт.

- Зависно од владеачката партија, се забележуваат различни начини на користење на консултантските услуги и привремените вработувања, како алатка за ангажман на лица.
- Во период од 2011-2017 година, консултантските услуги имаат тренд на раст и зависност од изборните години, додека пак во период од 2018-2023 година раст се забележува кај привремените вработувања, и минимално учество на консултантските услуги.

Другите договорни услуги, поточно договорите за дело, се детерминираи од парламентарните избори во 2016 година.

- На централно ниво, се забележува тренд на намалување и најниска точка на реализација во 2016 година.
- По парламентарните избори во 2016 година и промената на владеачката партија во 2017 и 2018 има рекордна исплата на овие услуги.
- По 2018 година се забележува тренд на намалување и стабилизирање на овие услуги.

И покрај политичките влијанија, постојат и други трендови кои имаат значајно влијание врз вработувањата, како и врз консултантските и другите договорни услуги во јавниот сектор. Економските состојби, кризните ситуации, миграциите, преминувањето на работната сила во приватниот сектор и намалувањето на атрактивноста на државните работни места, се клучни фактори кои ја обликуваат динамиката.

Заклучоци

Динамиката на редовните и привремените вработувања во јавниот сектор е под силно влијание на политичките процеси и економските мерки. Податоците покажуваат дека изборните години и промените во власта играат значајна улога во варијациите на бројот на вработени и исплатите. Забележани се трендови на зголемување на редовните вработувања во периоди на политичка стабилност и зголемена минимална плата, додека исплатите за привремени вработувања имаат различни трендови зависно од политичките промени. **Намалувањето на учеството на платите од јавниот сектор во вкупните јавни расходи, иако може да укажува на подобрување на ефикасноста, носи ризик од недоволно финансирани јавни услуги.** Затоа, потребни се внимателно планирани реформи кои ќе обезбедат баланс помеѓу ефикасноста и квалитетот на услугите, особено во контекст на демографските промени и иселувањето.

Исплатите за привремени вработувања на централно ниво се силно поврзани со политичките и економските настани. Максималните исплати во 2010 година и нивното последователно намалување, укажуваат на влијанието на промените во статусот на вработените и методите на ангажирање. Исплатите за привремени вработувања, сегментирани според владеачката гарнитура, до 2017 година покажуваат тренд на намалување и се под влијание на Законот за трансформација на работен однос. Меѓутоа, по политичката промена, трендот се менува и тие бележат зголемување, што е исто така под влијание на зголемувањето на минималната плата. Трендот на намалување на исплатите од 2011 до 2017 година покажува дека спроведените законски реформи имаат позитивен ефект врз контролата на привремените вработувања. Сепак, **периодичните зголемувања во изборните години укажуваат на тоа дека привремените вработувања често се користат за политички цели**, што потенцијално може да ја наруши ефикасноста и транспарентноста на јавниот сектор.

Консултантските и другите договорни услуги, односно договорите за дело, исто така покажуваат динамика под влијание на политичките промени. Исплатите за консултантски услуги на централно ниво достигнуваат високи точки после изборите во 2015 и 2017 година, што укажува на користење на овие услуги како механизам за политичко ангажирање и избегнување на процедурите за административни службеници.

Кај другите договорни услуги, односно договорите за дело, се забележува најзначајно отстапување по парламентарните избори во 2016 година, што укажува на значајни промени во тој период кои влијаеле на оваа ставка.

Ова истражување нагласува дека **стабилноста и ефективноста на јавниот сектор зависат од внимателно управување со вработувањата и финансиските ресурси, особено во изборни периоди и за време на економски кризи**. Потребни се поинтегрирани и долгорочни политики за управување со човечките ресурси во јавниот сектор, кои ќе обезбедат стабилност и предвидливост, без оглед на политичките циклуси. Ова е од суштинско значење за да се спречат злоупотребите и да се обезбеди ефективно и одговорно управување со јавните финансии.