



ReSPA

Регионална школа за јавна администрација

Активности на ReSPA се финансирани од страна на ЕУ



**Подобрување на спроведувањето на постапките за
вработување според заслуги во Западен Балкан:
анализа и препораки**

декември, 2015 г.

Автори:

Јан-Хинрик Мајер Салинг, Универзитет во Нотингем

Ким Сас Микелсен, Универзитет во Јужна Данска

Анси Шунди, Албанија

Дамир Ахметовиќ, Босна и Херцеговина

*Хамит Ќериќи, Косово**

Маргарита Иванова, Македонија

Рајко Радевиќ, Црна Гора

Владимир Влајковиќ, Србија

под раководство на Горан Пастровиќ, програмски раководител

Ве молиме цитирајте ја оваа публикација на следниот начин:

Meyer-Sahling, J.-H.; Mikkelsen K.S.; Ahmetovic, D.; Ivanova, M.; Qeriqi, H.; Radevic, R.; Shundi, A.; Vlajkovic, V. (2015) *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations*. Danilovgrad: ReSPA Publications.
ISBN-13 9780853583189

*Оваа ознака не е на штета на позициите за статусот и е во согласност со Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1244 и Советодавното мислење на МСП за Декларацијата за независност на Косово

Благодарност

Оваа регионална студија на РЕСПА е нарачана од страна на Заедницата на практичари (ЗП) во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси во Западен Балкан. Иницијативата за испитување на квалитетот на постапките за вработување во регионот се роди на работилницата што се одржа во април 2014 година во Бечичи, Црна Гора. Таа се базираше на перцепцијата дека националните влади и нивните централни агенции за државната служба, органите и службите за управување со човечки ресурси вложија многу енергија во реформата на државната служба и во воспоставувањето на новата законска рамка. Следниот логичен чекор беше да се работи на спроведувањето на новото законодавство и, особено, да се подобри квалитетот на неговото спроведување.

На Регионалната студија почна да се работи летото 2015 година по опсежните разговори меѓу членовите на ЗП, РЕСПА и авторите на оваа студија. Наодите и препораките ќе ја сочинат основата за натамошната работа на членовите на Заедницата на практичари дома и во соработка со РЕСПА. Со други зборови, завршувањето на оваа Регионална студија е всушност почетна точка на интензивната агенда за работа со цел подобрување на квалитетот на управувањето со човечките ресурси во Западен Балкан.

Завршувањето на оваа Регионална студија не би било можно без поддршката на РЕСПА, особено на Суад Мушиќ, Горан Пастовиќ, Фатос Мустафа и Вања Ивановиќ. Посебна благодарност до членовите на ЗП во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси што обезбедија целосна поддршка пред и за време на проектот.

Јан-Хинрик Мајер Салинг,

декември 2015 година

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	6
1.1 ЦЕЛИ	7
1.2. ПРИОД	7
1.3. ОПШТИ НАОДИ	9
1.4. ОПШТИ ПРЕПОРАКИ	11
2. КВАЛИТЕТ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО	14
2.1. ВРАБОТУВАЊЕТО СПОРЕД ЗАСЛУГИТЕ ВО ЗАКОНИТЕ ЗА ДРЖАВНАТА СЛУЖБА	14
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	16
2.2. ОГЛАСИ ЗА РАБОТА И ОДОБРУВАЊЕ	17
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	20
2.3. ФОРМИРАЊЕ И УЛОГА НА КОМИСИИТЕ ЗА ИЗБОР	21
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	23
2.4. ПИСМЕНИ И УСНИ ИСПИТИ	26
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	28
2.5. РАНГИРАЊЕ И КОНЕЧЕН ИЗБОР	32
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	34
3. КАПАЦИТЕТОТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ	36
3.1. КАПАЦИТЕТОТ НА КАДРОВСКИТЕ ОДДЕЛЕНИЈАТА	36
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	40
3.2. КООРДИНАЦИЈА ПОМЕЃУ КАДРОВСКИТЕ ОДДЕЛЕНИЈА И ЦЕНТРАЛНИТЕ ЕДИНИЦИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ДРЖАВНАТА СЛУЖБА	40
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	42
3.3. УЛОГАТА НА ВИСОКИТЕ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ	42
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	43
3.4. УЛОГАТА НА ПОЛИТИЧКОТО РАКОВОДСТВО И ПРАТЕНИЦИТЕ	44
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	48
3.5. КВАЛИТЕТОТ НА КАНДИДАТИТЕ	48
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	51
3.6. КАПАЦИТЕТ ЗА СЛЕДЕЊЕ И СПРОВЕДУВАЊЕ	51
ОБЛАСТИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПОДОБРАТ	53
4. ПРЕГЛЕДИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ЧЛЕНКИТЕ НА РЕСПА И КОСОВО*	53
4.1. АЛБАНИЈА	54

4.2. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА.....	56
4.3. КОСОВО*	60
4.4. МАКЕДОНИЈА.....	63
4.5. ЦРНА ГОРА.....	66
4.6. СРБИЈА.....	69

1. Вовед

Оваа студија на РеСПА го оценува квалитетот на спроведувањето на постапките за вработување според заслугите од страна на членките на РеСПА и Косово*. Вработување според заслугите претставува вработување засновано на конкурентски испитувања со цел да се избере најквалификуваното лице за дадената позиција. Вработувањето според заслугите во јавната администрација има долга историја што датира уште од Античка Кина, а претставува белег на западната јавна администрација уште од 19. век.

Придобивките од вработувањето според заслугите се широко признати. Тоа се поврзува со економски раст и развој, пониски нивоа на корупција во јавниот сектор и поголема доверба во владата. Системите на државната служба засновани на заслуги се суштинска компонента на владеењето на правото и функционалната демократија. Затоа, подобрувањето на спроведувањето на постапките за вработување според заслугите е важно средство за идниот развој на членките на РеСПА и Косово* и нивната интеграција во Европската унија (ЕУ).

Впрочем, во 2014 година, Европската комисија предложи реформа на јавната администрација вклучително со воспоставување професионални системи за управување со човечките ресурси како еден од трите клучни столба на својата стратегија за проширување кон Западен Балкан и Турција.¹ Европските принципи за администрација изготвени од страна на СИГМА ја потенцираат потребата за вработување според заслугите како водечки принцип за воспоставување професионални системи на државната служба во државите-пристапнички.²

Членките на РеСПА и Косово* ја препознаваат важноста на вработувањето според заслугите за развојот на административниот капацитет. Во текот на последната деценија и половина, тие вложуваат во реформата на државната служба со цел да се воспостават формални институционални рамки што промовираат практики на вработување според заслугите во државната служба. Сепак, спроведувањето на овие формално-правни рамки има тенденција да застанува.

Проблемите со спроведувањето се од различен вид. Тие се јавуваат кога спроведувањето на новите законски рамки се одложува, сопира или едноставно се игнорира. Честопати, проблемите со спроведувањето се посложени, на пример, кога законските рамки се контрадикторни или кога сè уште недостасува секундарната регулатива. Системскиот карактер на управувањето со државната служба подразбира дека можат да се јават проблеми со спроведувањето кога е неисправна една од нејзините компоненти или кога факторите на средината го нарушуваат капацитетот на релевантните чинители за целосно применување на одредена постапка.

Исто така, проблемите со спроведувањето можат да се однесуваат на повреди на духот на законот. Во овој случај, законите не се прекршуваат, туку одредено неформално

¹ Европска комисија (2014) *Стратегијата за проширување и главните предизвици 2014/2015*.

Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf.

² СИГМА (2014) *Принципите на јавната администрација*. Достапно на

<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=10>

однесување е спротивно на целта на законот. Во контекст на вработувањето според заслугите, повреди на духот на законот се јавуваат кога вработувањето не е конкурентно и кога процесот на испитување не доведува до избор на најдобриот кандидат. Повредите на духот на законот можат да бидат резултат на свесни обиди од страна на клучните чинители да застанат на патот на целта на постапката, но исто така, можат да бидат резултат и на начинот на кој постапката се разбира и толкува на локално ниво.

1.1 Цели

Во овој контекст, оваа студија на РСПА го разгледува спроведувањето на постапките за вработување според заслугите од страна на членките на РСПА и Косово*. Има пет главни цели.

- (1) Го испитува степенот до кој принципот на вработување според заслугите е формално признаен во законите за државната служба, секундарното законодавство и други, комплементарни закони.
- (2) Го испитува степенот до кој правилата за заслугите се применуваат во пракса со цел да се идентификуваат потенцијалните недостатоци и нерегуларности при спроведувањето.
- (3) Ги надминува прашањата на усогласеност со законите и го испитува квалитетот на спроведувањето, а особено, до кој степен практиките за вработување ги изразуваат принципите на отвореност, правичност, ефективна проверка на компетентноста и ефикасност.
- (4) Го испитува капацитетот за спроведување на постапката за вработување според заслугите што го имаат клучните чинители внатре и надвор од државната служба, вклучително со нивните ресурси и подготвеност за водење и следење на спроведувањето на постапката.
- (5) Да изведува препораки што имаат цел да го подобрат квалитетот и капацитетот на спроведувањето во областа на вработувањето според заслугите. Предлозите се првенствено подготвени за РСПА и за претставниците на Заедницата на практичари на РСПА (ЗП) во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси. Каде што е соодветно, студијата ќе покрене пошироки прашања за кои е потребно вниманието на националните влади, локалните организации на граѓанското општество и Европската комисија.

1.2. Приод

Студијата е нарачана од страна на ЗП на РСПА во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси. Таа ги споредува правилата и практиките поврзани со заслугите што ги применуваат членките на РСПА (Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија) и Косово*. Во случајот на Босна и Херцеговина, таа ги испитува заедничките институции на Босна и Херцеговина (во натамошниот текст БиХ), Федерацијата на Босна и Херцеговина (во натамошниот текст ФБиХ) и Република Српска (во натамошниот текст РС).

Студијата иновира во суштинска и аналитичка смисла. Во аналитичка смисла, го претставува гледиштето на институциите што се опфатени со законите за државната служба на секоја членка на РСПА и Косово*. Следствено на тоа, опфаќа најразновидни институции како што се министерствата за финансии и одбрана, бироата за конкуренција, агенциите за цивилно воздухопловство, националните архиви и, во некои земји, општините. Со отворањето на црната кутија на државната служба на секоја членка на РСПА и Косово*, во можност сме да ги лоцираме институциите што се соочуваат со

повеќе/помалку предизвици за добро спроведување. Исто така, се стекнавме со подобро разбирање на ограничувањата на капацитетите што постојат на терен, односно, во институциите опфатени со државната служба.

Следствено на тоа, перспективата на студијата е од долу нагоре со цел процена на правилата и практиките поврзани со заслугите. Новата перспектива ќе биде особено корисна за работата на членовите на ЗП што првенствено доаѓаат од централните единици за управување со државната служба на секоја членка на РСПА и Косово* бидејќи ќе им овозможи да ги прилагодат домашните иницијативи врз основа на сеопфатни повратни информации од целокупната државна служба.

Со цел да се реализира перспективата од долу нагоре во однос на оценувањето на практиките поврзани со заслугите, студијата се потпира на наодите од онлајн-анкетата наменета за раководителите на кадровските служби што беше спроведена помеѓу 25 август 2015 година и 1 октомври 2015 година. Во анкетата беа добиени 283 одговори, што значи стапка на одговор од 58 отсто.³ Анкетата произведе и квантитативни резултати што би можеле да послужат како основни показатели за идни процени, како и отворени квалитативни текстуални одговори од раководителите на кадровските служби што даваат детални согледувања за работата на постапката за вработување во одделни институции. Особено коментарите на раководителите на кадровските служби генерираа голем број, честопати многу конкретни предлози за подобрување на постапката за вработување.

Во суштинска смисла, студијата го надминува проценувањето на институционалните рамки и се фокусира на спроведувањето на постапката за вработување. Прво, таа ја испитува и усогласеноста со текстот на законот и со духот на законот со цел да се добие подобро разбирање на силните и слабите страни на практиките поврзани со заслугите во регионот. Со цел да се идентификуваат најслабите врски на вработувањето според заслугите на секоја членка на РСПА и Косово*, се разликуваат пет компоненти на постапката за вработување. Тие вклучуваат:

- Институционализација на вработувањето според заслугите во законите за државната служба и комплементарното законодавство
- Отворен оглас за слободни работни места и нивно претходно одобрување од централните институции
- Формирање квалификувани и непристрасни комисии за избор
- Капацитетот на системите за писмено и усно испитување со цел тестирање на компетенциите и идентификување на најдобрите кандидати за кариера во државната служба и/или дадена работа во државната служба.
- Рангирање и конечен избор на кандидатите врз основа на испитите, а со тоа и компетенциите на кандидатите.

Второ, анализата е надополнета со процена на капацитетот на клучните чинители за спроведување, координирање и следење на постапката за вработување. Имајќи предвид дека перспективата на институциите што вработуваат е од долу нагоре, се разликуваат шест компоненти. Тие ги вклучуваат:

³ Албанија = 24 испитаници, БиХ = 33, ФБиХ = 21, РС = 20, Косово* = 68 (вклучувајќи 20 општини), Македонија = 61 (вклучувајќи 33 општини), Црна Гора = 33, Србија = 23.

- Капацитетот на кадровските служби за спроведување на постапката за вработување во рамките на својата надлежност
- Координацијата помеѓу кадровски служби на институциите што вработуваат и централните единици за управување со државната служба
- Капацитетот и подготвеноста на високите државни службеници да придонесат за спроведувањето на постапката за вработување
- Капацитетот и подготвеноста на политичкото раководство на институциите што вработуваат, вклучувајќи ги министрите, замениците-министри, државните секретари и советниците, како и ставовите на пратениците во врска со спроведувањето на постапката за вработување
- Квалитетот на кандидатите за различните видови позиции и нивниот капацитет и подготвеност да се вклучат во постапката за вработување
- Капацитетот за следење и спроведување на клучните институции во јавната администрација, парламентот, граѓанското општество и пошироко, кај меѓународните организации.

Студијата се заснова на соработката на авторот и регионалните експерти од секоја од членките на РеСПА и Косово* наведени погоре. Истражувањето вклучуваше интервјуа со претставници на централните единици за управување со државната служба, избран број високи државни службеници и раководители на кадровските служби од министерствата и агенциите на централната власт и онлајн-анкетата за раководителите на кадровските служби спомената погоре. Студијата имаше голема корист од соработката и поддршката на членовите на ЗП.

Студијата е поделена на три дела. Првите два дела се занимаваат со компаративна анализа со цел да се извлечат општи заклучоци за членките на РеСПА и за Косово*. Според тоа, **првиот дел** се фокусира на квалитетот на спроведувањето. **Вториот дел** го испитува капацитетот на клучните чинители за спроведување на постапката. **Третиот дел** ги согледува состојбите од гледна точка на поединечните членки на РеСПА и Косово*. Студијата обезбедува кратки резимеа за квалитетот на спроведувањето во секоја членка на РеСПА и Косово* и подетално ги разгледува поединечните препораки со цел членовите на ЗП во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси да можат да ги пренесат во контекст на својата работа и понатамошната соработка со РеСПА.

1.3. Општи наоди

Студијата укажува дека членките на РеСПА и Косово* постигнале значителен напредок во однос на формалната институционализација на постапките за вработување според заслугите што се однесува до пристапот до постојаната државна служба. Студијата понатаму покажува висок степен на усогласеност со постојните формално-правни рамки. Меѓутоа, во регионот постои широко распространета перцепција дека постапките за вработување не даваат квалитетни резултати и, како следствено на тоа, капацитетот на државната служба останува далеку понизок од посакуваниот. Очекувано, недостатокот на капацитети придонесува за еден општ проблем во однос на успешноста и развојот на владите во Западен Балкан. Оттука произлегува прашањето за тоа зошто потфрла вработувањето според заслугите во регионот.

Шест фактори се особено релевантни за регионот како целина. Нивната различна релевантност за поединечните членки на РСПА и Косово* ќе бидат дискутирани подолу и во Дел 4 од оваа студија.

Проблеми со нецелосна регулација

Во многу случаи, институционалната рамка што го регулира вработувањето според заслугите е или нецелосна или квалитетот на спроведувањето е предмет на негативни несакани ефекти од недоволната регулација на комплементарните политики. Како значајни примери можат да се наведат недоволната регулација на привремените вработувања, методите за планирање на работната сила, вклучувањето надворешни експерти, како што се претставниците на академската заедница и организациите на граѓанското општество во комисиите за испитување и избор, недостатокот на задолжителни писмени испити во Србија и РС и преголемата улога што им се дава на министрите при формирањето комисии и конечниот избор на кандидати.

Проблеми со нецелосно спроведување

Дури и усогласеноста со правните рамки генерално да се покаже дека е висока, стана јасно дека спроведувањето е предмет на проблеми и недостатоци како резултат на неусогласеност. Нецелосното спроведување повеќе се однесува на неогласувањето на слободните работни места и неформирањето комисии за избор. Исто така, повеќе се однесува на вработувањето на високи позиции отколку во професионалната државна служба и е поочигледно за некои членки на РСПА и Косово* отколку за други. Сепак, генерално, потребни се поголеми напори за следење и спроведување во целиот регион.

Проблеми со стручноста

Студијата конзистентно констатира дека учесниците немаат соодветно знаење за спроведувањето на постапката за вработување според заслугите. Степенот на знаење, односно, перципираното знаење на членовите на комисиите за избор, постојано се поврзува со квалитетот на постапката за вработување и нејзините резултати. Проблемите поврзани со доволната процедурална стручноста се влошуваат поради недостаток на ефективни упатства и обука за членовите на комисиите. Пропустите во однос на стручноста, исто така, ги ограничуваат кадровските одделенија да заземат поистакната улога во процесот на вработување. Освен тоа, недостатокот на соодветни информации и ангажман ја намалува способноста на пратениците и надзорните институции да се вклучат попроактивно во следењето на постапката за вработување.

Проблеми со ниски стандарди за испитување

Студијата покажува дека комплексни системи за испитување се воспоставени низ целиот регион. Меѓутоа, критериумите за процена честопати се недоволно развиени. Како резултат на тоа, испитите, особено нивниот устен дел, немаат конзистентност и не се во можност да ги проверуваат компетенциите. Главната слабост на системите за испитување се однесува на релативно ниските стандарди што успешните кандидати треба да ги постигнат. Во најлош случај, испитите не ги тестираат квалификациите, туку стануваат една рутина чија цел е оправдување на вработувањето во постојаната државна служба. Неодамнешното воведување испитувања во групи во Албанија претставува надежна стратегија за надминување на овој вид проблем.

Проблеми со правичноста

Студијата открива дека често се доведуваат во прашање правичноста и непристрасноста на процесот на вработување. Ослободувањето на работните места, формирањето и работењето на комисиите за избор, спроведувањето на писмените испити, спроведувањето на личните интервјуа и конечниот избор од листите на кандидати постојано се предмет на проблеми поврзани со пристрасноста. Во јавната администрација во регионот вкоренета е култура на фаворизирање што систематски го поткопува функционирањето на системот за вработување според заслугите. Овие проблеми неодамна беа ублажени во Албанија, благодарение на воведувањето испитувања во групи за екстерно вработување државни службеници.

Проблеми со ефикасноста

Една од темите што се провлекуваат во коментарите на раководителите на кадровските служби е неефикасноста или, поопшто земено, неедноставноста при спроведувањето на постапката за вработување. Многу се критикуваат големиот број чекори што се потребни пред да се одобри екстерниот оглас, обемните услови за доставување документација за аплицирање за работа, сложените системи за испитување што треба да се спроведуваат за секој оглас и се смета дека тие ја нарушуваат ефикасноста на спроведувањето во поопшта смисла.

1.4. Општи препораки

Општо земено, агендата за акција произлегува од општите наоди на оваа студија. Во прилогот ќе бидат наведени конкретните препораки за секоја земја-членка на РЕСПА и Косово*. Во регионот како целина, разликуваме три групи препораки.

1. Подобрување на капацитетот, особено на базата на знаења на клучните учесници

Вложувањето во капацитетите на клучните учесници во постапката за вработување ќе биде од суштинско значење за подобрување на квалитетот на спроведувањето. Студијата прво препорачува развој на алатки за поддршка на работата на комисиите за избор и другите учесници во процесот на вработување. Овие мерки треба да се движат од насоки за спроведувачите на интервјуата до развивање рамки за компетенции, критериуми за оценување за испитите, изготвување листови за рангирање и политики за обука и, во идеални услови, сертифицирање на членовите на комисиите за избор.

Членовите на комисијата за избор формираат внатрешно јадро на чинители чие знаење е од суштинско значење за квалитетот на процесот на вработување. Сепак, студијата покажува и препорачува активностите за градење знаења да бидат насочени кон поширок спектар на чинители, вклучувајќи ги кадровските служби на институциите што вработуваат, независните експерти од академската заедница и граѓанското општество, високите државни службеници и пратениците.

Студијата препорачува РЕСПА да има придружна улога во спроведувањето на овие препораки. РЕСПА, преку ЗП за управување и развој на човечки ресурси, треба да се вклучи во координативна размена и советување во сите членки на РЕСПА и Косово*, со цел да се олесни ширењето на добрите практики во регионот. РЕСПА е, исто така, добро позиционирана да се вклучи во активностите за оценка и развој на знаења за поддршка на работата на ЗП. Организациите на граѓанското општество и меѓународните организации треба да разгледаат мерки за поактивна комуникација и вклучување на пратениците.

2. Подобрување на регулаторните рамки

Подобрувањето на регулаторната рамка треба да биде приоритет за националните влади и за работата на претставниците на ЗП од централните единици за управување со државната служба. Ќе биде од особена важност да се ревидираат институционалните рамки во областите како што се привременото вработување на позиции во државната служба, планирањето на работната сила и систематизацијата на работните места, статусот на надворешните експерти во комисиите за избор и улогата на министрите во процесот на избор.

За прегледот на регулаторните рамки ќе биде потребно време и размислување кај неколку институции во владата. Има простор за вклучување и на локалните организации на граѓанското општество, РеСПА и СИГМА, со цел да се истражат добрите практики во областите наведени погоре и во додатокот на крајот на оваа студија.

3. Визии за иднината

Првата препорака погоре претполага дека основната структура на системите на вработување во Западен Балкан ќе остане генерално непроменета. Затоа, препорачаните мерки имаат цел да го подобрат квалитетот на спроведувањето „однатре“ преку зголемување на капацитетот, а особено, стручноста за спроведување на постоечките системи за вработување.

Втората препорака зема предвид дека постапката за вработување не постои изолирано, туку квалитетот на спроведувањето зависи од комплементарното законодавство. Затоа, препораките опфаќаат промени во, но и надвор од рамките на постапката за вработување.

Третата група препораки претполага посуштинска промена што би била потешка за постигнување на краток рок, но би можела да биде неопходна за надминување на суштинските проблеми на системите во целиот регион: перципираната неправичност и ниските квалификациски прагови за влез во државната служба.

Со цел да се решат овие проблеми, ќе биде неопходно (3.1) да се подигне прагот за влез во државната служба, (3.2) да се зголеми следењето и транспарентноста на постапката за вработување и/или (3.3) да се развијат мерки што помагаат да се убедат учесниците за придобивките од пристапот за вработување што е непристрасен и има висок праг, а со тоа е и навистина заснован на заслуги. Овие механизми можат да се институционализираат поединечно или во комбинација.

3.1. Ревидирање на испитите за влез во државната служба

Ако се преиспитаат квалификациите на државните службеници, првата препорака едноставно би била да се вработуваат кандидати со посилни квалификации. Најосновна стратегија би била да се спроведат посеопфатни испити и да се подигне прагот за влез во државната служба. Затоа, се препорачува членовите на ЗП да го преиспитаат пристапот кон испитите, а особено општата компонента на испитите. Системите на испитување за државната служба во Западна Европа и Централна и Источна Европа нудат различни пристапи што РеСПА и ЗП за управување и развој на човечки ресурси можеби би требало подетално да ги истражат со цел да разгледаат како да ги подобрат своите сопствени системи на испитување.

За почеток, се препорачува да се развијат сеопфатни рамки за компетенции. Тие ќе ги дадат основните критериуми за испитување на кандидатите на различни нивоа и/или за различни групи позиции во државната служба. Самиот приемен испит треба да биде организиран од страна на централните единици за управување со државната служба, со помош на постојани испитни комисии во кои би можеле да бидат вклучени и надворешни

експерти. Што е најважно, треба да бидат вклучени строги тестирања, заедно со употреба на центри за оценување и мешавина на методи за процена со цел реално тестирање на компетенциите што се потребни за вработување во државната служба.

Положувањето сеопфатен приемен испит треба да биде предуслов за прием за полагање испит за конкретното работно место и за интервју што би довело до назначување на одредена позиција. Тоа би значело дека препорачаната двостепена постапка за испитување гарантира дека државните органи ќе можат да вработуваат само од група кандидати што имаат поминато сеопфатна проверка на квалитетот.

3.2. Подобрување на следењето и транспарентноста

За подобрување на нивото на транспарентност на постапките за вработување обично е потребен некаков вид зајакнато следење. Достапни се разни опции. Следењето може да се спроведува преку назначување независни, надворешни експерти од академската заедница, граѓанското општество и меѓународните организации во комисиите за избор. Ако се правилно избрани и обучени, тие би можеле да играат важна улога на супервизор за време на испитувањето и процесот на избор. Неколку земји во регионот веќе презедоа чекори во оваа насока. Сепак, важно е да се осигури надворешните експерти и набљудувачи да ја задржат својата независност и да имаат капацитет ефективно да ја исполнат својата задача.

Еден алтернативен предлог што произлезе од оваа студија опфаќа аудио снимање на испитните процеси, а особено на интервјуата за работа. Ваквите мерки се вообичаена практика во приватниот сектор, но тие можат да послужат како алатка за квалитет и следење и во државната служба. Членовите на ЗП можат да размислат за дополнителни мерки за подигнување на нивото на транспарентност во процесот на вработување.

3.3. Развивање механизми за размена на информации и учење

Една од најзбунувачките карактеристики на реформата на државните служби во Западен Балкан е тоа што е тешко да се има доверба во институционалниот дизајн за постигнување резултати од заслугите. Значајна алтернатива е употребата на механизми за споделување информации и учење со цел да се убедат учесниците за важноста и супериорноста на постапките за вработување според заслугите.

Со подобро информирање, како што е наведено погоре, нема само да се обезбеди основа за подобро спроведување. „Споделувањето информации“, исто така, обезбедува и механизам за размена, запознавање со практиките за вработување и разгледување на наодите од внатрешните инспекции, парламентарниот надзор и извештаите за надворешното следење од страна на граѓанското општество и меѓународните организации. Основното очекување е дека со подобра база на информации за вработувањето ќе се обезбедат можности за промислување и отчетност со цел да се држи под контрола проблемот со фаворизирањето. Членките на РСПА и Косово* во соработка со РСПА, организациите на граѓанското општество и Европската комисија треба да разгледаат мерки за поддршка на критичкото промислување на практиките на спроведувањето во целиот регион.

Конечно, треба да се спомене случајот со Албанија. Воведувањето вработување во групи во Албанија претставува надежен чекор во насока на решавање на неефикасните системи на испитување и проблемите со фаворизирањето. Испитите не само што станаа потешки (и најверојатно би можеле да станат уште потешки), туку и правото на еден успешен кандидат да избере слободно работно место ги елиминира можностите за потенцијално договарање помеѓу комисиите за избор и кандидатите. Албанското искуство со новата

постапка за вработување треба внимателно да се набљудува бидејќи може да претставува остварлива стратегија за другите земји да го подигнат прагот за влез и да ја зајакнат правичноста на процесот на вработување.

РеСПА треба да биде вклучена во процесот на олеснување на ревизијата на системите на испитување, во барањето механизми за зголемување на транспарентноста на постапката за вработување и во изготвувањето мерки за вклучување на клучните учесници во критичкото промислување на практиките на вработување.

2. Квалитет на спроведувањето

Овој дел го испитува квалитетот на спроведувањето на постапките за вработување според заслугите во сите членки на РеСПА и Косово*. Најпрвин истражуваме до кој степен вработувањето според заслугите е определено во законите за државната служба. Потоа испитуваме како постапката за вработување се спроведува во пракса. За таа цел, ја анализираме постапката делејќи ја во четири фази. Ова ќе ни овозможи да согледаме кои делови од постапката за вработување функционираат добро, а со кои делови се јавуваат проблеми при спроведувањето. Разликуваме огласување на работните места и претходно одобрување за отворање на работните места, формирање комисији за избор, писмено и усно испитување на кандидатите, како и рангирање и конечен избор на кандидатите.

2.1. Вработувањето според заслугите во законите за државната служба

Широм Западен Балкан, вработувањето според заслугите се определува со посебни закони за државната служба. Во последната деценија и половина имаше континуирани вложувања во реформата на државната служба. Првите закони за државната служба беа усвоени во Албанија и Македонија во 1999 и 2000 година, соодветно. Оттогаш обата закони беа заменети. Вработувањето според заслугите во Албанија е регулирано со новиот закон за државната служба што беше усвоен во 2013 година, а се спроведува од летото 2014 година.

Во Македонија, во 2014 година беше донесен нов Закон за администрација, кој вклучува регулирање на управувањето со државната служба. Законот требаше да стапи на сила во февруари 2015 година, но сепак, сè уште не е целосно спроведен. Ова особено се однесува на постапката за вработување што сè уште не е спроведена поради мораториумот на вработувањето и недостатокот на секундарно законодавство со кое се уредува методологијата за планирање на работната сила во јавната администрација. Па така, состојбата во Македонија се карактеризира со неизвесност во времето на пишување на овој извештај.

Црна Гора, исто така, неодамна го замени првиот закон за државната служба што беше усвоен во 2004 година. Во јули 2011 година беше донесен нов Закон за државните службеници и вработените во јавната администрација. Спроведувањето започна во јануари 2013 година по усвојувањето на секундарното законодавство, вклучувајќи ги и прописите за вработување и избор. РС е слична со тоа што усвои нов закон за државната служба во 2008 година, заменувајќи го првичниот закон што беше усвоен во 2002 година.

Во БиХ, ФБиХ, Србија и Косово* постапката за вработување сè уште функционира според првиот закон за државната служба усвоен по транзицијата кон демократија. Во БиХ, законот за државната служба беше донесен во 2002 година. Во тоа време, тој беше воведен од страна на Канцеларијата на високиот претставник (КВП), а потоа беше усвоен од страна на Парламентот. Во ФБиХ, законот за државната служба беше усвоен во 2003 година, исто така, по негово воведување од страна на КВП. Во Србија, вработувањето е регулирано со

законот за државната служба од 2005 година, кој стапи на сила во 2006 година. Косово*, на крајот, последно во регионот, во 2010 година го усвои законот за државната служба. Законот стапи на сила во 2012 година, по усвојувањето на потребната секундарна регулатива. Во моментот на пишување, се подготвува еден амандман на законот.

Законите за државната служба го регулираат обемот, а со тоа и применливоста на постапките за вработување според заслугите во јавната администрација. Хоризонтално, законите за државната служба обично се одлучуваат за тесен опсег, вклучувајќи ја централната државна администрација, како и администрациите на парламентот и судовите. Јавните службеници што работат во образованието, здравството и културниот сектор се регулирани со посебен закон. Вооружените државни службеници, како што се полициските службеници и воените лица, исто така, се држат надвор од законите за државната служба низ целиот регион.

Локалната администрација, како што се општините, е дел од опсегот на законот за државната служба во Македонија, Косово*, Албанија и Црна Гора. Во Црна Гора, применливоста е делумна, со тоа што администрациите на локалната власт имаат можност да се откажат од законот за државната служба за прашања поврзани со вработувањето доколку усвојат сопствени регулаторни рамки. Истото важи и за Парламентот на Црна Гора, кој одлучи да воспостави сопствена регулатива со која ќе се уредува вработувањето и изборот на персонал.

Законите за државната администрација, за владата и за државната служба дополнително ја регулираат границата помеѓу политиката и администрацијата. Политичките именувани лица се уредени во правната рамка на секоја членка на РЕСПА и Косово*. Се разликуваат три модели. Прво, во Албанија, БиХ, Косово* и Македонија, на министерот како член на кабинетот му помагаат еден или неколку заменици-министри. Второ, во Србија и Црна Гора, министрите можат да назначат еден или повеќе државни секретари. Трето, во РС и во ФБиХ нема позиции на заменик-министер.

Освен назначувањето заменици-министри или државни секретари, на министрите им е дозволено да именуваат и ограничен број лични и политички советници. Замениците-министри, државните секретари и советниците се држат надвор од опсегот на законите за државната служба. Тие не мора да поминат низ постапката на испитување на државната служба и нивниот мандат е поврзан со мандатот на нивниот министер и/или владата.

Тоа значи дека законите за државната служба и законите за државната администрација ги определуваат највисоките позиции во државната служба. За министерствата на централната влада, тоа се генералните секретари во Албанија, Косово* и Црна Гора, еден државен секретар во Македонија, секретари на министерствата во Србија, БиХ, ФБиХ и РС.

Секретарите на министерствата во Србија, БиХ, ФБиХ и РС функционираат заедно со помошниците-министри што се директно одговорни пред министерот. Помошниците-министри имаат надлежности за политиките. Тие водат сектори и групи одделенија. За разлика од нив, секретарите на министерствата се одговорни за општи работи и услуги на институцијата, вклучувајќи управување со персоналот.

Истата констелација се однесува и на Црна Гора, каде што генералниот секретар работи заедно со генералните директори на дирекциите задолжени за секторите на политиките.

За разлика од тоа, раководителите на секторите (или еквивалентно) во Албанија, Косово* и Македонија се одговорни пред министерот „преку“ генералниот секретар (државен секретар во Македонија). Во секој случај, генералните секретари, секретарите на

министерството, помошниците-министри, генералните директори и директорите на дирекциите обично го формираат раководното ниво на државната служба. Во сите членки на РеСПА и Косово*, за нив важат правилата за вработување според заслугите, но, како што ќе се дискутира подолу, постапката обично се разликува од таа за државните службеници на пониски раководни позиции и за професионалните државни службеници што немаат раководни надлежности.

Области што треба да се подобрат

Главниот исклучок од вработувањето според заслугите според законите за државната служба се однесува на привременото вработување на позиции во државната служба. Членките на РеСПА и Косово* имаат различни пристапи во однос на регулирањето на привременото вработување. ФБиХ и Албанија се единствените два случаи во регионот што дозволуваат привремено вработување исклучиво според законот за државната служба.

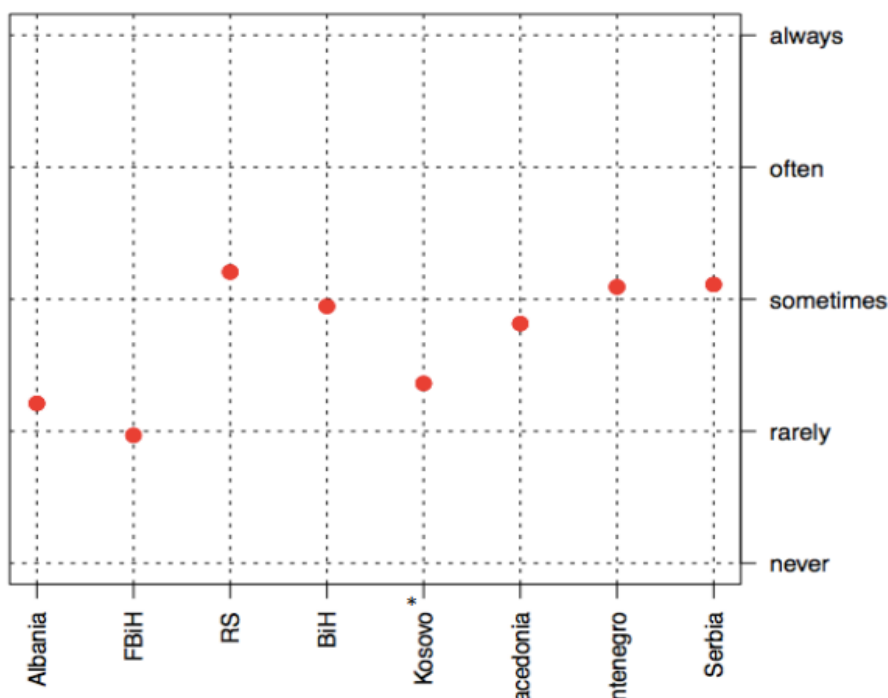
За разлика од нив, во Србија, БиХ, РС и Македонија, овие привремени назначувања се држат надвор од законот за државната служба. Вработувањето е регулирано со општиот закон за работни односи или со конкретно законодавство за регулирање на привременото вработување. Во Косово* и Црна Гора, привременото вработување е регулирано со законот за државната служба. Меѓутоа, во двата случаи, можно е да се вработи персонал по исклучок врз основа на законите за работни односи или други закони.

Регулирањето на привременото вработување надвор од законот за државната служба покренува важни прашања за функционирањето на системот на заслуги, правичноста и отвореноста на вработувањето во државната служба. На пример, во Србија, јавното огласување на можностите за привремени вработувања не е задолжително според закон. Не се формираат комисии за избор, а кандидатите не мора да положат ниту писмен ниту устен испит. Накусо, привременото вработување не подлежи на процесот на вработување според заслугите.

Системот на привремено вработување често се пофалува за неговата флексибилност. Меѓутоа, покрај тоа што легитимира вработување на позиции на државни службеници што не се заснова на заслуги, главниот недостаток произлегува од влијанието врз редовната постапка за вработување на постојаните позиции во државната служба. Кандидатите со претходно искуство на привремени позиции имаат предност кога се натпреваруваат во испитниот процес бидејќи се запознаени со барањата на работното место што треба да се пополни.

Исто така, нешто што е уште посериозно, општата постапка за вработување според заслугите сериозно се дискредитира во очите на граѓаните и идните кандидати ако позициите се отвораат исклучиво заради преместување на привремениот персонал од превремени на постојани позиции. Слика 1 подолу покажува дека привремено назначените лица редовно се вработуваат на постојани позиции во државната служба во повеќето членки на РеСПА и Косово*, особено во оние што не го регулираат привременото вработување во рамките на законот за државната служба.

Слика 1 Избор на привремени вработени



always – секогаш; often – често; sometimes – понекогаш; rarely – ретко; never – никогаш

Одговорите од онлајн-анкетата наменета за раководителите на кадровските служби го засилуваат впечатокот дека работните места честопати се огласуваат со цел привремените вработени да се преместат на постојани работни места во државната служба. На пример, неколку испитаници од Србија забележаа дека пристапот до државната служба преку договори за привремено вработување и без оцена според заслугите ги поништува сите напори за правично и објективно спроведување на постапката за избор.

Накратко, членките на РСПА и Косово* направија големи напори да го формализираат вработувањето според заслугите во постојаната државна служба, но сепак, во оваа област треба да се истакнат две групи препораки.

Поконкретно, во смисла на

- Подобрување на квалитетот на регулативата; треба да се направат напори за регулирање на привременото вработување на начин што тоа повеќе нема да доведува до негативни придружни ефекти за вработувањето во постојаната државна служба. Препораката особено се однесува на Србија, Македонија, БиХ и РС. Исто така, постои потреба да се исправат недостатоците во Косово* и Црна Гора. Препораката помалку важи за Албанија и ФБиХ.
- Обезбедување примена на законските рамки; треба да се направат напори во Македонија целосно да се спроведе новата постапка за вработување и да се усвојат последните регулативи од секундарното законодавство, особено методологијата за планирање на работната сила.

2.2. Огласи за работа и одобрување

Според законите за државната служба во целиот регион, генерално е задолжително да се огласуваат можностите за постојано вработување во државната служба. Исклучоците се однесуваат на вработувањето на привремен персонал, како што беше дискутирано погоре.

Главните разлики меѓу членките на РСПА и Косово* произлегуваат од видовите интерни и екстерни постапки за вработување и одобрувањата што институциите треба да ги обезбедат пред огласувањето на некоја позиција.

Прво, сите членки на РСПА и Косово* нудат интерно и екстерно вработување. Во БиХ и во ФБиХ, за повторно ангажирање во државната служба, слободните работни места треба прво интерно да се огласат. Ако не се најде кандидат, огласот за работа се објавува во јавноста. Во Косово*, овој услов важи само за државните службеници на раководни позиции. Во Црна Гора, слободните работни места треба прво да се огласат во рамките на институцијата, а потоа и во државната служба. Јавен оглас евозможен само откако овие две интерни постапки ќе се исцрпат. Во Србија, РС и Македонија, законите овозможуваат директно јавно огласување на работното место без да има потреба од претходно интерно огласување. Оттука, интерното вработување е изборно.

Во Албанија, реформата на државната служба од 2013 година вовеле нова постапка за вработување во групи. Општо земено, позициите мора да се пополнуваат преку интерен трансфер или преку постапка за интерно унапредување. Сепак, на почетокот на годината, Владата одлучува за ограничен број позиции (15-20% од вкупниот број планирани вработувања) што можат да се пополнат преку екстерно, јавно вработување. За екстерното вработување, Албанија вовеле т.н. вработување во групи, при што се огласуваат група позиции. Кандидатите можат да аплицираат за групата позиции, а на победникот на конкурсот му се дава право да биде првиот што ќе избере слободна позиција (видете подолу).

Второ, институциите во регионот се овластени да огласуваат позиции само ако се исполнети одредени услови. Општо земено, позицијата може да се отвори само ако е испразнета во согласност со актите за систематизација на работните места и, онаму каде што е применливо, ако тоа е предвидено во годишниот план за вработување.⁴ Исто така, позициите можат да се отворат само ако има буџетски ресурси на располагање. Двете одлуки обично ги носи Владата по интерно одобрување од министерствата за финансии, министерствата за јавна администрација (или еквивалентно) и агенциите за државната служба (или еквивалентно).

Меѓутоа, пред да се отвори конкурс за поединечна позиција, институцијата што вработува треба да обезбеди дополнително одобрение во секој конкретен случај. Во Косово*, институциите што вработуваат треба да обезбедат одобрение од Министерството за јавна администрација за да ја потврди компатибилноста со актите за систематизација и од Министерството за финансии за да ги потврди буџетските ресурси за тоа работно место. Во Црна Гора, потребно е само одобрување од Министерството за финансии. Во Македонија, државните секретари испраќаат барање до Агенцијата, кое треба да содржи изјава од Министерството за финансии дека се достапни финансиски средства и од Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор за да се покаже дека е запазен принципот на правична застапеност. Во другите членки на РСПА и Косово*, доволно е да се добие одобрување од централната единица за управување со човечки ресурси.

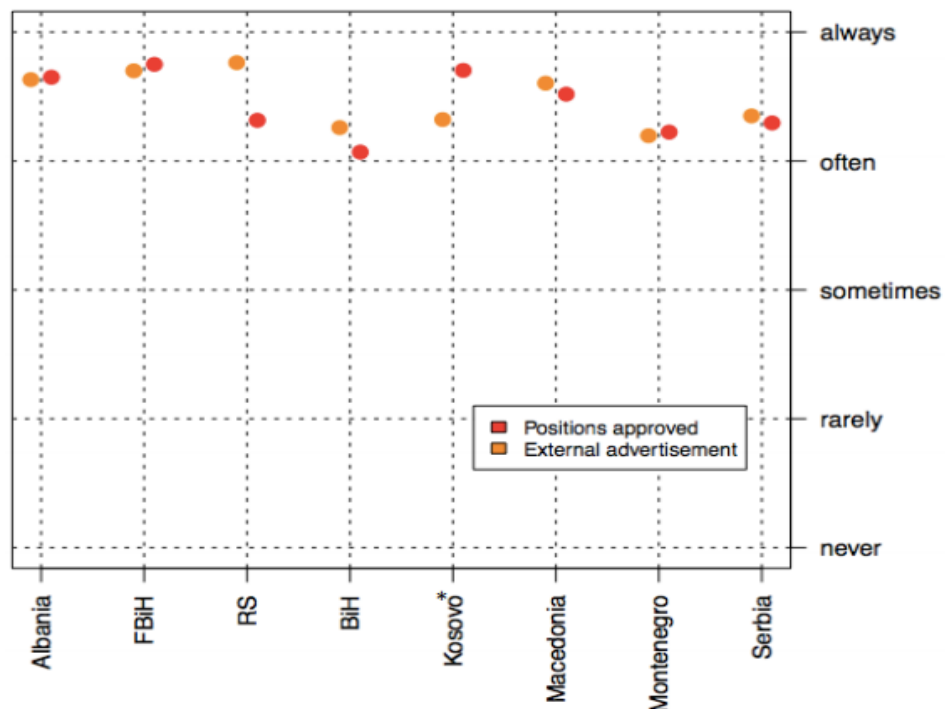
Потребата за планирање и одобрување гарантира дека институциите нема да можат да вработуваат нов персонал по своја дискреција. Покрај тоа, содржината на огласите за работа, нивното времетраење и локација во голема мера се пропишани со законите за

⁴ Овие акти се задолжителни во целиот регион. Тие ја формализираат внатрешната организација на една институција и ги мапираат позициите и нивниот опис во организациската структура.

државната служба и секундарните регулативи. Најчесто, огласите се подготвуваат во согласност со описите на работните места формализирани во актите за систематизација (или еквивалентно). Нив ги пишува централната единица за државната служба во согласност со упатствата добиени од институцијата што вработува или, пак, ги пишува институцијата што вработува врз основа на постоечки образец.

Отворените работни места се огласуваат во разни медиуми, вклучувајќи ја и веб-страницата на централната единица за управување со државната служба, националните портали за вработување (или еквивалентно) и разни национални весници. На пример, во Македонија, законодавството пропишува минимален број медиуми што треба да го објават огласот за работа и критериумите за изборот, на пример, огласување во весниците и на македонски и на албански јазик. Во Косово*, мора да се огласуваат на албански и на српски јазик.

Слика 2 Екстерно огласување и одобренија



always – секогаш; often – често; sometimes – понекогаш; rarely – ретко; never – никогаш

Слика 2 покажува дека работните места генерално се одобруваат пред да се огласат и дека на екстерното вработување му претходи јавен оглас за работа. Разликите меѓу членките на РеСПА и Косово* се мали, што укажува на висок степен на усогласеност со законските барања. Сепак, подеталното испитување на одговорите од анкетата покажува дека во мал број случаи слободните работни места никогаш или ретко се објавуваат во јавноста, на

пример, во неколку општини во Македонија и неколку случаи во Косово*. Некои искази, исто така, укажуваат на тоа дека вработувањата на повисоките позиции во Србија и БиХ повремено се вршат без претходен оглас и покрај законската обврска. Во Србија, ова најверојатно е одраз на назначувањето на високи државни службеници врз основа на привремени договори, за кои не е задолжително претходно огласување.

Области што треба да се подобрат

Претставувањето на одговорите од анкетата укажува на потребата да се обезбеди целосно спроведување на огласувањето на слободните работни места од страна на неколку членки на РеСПА и Косово*. Се чини дека недостатоците при спроведувањето се релативно позначајни за вработувањето високи државни службеници. Оттука, постои потреба за подобрување на следењето на примената на делот од постапката што се однесува на огласувањето.

Сепак, строгата регулација на постапката за огласување гарантира дека принципите на отвореност, заслуги и правичност се запазени во релативно задоволителна мера. На пример, тоа што немаат дискреционо право во врска со содржината на огласите за работа значи дека би им било тешко на комисиите за избор да ги „прилагодат“ огласите за работа, дури и ако сакаат.

Ова не значи дека воопшто не се појавуваат проблеми со заслугите и правичноста, туку имаат тенденција да се појават во порана фаза, односно во моментот на пишување на актите за систематизација. На пример, исказите од Србија и Македонија укажуваат на случаи кога актите за систематизација биле изменувани со цел описите на работните места да се прилагодат на лицата што се бараат за таа работа, наместо обратно.

Проблемот на правичноста произлегува од недостатокот на соодветна методологија за планирање и систематизација на позициите и внатрешната организација на институциите. Актите за систематизација низ целиот регион имаат тенденција да наведуваат голем број позиции што подоцна ќе останат слободни. Докази од интервјуата укажуваат дека повремено се создаваат позиции со цел да се создадат услови за основање служби и одделенија, кои потоа ќе можат да бидат предводени од државни службеници на раководни позиции. Во многу случаи, ова води кон создавање „фантомски позиции“ и одделенија што се состојат само од едно лице: раководител на одделението. Примерот укажува дека актите за систематизација можат да се користат за да се оправдаат одлуките за интерно унапредување и со тоа да се наградат постојните кадри. Многу проблеми со спроведувањето потекнуваат од недостатокот на целисходна методологија за подготовка на планови за ангажирање персонал и акти за систематизација.

Други тешкотии за огласувањето на работните места се однесуваат на ефикасноста на постапката. Критички настроени коментари главно беа добиени од Црна Гора, Македонија, БиХ и Србија. Прво, испитаниците од Црна Гора критикуваа дека постапката за вработување е премногу долга поради потребата за огласување најпрвин во рамките на институцијата, а потоа и во државната служба пред да може да се објават јавни огласи. Анкетата укажува дека процесот на вработување за поединечни позиции може да трае од 4 до 6 месеци. Во пракса, интерните огласи ретко привлекуваат повеќе од еден или двајца кандидати бидејќи се отвораат за да ги оправдаат интерните унаредувања. Исто така, освен ако привремените вработени не се наменски поставени за функцијата, малите институции имаат тешкотии да најдат интерни кандидати при огласувањето слободни работни места.

Второ, загриженост предизвикува и должината на постапката во врска со одобрувањето отворени работни места. Особено, во неколку членки на РЕСПА и Косово* постапката се продолжува поради потребата за одобрување од министерствата за финансии. Всушност, испитаниците од Црна Гора го идентификуваат долгиот процес на одобрување на позициите како една од главните слабости во постапката за вработување, особено проблемите што ги создава кога процесот на одобрување ќе стаса до крајот на буџетската година.

Трето, коментарите од Србија беа критички настроени и за содржината на огласите за работа и за бројот на документите што се потребни при поднесувањето на апликацијата. Огласите за работа, на пример, беа опишани како долги, гломазни и стилски непривлекни. Во Србија (но и во други членки на РЕСПА и Косово*), во секоја постапка на аплицирање, дополнително е потребно да се приложат голем број потврди и документи. За раководните позиции, сложеноста на документацијата дополнително се зголемува бидејќи од кандидатите се бара да достават доказ за своето работно искуство. Ова генерира трошоци за кандидатите, како и за комисиите за избор, кои треба да го проверат материјалот.

Четврто, коментарите од БиХ, ФБиХ и Црна Гора укажуваат дека огласувањето на веб-страниците на централните агенции, порталите за вработување и во разните весници не е доволно за да се допре до доволно голем број компетентни кандидати. Особено младите кандидати недоволно ги користат традиционалните медиуми. Испитаниците затоа предлагаат вложување поголеми напори за користење на алатките на социјалните медиуми за да се допре до поширок број потенцијални кандидати.

Накратко, дури и ако редоследот на постапките на конкурсот и содржината на огласите за работа се релативно строго регулирани, постојат неколку општи препораки што можат да се дадат за овој дел од постапката за вработување.

Во однос на

- Подобрување на квалитетот на регулативата; фокусот треба да биде на методологијата за планирање на работната сила и на систематизацијата на работните места. Недостатокот на регулатива со задоволителен стандард има негативни придружни ефекти врз ефикасноста, транспарентноста и правичноста на целата постапка за вработување.
- Подобрување на ефикасноста; треба да се преземат мерки за скратување/забрзување на одобрувањето на отворените работни места, редоследот на интерните и екстерните конкурси и постапката за доставување документи за секое аплицирање за работа. Во однос на последното, треба да се преземат мерки да се разгледаат дигитални алатки за зголемување на ефикасноста на процесот на доставување документи.
- Подобрување на отвореноста; тука се препорачува да се разгледаат мерки за користење на социјалните мрежи и медиуми за зголемување на опсегот на огласите, особено во однос на потенцијалните кандидати за пониски позиции.

2.3. Формирање и улога на комисиите за избор

На испитувањето на кандидатите му претходи формирање комисии за испитување и избор. Оттаму, тие играат клучна улога во спроведувањето на постапките за вработување според заслугите. Во Европските принципи за администрација, потребата за квалификувани, непристрасни комисии за избор е прифатена како клучна компонента за вработувањето според заслугите. Низ целиот Западен Балкан, за постапките за вработување неопходно е формирање комисии за избор. Сепак, тие се разликуваат според статусот, составот и улогата што ја играат во процесот на вработување.

Прво, Албанија се разликува од другите земји во регионот поради воведувањето постојани комисији за избор. Постапката за вработување во групи предвидува комисија чии членови се назначуваат на една година. Тие вклучуваат член од Одделението за јавна администрација, членови од институциите што вработуваат и експерти што не доаѓаат од државната служба, најчесто професори од албанските универзитети. Во другите земји, комисиите за избор генерално се формираат ад хок. Имајќи предвид дека системите на државните служби главно се засноваат на позициите, тоа значи формирање нова комисија за секоја позиција што треба да се пополни.

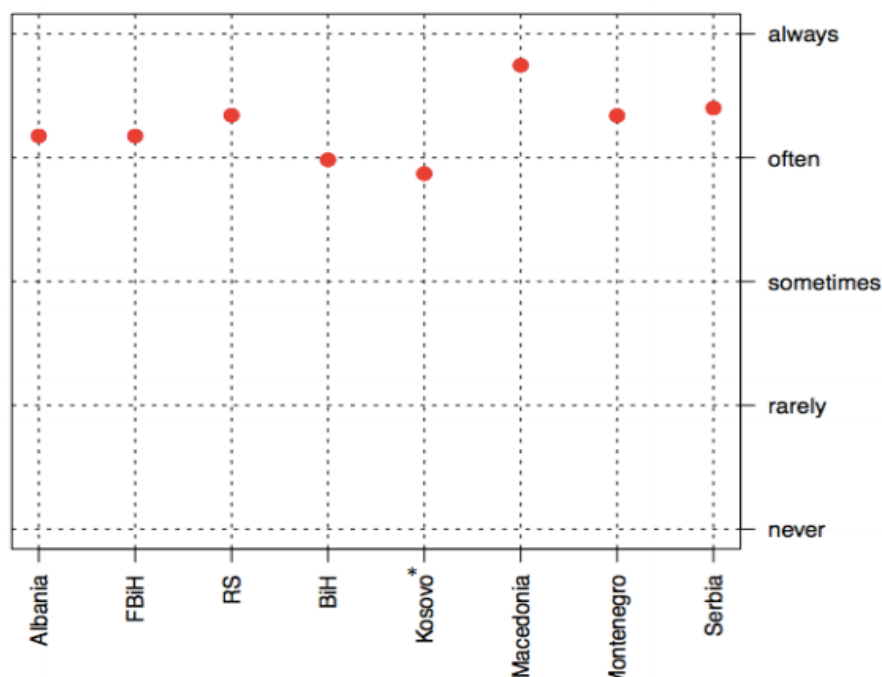
Комисиите за избор во регионот се состојат од три, четири или пет члена и се разликуваат според тоа до која мера вклучуваат претставници од централните управни институции и т.н. независни експерти што не доаѓаат од државната служба. Во Црна Гора и Србија, комисиите се состојат од три члена. Во Србија, еден член е делегиран од централната единица за управување со човечки ресурси, додека двајца членови се назначуваат од институцијата што треба да го пополни работното место. Во Црна Гора, еден член го претставува централното тело за управување со човечки ресурси, еден член е делегиран од страна на институцијата што вработува, а еден член е избран од листата на независни експерти обезбедена од страна на телото за управување со човечки ресурси. Комисији за избор составени од три лица постојат и во Албанија за постапки за страничен трансфер и интерно унапредување. Во двата случаи, двајца членови ја претставуваат институцијата, а еден член е делегиран од страна на Одделението за јавна администрација.

Во Македонија, комисиите за избор се состојат од четворица членови. Тие вклучуваат еден член од Агенцијата за администрација, двајца од институцијата што вработува и еден од Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор (ССОРД). Новиот пристап во однос на формирањето комисији сè уште не е применет во пракса поради мораториумот на вработувањето кадар.

Во БиХ, ФБиХ, РС и Косово*, комисиите за избор мора да се состојат од петмина членови. Во Косово* сите петмина членови се назначени од институцијата што вработува, а централната управа за државната служба во Министерството за јавна администрација не делегира свој член. Во РС, двајца членови се делегирани од централните агенции за државната служба од листа на експерти од државната служба, додека тројца членови назначува институцијата што вработува. Во БиХ и во ФБиХ, салдото се менува со тоа што само двајца членови се назначени од институцијата што вработува, а тројца се делегирани од страна на агенциите за државни служби.

Комисиите за избор се разликуваат и во однос на своите одговорности. Во Косово*, најдецентрализираниот систем во регионот, тие ја подготвуваат и спроведуваат целата постапка на конкурсот, вклучувајќи го и огласувањето и испитувањето на кандидатите. Иако дел од одговорностите, во пракса, често се пренесуваат на службите за човечки ресурси, ова претставува значителен обем на работа за комисиите. Во Албанија, најцентрализираниот систем, комисиите се одговорни за писмениот и усниот испит на кандидатите. Сепак, подготовката на огласите и проверката на кандидатите во однос на нивната формална квалификуваност ги врши центарот.

Слика 3 Формирање комисији за избор



always – секогаш; often – често; sometimes – понекогаш; rarely – ретко; never – никогаш

Слика 3 покажува дека, во просек, комисиите за избор се формираат за повеќето ако не и за сите конкурси. Разликите меѓу членките на РСПА и Косово* се релативно мали и генерално укажуваат дека правилата за заслугите нашироко се применуваат. Сепак, ако повнимателно се разгледаат податоците, можат да се забележат значајни варијации во државните служби на членките на РСПА и на Косово*. Во БиХ, мал број институции воопшто не формираат или ретко формираат комисиите, иако е задолжително според закон. Слично на тоа, за Косово*, анкетата укажува дека во некои случаи не се формираат комисиите, што е за изненадување имајќи ја предвид правната рамка. Отворените текстуални одговори од онлајн-анкетата го потврдуваат заклучокот дека именувањата повремено се вршат без претходно огласување (види погоре) и без формирање комисија за избор, на пример, кога се работи за привремени именувања. Ова укажува на тоа дека проблемите со избегнувањето на правилата можеби се ретки кога регионот се гледа како целина, но постојат и исклучоци во рамките на регионот, а особено во рамките на државната служба на секоја членка на РСПА и Косово*.

Области што треба да се подобрат

Иако, во просек, можно е да се забележи прилично висок степен на почитување на законските обврски, очигледно е дека и натаму има разлики во спроведувањето во државната служба на неколку членки на РСПА и Косово*. Оттука, постои потреба да се подобри следењето и спроведувањето со цел да се минимизираат ваквите проблеми при спроведувањето.

Исто така, видливи се значајни слабости кај комисиите за избор во однос на прашањата за правичноста и нивниот капацитет за проверка на компетенциите на кандидатите. Прво, комисиите, во целина, нашироко се критикувани поради недостатокот на стручност за правилно и ефективно спроведување на постапката. Јазот е помалку очигледен за

постојаните членови на комисиите бидејќи тие беа неодамна воведени во Албанија. Членовите на редовните комисии од централните единици за управување со државната служба и, со квалификации, кадровските служби, исто така, имаат тенденција да бидат подобро информирани за тоа како да управуваат со постапката за вработување во пракса.

Проблемот со недоволната стручност најмногу се однесува на ад хок членовите на комисиите, како што се раководителите на одделенијата и одделите, генералните директори и помошниците-министри, кои ретко се вклучени во управувањето со процесот на испитување. Теоретски, на своето работно место тие треба да бидат под менторство на претставниците на кадровските служби и централните единици за управување со државната служба. Во пракса, тоа честопати не е можно да се постигне до задоволително ниво поради недостиг на време, неформални спогодби помеѓу институциите и тоа што раководителите се на повисока позиција во споредба со претставниците на кадровските служби.

Проблемот со недоволното познавање на постапките се отежнува со вклучувањето независни експерти во комисиите за избор. Иако нивното вклучување има цел да го зајакне надворешниот надзор, непристрасноста и предметната стручност на комисиите, се чини дека овие експерти немаат соодветни информации во врска со спроведувањето на самата постапка.

Квалитативните повратни информации добиени со онлајн-анкетата покажуваат дека недостатокот на квалификувани и компетентни комисии за избор претставува една од главните пречки за подобро спроведување. Проблемот е посочен кај сите членки на РСПА и Косово*. Некои од коментарите укажуваат дека подобри упатства, па дури и обука на членовите на комисиите и независните експерти за клучните прашања, како што се подготовката и спроведувањето на писмените тестови, а особено спроведувањето на личните интервјуа, во голема мера би го подобриле квалитетот на спроведувањето. Всушност, реформаторите во државната служба на членките на РСПА и Косово* би можеле дури и да ја разгледаат потребата за акредитација на членовите на комисиите со цел да се подигнат професионалните стандарди на комисиите за избор.

Второ, неколку земји експериментираа со вклучување независни експерти во комисиите за избор. На пример, во Црна Гора, редовно се вклучуваат независни експерти во комисиите за избор. Во Албанија, тие се дел од постојаните комисии за избор, додека во Косово*, тие се вклучени во изборот на генерални секретари и генерални директори. Вклучувањето на независни експерти е важна мерка за следење на процесите на вработување и за зголемување на непристрасноста и транспарентноста.

Сепак, позицијата на експертите има тенденција да биде недоволно регулирана. Во Црна Гора, на пример, Кадровската управа објави повик за апликации со цел да ги идентификува експертите врз основа на нивните квалификации и работно искуство. Сепак, не постои јасна регулатива што ги поставува критериумите за избор на експерти, времетраењето на нивното назначување и распределбата во поединечните комисии за избор.

Процесот е уште помалку регулиран во Косово* и во Албанија. Во Албанија, Одделението за јавна администрација вработува експерти за постојаните комисии за избор од редот на универзитетските професори. Во Косово*, Министерството за јавна администрација ад хок бара универзитетски професори. За изборот на претставници од граѓанското општество, назначува од листа на регистрирани невладини организации. Накратко, важно ќе биде да се изготват соодветни критериуми за нивниот избор и за распределбата на надворешните

експерти и, како што е споменато погоре, да се обезбеди обука за тие да можат да ја извршат посакуваната функција во процесот на вработување.

Трето, една од најсуштинските критики кон комисиите за избор е дека тие повремено се недоволно непристрасни. Се разбира, тешко е прецизно да се измери пристрасноста или непристрасноста на комисиите за избор. Сепак, информациите добиени од личните интервјуа и коментарите добиени преку онлајн-анкетата укажуваат дека кога комисиите го започнуваат процесот на вработување честопати веќе имаат на ум кандидат што го претпочитаат. Пристрасноста можно е да произлегува од намерата да се обезбеди постојано вработување на стажант или дотогаш привремен вработен. Исто така, можно е да произлегува и од обидите на политичарите и другите надворешни чинители неформално да влијаат врз текот на постапката пред комисијата да започне со работа, на пример, во времето кога се формираат комисиите.

Составот на комисиите за избор има одредено влијание врз склоноста кон пристрасност во процесот на вработување. Целосно децентрализираниот процес во Косово* овозможува помалку следење од страна на централните институции и надворешните чинители (види и подолу). Во Србија, ФБиХ, РС и, во помала мера, Македонија, институциите што вработуваат имаат мнозинство во комисијата за избор, што овозможува диспропорционално влијание во процесот. Во Албанија постои истата констелација и за постапките за страничен трансфер и интерно унапредување.

Во Црна Гора и во БиХ, институциите што вработуваат се во позиција на малцинство. Сепак, нашето истражување укажува дека институциите што вработуваат знаат „како да излезе по нивно“ во процесот на вработување. Како последица на тоа, се чини дека довербата на јавноста во правичноста на постапката за вработување и избор се намалила со текот на времето – проблем што важи за сите членки на РЕСПА и Косово*.

Албанија неодамна се обиде да отстапи од оваа практика со воведување на постапката за вработување во групи (види погоре). Овој пристап има предност што го минимизира правото на институциите што вработуваат и комисиите за избор да го изберат „својот“ кандидат надвор од рамките на државната служба. Наместо тоа, на кандидатите им дава право да изберат работно место.

Следствено на тоа, комисиите можат да се фокусираат на она што треба да биде нивната главна задача: тестирање и рангирање на кандидатите врз основа на заслугите.

Накратко, комисиите за избор и испитување обично се формално задолжителни во Западен Балкан и редовно се формираат во пракса. Сепак, постои простор за значително подобрување и очигледно е дека квалитетот на комисиите за избор е еден од клучните аспекти за општиот квалитет на вработувањето според заслугите.

Особено, во смисла на

- Подобрување на квалитетот на регулативата; се препорачува подобро да се регулира изборот и распределбата на независните експерти од академската заедница и граѓанските организации во комисиите за избор. Ова особено важи за Албанија, Косово* и Црна Гора. Сепак, вклучувањето надворешни експерти ветува поголеми придобивки за квалитетот на испитувањето и изборот и затоа треба на посистематски начин да се разгледа во Србија, БиХ, ФБиХ, РС и Македонија.
- Подобрување на базата на информации за вработувањето според заслугите; треба да се преземат мерки за зголемување на знаењето на постапките на членовите на комисијата преку обезбедување појасни упатства и можни програми за обука. Во идеални услови, ќе

бидат преземени мерки за акредитација на членовите на комисиите. Мерки за подобрување на базата на знаења ќе бидат неопходни и за внатрешните и за надворешните членови на комисиите.

- Во однос на подобрувањето на правичноста на комисиите за избор, треба да се разгледаат мерки за зајакнување на улогата на квалификуваните независни експерти во комисиите во регионот (види и погоре). Сепак, подобрувањето на базата на знаења на членовите на комисиите, исто така, ќе биде средство за зголемување на непристрасноста на комисиите. Особено треба да се разгледаат мерки за вклучување на членовите на комисиите во размената на информации и во промислувањето за тоа како функционира постапката за вработување, придобивките од вработувањето според заслугите за работењето на институциите и довербата на граѓаните, како и содржината на извештаите од инспекциите и извештаите од екстерното следење, на пример, од страна на граѓанските организации. Иницијативи од ваков вид можат да се спроведат во контекст на активностите за обука и може да се очекува тие да го подобрат правичното и непристрасното функционирање на постапката за вработување.

2.4. Писмени и усни испити

Системите за испитување се во сржта на секоја постапка за вработување според заслугите. Тие имаат цел да ги прикажат компетенциите на кандидатите и колку се тие квалификувани за работа во државната служба. Една од основните функции на системите на испитување е да се направи разлика меѓу кандидатите со цел да се одреди кој е најдобриот кандидат за одредено работно место или кариера во државната служба.

Испитувањето на заслугите обично е задолжително за постојаните позиции во државните служби во Западен Балкан. Ова се однесува на професионалните државни службеници и државните службеници на раководни позиции, со исклучок на функцијата државен секретар во Македонија.

Системите на испитување спаѓаат во две широки категории. Прво, според повеќето системи, задолжителен е и писмен испит и лично интервју пред конечниот избор на кандидат. Ова важи за Албанија, БиХ, ФБиХ, Косово*, Македонија и Црна Гора. Второ, во Србија, личните интервјуа пред комисијата за избор се задолжителни, додека писмените испити се изборни. Во пракса, тие понекогаш се полагаат. РС се разликува по тоа што кандидатите мора да положат претприемен писмен испит пред да имаат право на учество во конкурсот за конкретна позиција. За вработување на конкретни работни места, писмените испити се изборни, како во Србија.

Покрај општиот модел, правните рамки овозможуваат одредени изземања од писмениот дел од постапката на испитување. На пример, во Албанија, не се бараат писмени испити за постапката за „страничен трансфер“. Слично на тоа, во БиХ, за трансферите не е потребен писмен испит. Косово* и Црна Гора избираат високи државни службеници исклучиво врз основа на лични интервјуа. Во Косово* и Црна Гора, ова важи и за генералните секретари и за генералните директори. Македонија, пак, го иззема државниот секретар и од писмениот и од усниот испит. Сепак, според новата постапка за вработување, државните секретари треба да доаѓаат од државната служба. Ако ова правило се почитува, тоа би значело дека државните секретари барем еднаш полагаат испит во некоја претходна фаза од својата кариера.

Покрај општата класификација, постојат значајни разлики и за писмените и за усните испитувања меѓу членките на РеСПА и Косово*. Прво, со текот на времето тие експериментираа со различни испитни формати и методи. Ако ги оставиме настрана

случаите на РС и Србија, компонентите на писмениот испит се движат од општи испитувања што се фокусираат на правни познавања, тестови за професионален и интелектуален капацитет, кои ги проценуваат генеричките когнитивни способности на кандидатите, психолошките тестови и тестовите на личноста, кои се фокусираат на психолошките predispositions на кандидатите и практични, специјализирани испити, кои ги тестираат потребните знаења, вештини и компетенции за работното место што треба да се пополни.

За писмените испити се користат различни методи на оценување. Тестовите со повеќекратен избор се општоприфатени за тестирање општи познавања, психолошки тестирања, тестирање на личноста и на интелектуалните капацитети. ФБиХ ги применува прашањата со повеќекратен избор и за тестирање на знаењата за конкретното работно место. Предноста на овие тестови е тоа што се ефикасни за спроведување. Тие, исто така, ја намалуваат субјективноста што е застапена при други форми на тестирање. Сепак, честопати се критикувани поради недостатокот на ефективност, односно, поради тоа што не успеваат да ги идентификуваат најкомпетентните кандидати. Наместо тоа, со нив се наградуваат кандидатите што се способни да запаметат фактички знаења.

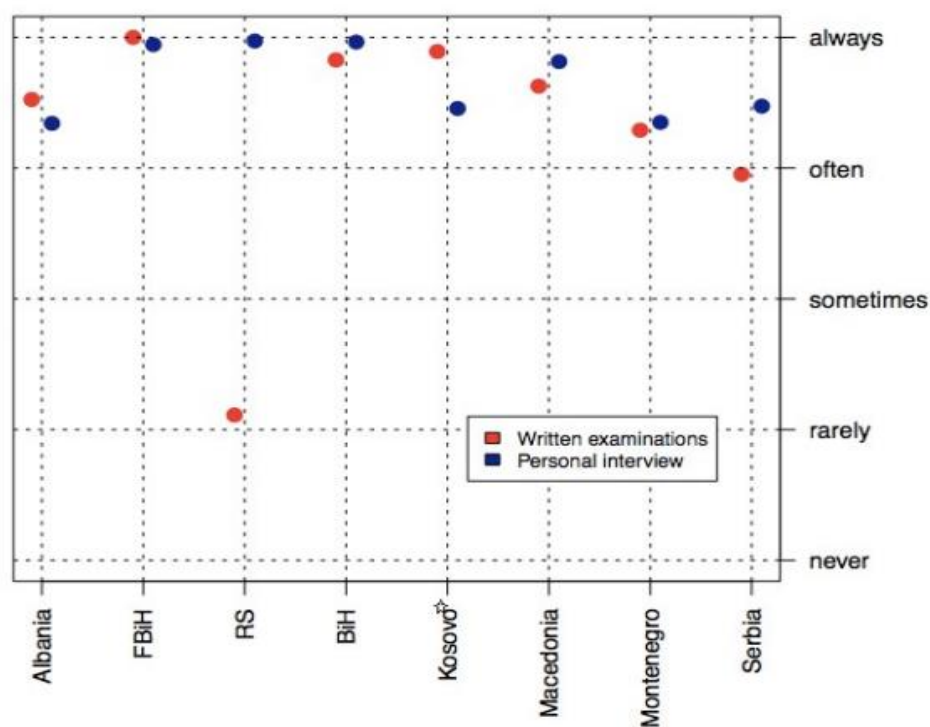
За испитувањата за конкретното работно место редовно се користат есеи, студии на случаи и симулации. Косово* користи есејски прашања и за општиот дел од испитот и за делот што се однесува на конкретното работно место. Албанија, БиХ и Црна Гора користат есеи и студии на случаи за делот од испитот што се однесува на конкретното работно место. Во Србија, комисиите за избор имаат можност да изготвуваат писмени испити, за кои имаат слобода да користат мешавина на методи за оценување.

Системите на испитување се разликуваат и во однос на значењето што го придаваат на различните компоненти.⁵ Во Албанија, Македонија и Косово*, конечните резултати се пресметуваат и врз основа на писмените и на усните испитувања. Со други зборови, сè се пресметува. Во Албанија, интервјуто изнесува 25 отсто од конечниот резултат, во Македонија 20 отсто, а во Косово* 50 отсто.

Во БиХ и ФБиХ, испитувањето е поделено во фази. Првата фаза се состои од општо испитување. Тоа функционира како филтер за специјализираниот писмен испит и за интервјуто, кои, пак, ја формираат основата за конечниот резултат од испитувањето. Во Црна Гора, како и во Србија и РС, конечниот резултат се заснова на интервјуто бидејќи пред да се стаса до интервјуто како последна фаза од процесот на испитување, мора да се положи и општиот и специјализираниот испит. Конечно, во РС и во Србија, кандидатите се рангираат само врз основа на личното интервју.

⁵ Во Албанија и во Македонија, кандидатите се оценуваат и врз основа на нивните кратки биографии, првенствено нивните образовни квалификации и работно искуство.

Слика 4 Писмени испитувања и лични интервјуа



always – секогаш; often – често; sometimes – понекогаш; rarely – ретко; never – никогаш

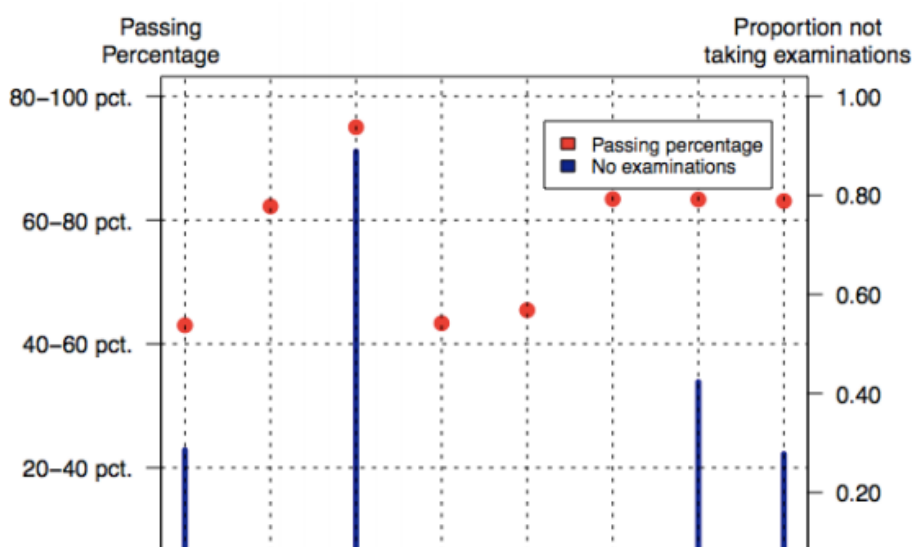
Формалната институционализација на системите на испитување на заслугите се одразува во резултатите од онлајн-анкетата. Во членките на РСПА и Косово* најчесто се полагаат писмени испити. Во РС, тие поретко се полагаат, што ја одразува правната основа на системот на испитување. Во Србија, исто така, поретко се полага писмен испит. Незначително понискиот резултат за Црна Гора е одраз на недостатокот на писмени испити за високите државни службеници. Во исто време, Слика 4 укажува на тоа дека речиси секогаш се спроведуваат лични интервјуа пред изборот на кандидат. Следствено на тоа, правилата за заслугите во голема мера се применуваат во повеќето членки на РСПА и Косово*.

Области што треба да се подобрат

Според Слика 4 и со внимателно разгледување на резултатите од анкетата може да се заклучи дека степенот на почитување на законите е висок во однос на праксата на спроведување писмени испити и лични интервјуа. Сепак, првата област за подобрување на квалитетот на вработувањето според заслугите се однесува на тоа што нема писмени испити или се изборни во РС и Србија, за високи државни службеници во Црна Гора и за назначувања на највисоки функции во Косово* и Македонија. Според тоа, регулаторната рамка за спроведување на вработувањето според заслугите во регионот се карактеризира со неколку недостатоци. Всушност, во коментарите добиени преку онлајн-анкетата постојано се препорачува задолжителна примена на писмени испити во РС и Србија за да се подигнат стандардите поврзани со заслугите и да се институционализираат механизми за тестирање на компетенциите на кандидатите.

Покрај тоа, системите на испитување се многу помалку успешни во однос на прашањата на стандардите поврзани со заслугите, правичноста и ефикасноста. Прво, писмените испити честопати се критикувани поради тоа што немаат способност за проверка, односно, премногу се лесни и честопати се чини дека ги тестираат погрешните вештини и знаења. Корисен показател за тежината на испитите е процентот на кандидатите што успешно го полагаат испитот. Како што е прикажано на Слика 5, овој процент е помеѓу 40 и 60 отсто во Албанија, БиХ и Косово* и помеѓу 60 и 80 отсто во Србија, Црна Гора, РС и ФБиХ. Со оглед на тоа што (високите) државни службеници понекогаш не мора да полагаат испит, Слика 5 укажува дека во некои случаи испитите ги полагаат и над 80 отсто од кандидатите.

Слика 5 Проценти на положеност на писмените испити



Passing percentage – процент на положување
 Proportion not taking examination (no examination) – дел што не полага

Второ, писмените испити честопати се критикувани поради тоа што не се способни да ги тестираат соодветните знаења за кариера во државната служба и за работното место што треба да се пополни. Тестовите за општи познавања за кои се користат прашања со повеќекратен избор, на пример, ги наградуваат кандидатите што се способни да запаметат фактички знаења. Тестовите со повеќекратен избор што се користат за тестирање за конкретното работно место и личните интервјуа што бараат правни и фактички знаења ја зголемуваат тенденцијата на оценување знаења што можат да се запомнат, наместо компетенции што се потребни за извршување на работата.

Следствено на тоа, со испитувањата не се добиваат доволно информации за да се процени дали кандидатот ќе биде најдобриот расположлив кандидат за конкретното работно место. Во најлош случај, кандидатите што ги имаат конкретните вештини потребни за одредени позиции, како ИТ вештини, не успеваат да го положат тестот за општи познавања и, следствено на тоа, мора да се вработи помалку квалификуван кандидат. Затоа, мерка што би требало да се разгледа во иднина би можело да биде воведување

конкретни постапки за вработување за работните места за кои се потребни ретки вештини.

Трето, системите на испитување во регионот имаат тенденција да бидат релативно неефикасни за спроведување. Овој проблем секако не се однесува на Србија и РС, каде што ретко се користат писмените испити. Сепак, изготвувањето на писмениот испит, кој често се состои од неколку елементи, создава значителен обем на работа за комисиите за избор. Во Косово*, на пример, комисиите за избор треба да изготват испити за четири компоненти, а потоа сите кандидати што ги исполнуваат формалните барања ќе можат да го полагаат испитот, а комисијата за избор ќе мора да ги оцени испитите на сите кандидати. Имајќи предвид дека, во просек, кандидатите треба да одговорат на дванаесет есејски прашања, со одговори од 150 збора, очигледно е дека процесот на испитување бара од членовите на комисиите да посветат доста време. Справувањето со обемот на работа уште повеќе се отежнува поради обврската да се спроведат испитувања за секоја празна позиција.

Проблемот со ефикасноста може да биде особено значаен во системот на Косово*, кој е во голема мера децентрализиран. Сепак, значаен е и за повеќето членки на РСПА и Косово*. Неодамнешните реформи во Албанија го намалија овој вид притисок бидејќи испитувањата во групи се спроведуваат од страна на постојаните комисии. Во однос на ефикасноста, ова претставува позитивен чекор.

Четврто, и покрај тоа што испитите прилично строго се регулираат, во многу искази се изразува сомнеж во правичноста на целокупниот процес на испитување. Се појавуваат проблеми со пристрасноста во различни форми. Прво, институциите што вработуваат имаат тенденција да влијаат на испитите за конкретното работно место/специјализираните испити. Иако може да има неколку алтернативи, со тоа што процената на знаењата за конкретното работно место и подготовката на овие испитни компоненти се врши од страна на институциите што вработуваат, очигледно е дека постои тенденција да се фаворизираат кандидатите од истите тие институции. Овие кандидати може да бидат стажанти или привремени службеници што на работното место можеби навистина покажале дека вредат. Сепак, тенденцијата да се вработуваат привремени службеници што веќе се дел од државната служба им сигнализира на потенцијалните кандидати што не доаѓаат од државната служба дека воопшто и не вреди да аплицираат за одредено работно место. За државната служба ова претставува губење потенцијални капацитети и значителни загуби во однос на довербата и кредибилитетот во очите на идните кандидати.

Исто така, проблеми со правичноста се јавуваат и во контекст на исказите дека испитните прашања повремено однапред се даваат. Овие наводи тешко можат да се потврдат. Сепак, тие ја одразуваат загриженоста дека процесите на испитување во регионот не се секогаш непристрасни. Проблемот со воведување пристрасност преку специјализираните испити, како и преку личните интервјуа, се однесува на сите членки на РСПА и на Косово*. Во случајот со Албанија, проблемот е ублажен благодарение на испитувањата во групи. Еден од позитивните ефекти е општото зголемување на бројот на кандидати за јавнообјавените отворени позиции.

Конечно, важно е да се истакнат проблемите со правичноста поврзани со спроведувањето на личните интервјуа. Личните интервјуа играат голема улога во Србија, РС, Косово* и Црна Гора. Сепак, комисиите за избор не добиваат соодветни упатства за видот на информациите што се бараат во интервјуто, за видот на прашањата што треба да се постават, за етичките прашања што се појавуваат при спроведувањето на интервјуто,

критериумите што се применуваат за оценување и бодување на успешноста на кандидатите на интервјуата. Отсуството на овие насоки неизбежно создава проблеми на нетранспарентност, недоследност и субјективност. Затоа, централните единици за управување со државната служба и националните влади треба да размислат за воведување насоки за интервјуата со јасни критериуми и, во идеални услови, изготвување рамки за компетенции според кои ќе се води целиот процес на испитување, како и други прашања, како што е систематизацијата на работните места.

ФБиХ претставува делумен исклучок имајќи предвид дека Агенцијата за државната служба неодамна изготви насоки за спроведување интервјуа засновани на компетенции. Иницијативата сè уште не е спроведена, но се очекува дека ќе ја подобри ефикасноста и правичноста на личните интервјуа во контекст на постапката за вработување. Непознавањето на постапките на членовите на комисиите, што беше идентификувано во последниот дел, и недостатокот на соодветни насоки за спроведување на личните интервјуа се тесно поврзани и очигледно претставуваат две страни од истата монета.

Накратко, системи на испитување се воспоставени и тие нашироко се спроведуваат во целиот регион. Меѓутоа, имајќи предвид дека тие се сржта на современите системи за вработување според заслугите, постои значителен простор за подобрување на системите на испитување со цел да се подобрат капацитетите за идентификување на најкомпетентните кандидати за одредена кариера во државната служба и соодветните работните места.

Во однос на

- Подобрување на квалитетот на регулативата; треба да се вложат напори за комплетирање на законската рамка, особено со тоа што писмените испити ќе станат задолжителни во РС и во Србија.
- Подобрување на стандардите поврзани со заслугите и базата на информации на испитувачите; треба да се разгледаат мерки за подигнување на стандардите на испитувањето и да се обезбедат појасни упатства за испитувачите. Ова ќе вклучува изготвување рамки за компетенции со цел да се обезбедат јасни критериуми за (писмени и усни) испитувања. Тоа понатаму ќе вклучува изготвување методи за оценување што се поефективни за идентификување на нивоата на компетентност на кандидатите. Треба да се разгледаат мешавина на методи, како и воведување центри за оценување со цел да се овозможи сеопфатно тестирање на кандидатите. Исто така, треба да се направат напори испитувањата поизразено да ги разграничуваат кандидатите. Со други зборови, треба да се избегнуваат стапки на положување на испитите од 50+ отсто.
- Подобрување на ефикасноста на испитувањето; треба да се преземат мерки централните единици за управување со државната служба и/или централните единици за обука да добијат овластувања во повеќе аспекти на испитувањето. Оваа препорака особено важи за Косово*. Во помала мера важи и за Србија. Поконкретно, централните единици треба да вршат посеопфатни испитувања на кандидатите. Неодамнешните реформи во Албанија служат како пример за добра практика.
- Зголемување на правичноста на испитувањето; треба да се направат напори да се измени улогата на институциите што вработуваат во процесот на испитување. Постапката за вработување во групи во Албанија претставува неодамнешен пример за добра практика бидејќи им дава право на кандидатите да бираат. Како алтернативна можност, треба да се разгледаат мерки да се оддели сеопфатното оценување на општите компетенции и/или

компетенциите за конкретната област (види погоре) од оценувањето и изборот за конкретното работно место.

2.5. Рангирање и конечен избор

Вработувањето според заслугите претпоставува дека конкурентната постапка за избор на кандидати доведува до нивно рангирање врз основа на заслугите и конечен избор на најдоброто расположливо лице за одредена кариера во државната служба или за конкретното работно место. Членките на РеСПА и Косово* имаат различни пристапи кон рангирањето и конечниот избор на кандидатите. Од институционална перспектива, само Албанија, БиХ и Косово* ги исполнуваат основните стандарди за вработување според заслугите. За разлика од нив, во Србија, ФБиХ, РС и Црна Гора, има простор за подобрување.

Во регионот се разликуваат четири пристапи кон рангирањето и конечниот избор на кандидатите. Прво, во Албанија, Косово*, БиХ и во новиот македонски систем, изборот на конечниот кандидат во голема мера зависи од системот на испитување. Кандидатите што поминале одреден праг се рангираат врз основа на резултатот од испитот. Потоа, се избира највисокорангираниот кандидат за конкретното работно место. Во Косово* и Македонија, изборот на највисокорангираниот кандидат се „потврдува“ од страна на генералниот секретар и државниот секретар, соодветно. Во БиХ, изборот го потврдува Агенцијата за државната служба. Во Албанија, кандидатите (за разлика од комисиите и/или раководителите на институциите) избираат слободно работно место. Според новиот систем за вработување во групи, највисокорангираниот кандидат избира прв, а потоа второрангираниот кандидат, сè додека сите слободни места не се пополнат со кандидати што го поминале прагот. Останатите кандидати остануваат на листата на чекање за идните слободни работни места.

Второ, во ФБиХ, системот на рангирање и избор е сличен бидејќи конечната листа се состои од кандидатите што поминале одреден праг при специјализираното испитување. Сепак, резултатите од испитувањето не го одредуваат конечниот избор на еден кандидат. Наместо тоа, успешните кандидати се набројуваат по азбучен ред, а за изборот на конечниот кандидат е одговорен раководителот на институцијата.

Пристапот за избор станува флексибилен особено кога повремено ќе се доведе во прашање капацитетот на испитувањето да ги идентификува најдоброреквалификуваните кандидати. Сепак, раководителот на институцијата, односно министерот или директорот на неминистерското тело, обично не учествува во процесот на испитување. Неа или нему му се доверува изборот на кандидатот без да ги види достигнувањата на кандидатите, па дури и без да го знае резултатот од испитот и рангирањето на конечната листа на кандидати. Начинот на избор неизбежно воведува недоследности и произволност во системот на вработување.

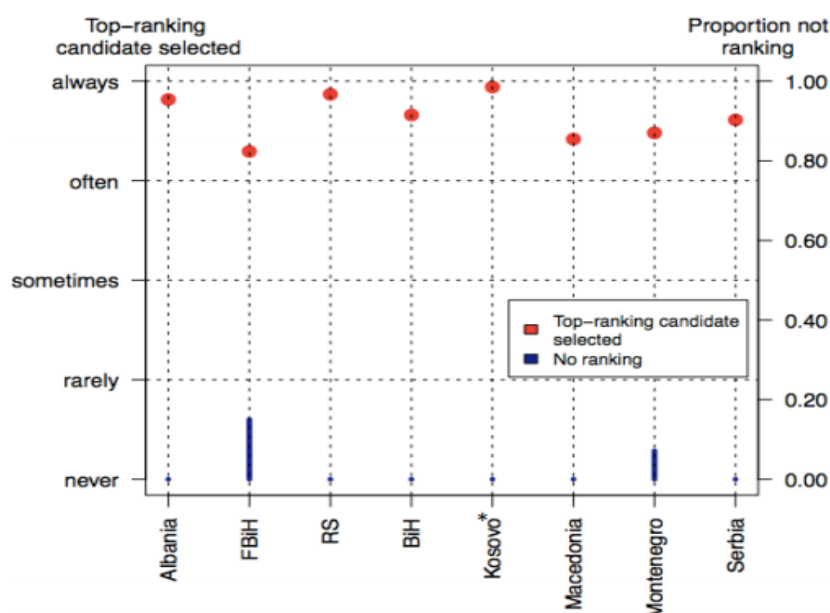
Трето, во Србија и Црна Гора, исто така, кандидатите треба да поминат одреден праг за да се рангираат на конечната листа на кандидати. Сепак, за разлика од претходните случаи, комисијата за избор само изготвува потесна листа на кандидати. Тоа значи дека не сите успешни кандидати успеваат да се најдат на листата, туку само првите тројца во случајот на Србија и првите петмина во случајот на Црна Гора. Иако кандидатите се рангираат врз основа на своите испитни резултати, раководителот на институцијата не е должен да го избере највисокорангираниот кандидат.

Искуството од Црна Гора укажува дека во повеќе од 30 отсто од случаите, *не* се избира највисокорангираниот кандидат. Во овој случај, раководителот на институцијата е должен да го оправда изборот. Сепак, доказите покажуваат дека оправдувањата ретко се

суштински и не даваат задоволително објаснување за изборот на неуспешните кандидати. Непочитувањето на исходот од испитувањето дополнително придонесува за недовербата во правичноста на системот на испитување. Тоа значи дека во Србија и Црна Гора често се поднесуваат жалби против исходите од постапката, а не против спроведувањето на самата постапка. Оспорувањето на резултатите веројатно е поврзано со неконзистентноста кога станува збор за конечниот избор на кандидатите.

Конечно, РС малку се разликува од претходните случаи поради тоа што комисијата за избор подготвува предлог за раководителот на институцијата што обично се состои од еден „соодветен“ кандидат. Најпрвин треба да се запамети дека предлогот е подготвен исклучиво врз основа на личното интервју, што доведува до потесна листа од еден кандидат. Раководителот на институцијата тогаш може да го одбие предлогот, но вообичаената пракса укажува дека ова ретко се случува. Во овој контекст, може да се очекува да има општ консензус помеѓу раководителите на институциите и комисиите за избор бидејќи првите ги именуваат вторите. Па така, комисиите за избор однапред ќе знаат кој тип кандидат ќе добие одобрение од нивниот претпоставен.

Слика 6 Избор на највисокорангираните кандидати



Top-ranking candidate selected – избран е највисокорангираниот кандидат
 Proportion not ranking (no ranking) – дел што не е рангиран
 always – секогаш; often – често; sometimes – понекогаш; rarely – ретко; never – никогаш

Резултатите од анкетата ги одразуваат разликите во правната рамка. Општо земено, испитувањата завршуваат со рангирање на кандидати на листа. Сепак, во Албанија, РС и Косово*, на крајот на процесот доста доследно се избира највисокорангираниот кандидат. Во Црна Гора, Србија, Македонија и во ФБиХ, тоа не е случај. Дури и ако средните резултати за анкетното прашање укажуваат дека „често“ се избира највисокорангираниот кандидат, разликите меѓу членките на РСПА и Косово* се очигледни бидејќи може да се утврди дека многу поголем дел од институциите на членките на РСПА и Косово* не „секогаш“ го избираат највисокорангираниот кандидат. Исто така, треба да се има предвид дека

азбучното рангирање во ФБиХ воопшто не се смета за значајно од страна на многу испитаници.

Области што треба да се подобрат

Наодите укажуваат на неколку области што треба да се подобрат во делот на постапката за вработување што се однесува на рангирањето и изборот. Прво, една важна област што треба да претрпи измени се однесува на унапредувањето на институционалната рамка. Од гледна точка на вработувањето според заслугите, треба да биде задолжително кандидатите да се рангираат врз основа на испитните резултати, а работата треба да му се понуди на највисокорангираниот кандидат. Правната рамка треба соодветно да се ревидира од страна на членките на РСПА и Косово* кај кои ова сè уште не е задолжително.

Второ, сегашната примена на дискреционо право да не се избере највисокорангираниот кандидат и недоволната оправданост на изборот го нарушува кредибилитетот на целокупната постапка за вработување. Овој проблем особено се однесува на членките на РСПА и Косово* што овозможуваат избор од отворени листи кандидати.

Трето, рангирањето се оспорува дури и во државните служби на членките на РСПА и Косово* кај кои е задолжително да се избира највисокорангираниот кандидат на крајот на процесот на испитување. Интервјуата од истражувањата и квалитативните повратни информации добиени преку онлајн-анкетата покажуваат дека комисијата за избор ги злоупотребува недоволно дефинираните критериуми за оценување, особено во контекст на личните интервјуа, со цел да влијае на исходите од испитниот процес. Во овој контекст, Албанија е голем исклучок бидејќи во постапката за вработување на ниво на прием, одлуката за избор им ја предаде на кандидатите.

Уште една, четврта, слабост на постапката на рангирање и избор е обврската на раководителот на институцијата што вработува да ја донесе конечната одлука за избор. Во Србија, РС, ФБиХ, Црна Гора и, со одредени ограничувања, во БиХ, тоа обично го прави, како што е споменато погоре, министерот или директорот на неминистерското тело. И покрај тоа што од уставна гледна точка, разбирливо е зошто министерот како шеф на министерството од извршната власт е одговорен за кадровската политика во рамките на својата јурисдикција, ова создава голем број проблеми при изборот на кадар.

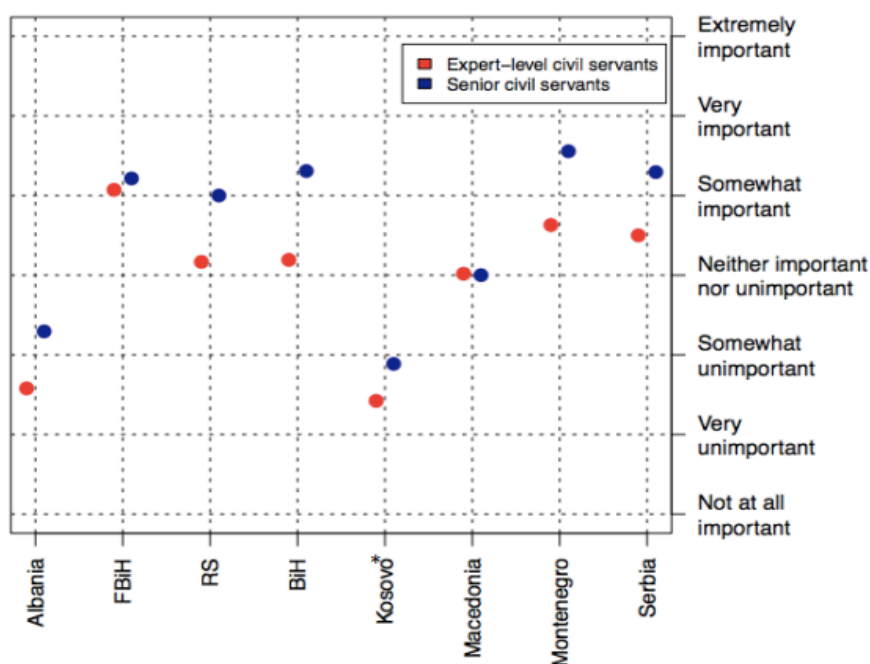
Министрите, имено, обично не се дел од комисиите за избор. Оттука, тие се задолжени да изберат од кандидатите што никогаш претходно не ги запознале и, всушност, можеби и немаат многу информации за нивните достигнувања за време на испитувањето (како што е случај и во ФБиХ). Исто така, министерот, како член на кабинетот, по дефиниција е непостојан член на администрацијата. Сепак, тој или таа се задолжени за назначување постојани државни службеници што треба да останат на функција подолго од мандатот на владата и кои, во систем на демократија, се очекува да работат за последователни влади, кои се состојат од различни политички партии.

Конечно, дури и ако министрите се задолжени само да го потврдат процесот на испитување, како што е во БиХ, веројатно е да се очекува дека формалната улога на крајот на процесот на вработување ќе создаде политички интерес да се биде вклучен (неформално) и во претходните фази. Формирањето на комисијата за избор е добар пример. Во неколку членки на РСПА и Косово*, министерот е тој што ги назначува претставниците на институцијата што вработува. Оттука, забелешката дека комисијата за избор не е секогаш непристрасна може делумно да се поврзе со улогата на министрите на почетокот на постапката за вработување. Затоа, делегирањето на овластувањата за конечен избор на министрите и директорите, кои се претежно политички или

полуполитички функции, ја нарушува непристрасноста и доведува до политичко мешање за време на процесот на вработување.

На Слика 7 е прикажано колку, општо земено, се значајни министрите во процесот на вработување. Во членките на РСПА и Косово* каде што за конечниот избор овластен е министерот, просечниот одговор покажува дека тој или таа се „донекаде значајни“. Во овој резултат земено е предвид дека министрите обично се помалку значајни за подредените институции и независните агенции. Во министерствата, министерот честопати игра „многу важна“ улога во процесот на вработување. Во исто време, сликата укажува на тоа дека формалната институционална основа влијае на тоа колку министрите се перципираат како значајни. Во случајот со Албанија, Косово*, па дури и со Македонија, министерот е релативно помалку значаен носител на одлуки.

Слика 7 Значајност на министрите



Extremely important – исклучително значајни; very important – многу значајни; somewhat important – донекаде значајни; neither important nor unimportant – ниту значајни ниту безначајни; somewhat unimportant – донекаде безначајни; very unimportant – многу безначајни; not at all important – сосем безначајни

Со оглед на истакнатата улога на министрите во процесот на вработување, го разгледавме влијанието на значајноста на министрите врз почитувањето на законските обрски и резултатите од процесот на вработување. Наодите од анкетата многу јасно покажуваат дека постапките засновани на заслугите се применуваат помалку доследно колку повеќе се вклучени министрите. Исто така, постои помала веројатност да биде избран најдобриот кандидат колку повеќе се вмешуваат министрите во процесот на избор.

Накратко, завршната фаза од постапката за вработување веројатно е најмалку компатибилна со начелата на вработувањето според заслугите. Можат да се идентификуваат неколку области што треба да се подобрат.

Во однос на

- Подобрување на квалитетот на регулативата и усогласување со начелата на вработувањето според заслугите; треба да се преземат мерки да биде задолжително рангирањето на кандидатите според испитот и задолжително да се избира највисокорангираниот кандидат на крајот на процесот.
- Подобрување на регулативата и усогласување со начелата на вработувањето според заслугите; треба да се разгледаат мерки за намалување на улогата на министрите при барањето да се отворат работни места, формирањето комисии за избор и донесувањето конечни одлуки за избор. Оваа препорака се однесува само на некои од земјите од Западен Балкан.
- Зголемување на правичноста на конечниот избор; важно ќе биде прво да се измени институционалната рамка со што ќе стане задолжително да се избираат највисокорангираните кандидати, како што е наведено погоре.

3. Капацитетот за спроведување

Анализата досега покажа дека институционалната основа за вработувањето според заслугите е во голема мера воспоставена во членките на РЕСПА и Косово*. Неколку области имаат потреба од подобрување во институционална смисла, но основните рамки се поставени. Анализата, исто така, покажа дека правилата за заслугите редовно се применуваат во пракса. Во неколку држави постојат помали недостатоци во спроведувањето, но, во целина, слободно може да се каже дека законските обврски во голема мера се почитуваат.

Сепак, анализата, исто така, укажа и на други фактори што го нарушуваат квалитетот на спроведувањето. На пример, недоволните информации и обуки за релевантните носители на одлуки, неизбежно го нарушуваат непреченото функционирање на постапката за вработување. Освен тоа, проблемите со правичноста и непристрасноста постојат во сите фази на постапката за вработување и предизвикуваат загриженост во однос на поддршката на носителите на одлуки за правилно спроведување на постапката. Степенот на знаење, како и загриженоста во врска со желбата правилно да се примени постапката за вработување упатуваат на поширока загриженост околу капацитетот за спроведување што го имаат институциите во рамките на државната служба.

Во остатокот од овој дел, детално го испитуваме капацитетот на главните засегнати страни во постапката за вработување. Ќе започнеме со капацитетот на кадровските одделенија пред да преминеме на координацијата меѓу институциите што вработуваат и централните единици за управување со државната служба. Потоа ќе ја разгледаме перспективата на високите државни службеници, политичарите и кандидатите, како клучни засегнати страни во постапката. Делот завршува со дискусија за капацитетите за следење и спроведување.

3.1. Капацитетот на кадровските одделенијата

Кадровските одделенија на институциите што вработуваат играат клучна улога при одредувањето на капацитетот за спроведување на постапката за вработување според заслугите во државната служба. Во последниве години, кадровските одделенија добиваат сè поголемо внимание. Додека првата генерација меѓународна помош се фокусираше на изготвувањето и усвојувањето на законите за државната служба, втората генерација го привлече вниманието кон воспоставувањето и капацитетот на централните управи, како што се агенциите за државната служба и централните институти за обука. Сепак, тешкотиите при спроведувањето на законите за државната служба укажуваат на

потребата да се вложува во капацитетите за човечки ресурси на ниво на поединечни институции, како и на потребата да се разгледа координацијата со централните управи.

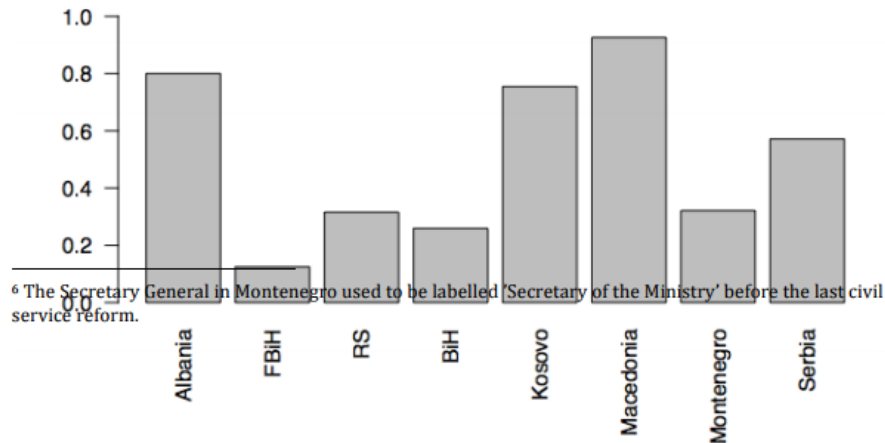
Оваа студија покажа дека капацитетот на службите за човечки ресурси во Западен Балкан и натаму е генерално низок. Управувањето со персоналот традиционално е одговорност на одделенијата за општи работи на министерствата и на неминистерските тела. Во Србија, БиХ, ФБиХ, РС и Црна Гора, раководителите на кадровските одделенија порано беа одговорни пред секретарот на министерството.⁶ Во Македонија, Косово* и Албанија беа одговорни пред државниот секретар и генералниот секретар, соодветно.

Во некои земји, како Македонија, иницијативата за формирање одвоени одделенија за човечки ресурси датира од времето на првата стратегија за реформа на јавната администрација, која беше донесена во 1999 година. Со текот на времето, повеќето институции формираа вакви одделенија и ова стана широко прифатена пракса. Во други земји, како што е БиХ, неодамна се појави свест дека би било корисно да се формира посебна кадровска служба. Во Косово*, на пример, сите институции опфатени со законот за државната служба треба да имаат најмалку едно лице одговорно за управување со персоналот. Дали една институција ќе воспостави и кадровски оддел или одделение зависи од големината и статусот на институцијата. Оттаму, не постои унифицирана политика во целиот регион.

Во пракса, се чини дека воспоставувањето кадровски одделенија сè уште заостанува во државната служба на неколку членки на РСПА и Косово* (Слика 8). Во Албанија, Косово* и Македонија, вообичаено е да се најдат одделни кадровски одделенија што се предводени од раководител на сектор или оддел и се одговорни пред генералниот секретар. Во Србија, околу 50 отсто од анкетираниите институции имаат посебно кадровско одделение. За разлика од тоа, во БиХ, ФБиХ, РС и Црна Гора, многу е поневообичаено да се најдат одделни кадровски одделенија. Во повеќето случаи, управувањето со персоналот е дел од одделенијата за општи работи.

Слика 8 Удел на посебните служби за човечки ресурси

⁶ Генералниот секретар на Црна Гора порано се нарекуваше „Секретар на министерот“ пред последната реформа на државната служба.

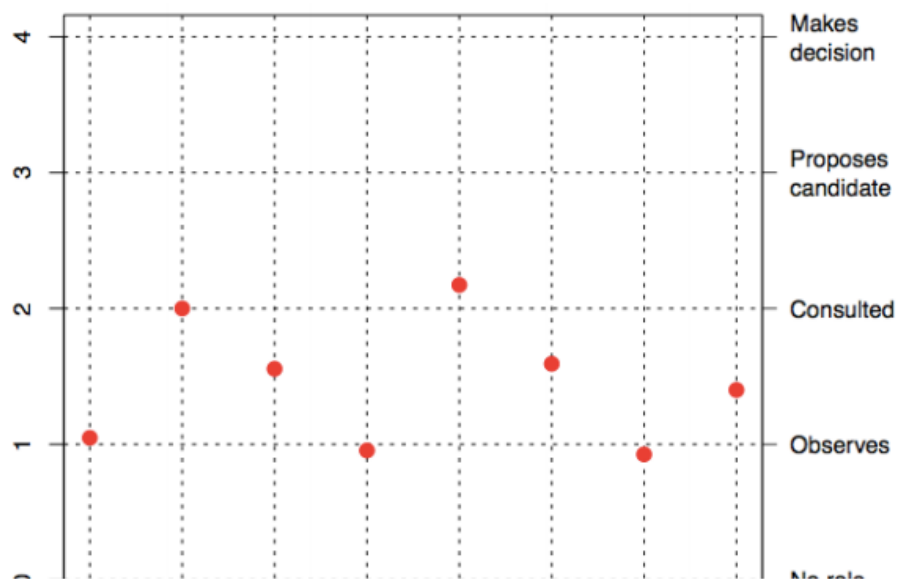


Иако формалното формирање кадровски одделенија може да послужи како показател на капацитетот, мора да се признае дека овие одделенија најчесто се мали. Во повеќето земји, кадровските одделенија вработуваат само две или три лица. Во некои случаи во Македонија и Албанија, кадровските одделенија се состојат само од едно лице. Сепак, постојат значителни исклучоци. Имено, министерствата за одбрана и безбедност најчесто вработуваат повеќе лица за управување со персоналот во рамките на својата јурисдикција.

Меѓу институциите што немаат формирано посебни кадровски служби, најчесто се случува да има едно, а ретко повеќе од две лица што се одговорни за кадровските работи. Во пракса, тоа значи дека многу е мал вкупниот број вработени што работат на управување со персоналот во Црна Гора, БиХ, ФБиХ и РС. На овие државни службеници неминовно ќе им биде тешко ефикасно да го спроведуваат процесот на вработување.

Нашето истражување покажа дека раководителите на кадровските служби и нивните служби генерално многу ја поддржуваат постапката за вработување. Сепак, недостатокот на институционализација и малиот број службеници што работат на управување со персоналот оневозможува кадровските служби да имаат поистакната улога во процесот на вработување (Слика 9). Во повеќето случаи, тие само го спроведуваат и го набљудуваат процесот. Ова е особено очигледно за Црна Гора, БиХ и РС. Сепак, дури и во ФБиХ, Србија и Македонија, кадровските служби ретко преземаат попроактивна улога во процесот и постои општо чувство дека кадровските одделенија немаат стручност во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси.

Слика 9 Вклученост на службите за човечки ресурси во вработувањето



Makes decisions – носи одлуки; proposes candidate – предлага кандидат; consulted – консултирана е; observes – врши надзор; no role – нема улога

Малата улога на дирекциите за човечки ресурси во Албанија е резултат на централизираната постапка за вработување. Нивната улога генерално е ограничена на подготовката на постапките за страничен трансфер и интерно унапредување. Со оглед на тоа што постојат посебни дирекции за човечки ресурси и доволно кадар за управување со персоналот, би можело да биде ефикасно и ефективно да им се дадат повеќе овластувања за спроведување на постапката за страничен трансфер и за интерно унапредување.

Од друга страна, релативно поголемата улога на одделенијата за човечки ресурси во Косово* првенствено произлегува од децентрализираното спроведување на постапката за вработување. Одделенијата за човечки ресурси ги подготвуваат огласите, во најголем број случаи го спроведуваат испитувањето во име на комисиите за избор и присутни се за време на испитувањето и процесот на интервјуирање. Оттука, очекувано е нивното влијание да биде поголемо отколку во другите земји.

На крајот, ја разгледавме стручната основа и потребите на кадровските одделенија низ сите земји. Истражувањето пред сè укажува дека поголемиот дел од раководителите на кадровските служби и нивниот персонал се дипломирани правници. Во Албанија и Косово*, малку поголем дел имаат дипломирано општествени науки. Тоа што преовладуваат дипломираните правници ја одразува легалистичката традиција, особено во земјите од поранешна Југославија. Ова, исто така, соодветствува на формалната институционализација на државната служба и високиот степен на почитување на законските одредби поврзани со постапката за вработување според заслугите прикажана погоре.

Од друга страна, пак, многу ретко можат да се најдат експерти за човечки ресурси. Следствено на тоа, коментарите од анкетата укажуваат дека раководителите на кадровските служби имаат голема потреба и се заинтересирани да учествуваат во повеќе обуки за сите аспекти на управувањето со човечките ресурси. Централните единици за

управување со државната служба најчесто обезбедуваат обуки, особено по усвојувањето на новите закони за државната служба во Албанија, Црна Гора и Македонија. Сепак, постои општо чувство дека кадровските одделенија имаат потреба од поголема поддршка кога станува збор за планирањето на човечките ресурси, спроведувањето на испитувањето, а особено за делот од постапката што го опфаќа интервјуто.

Области што треба да се подобрат

Накратко, кадровските одделенија играат клучна улога во однос на спроведувањето на постапката за вработување според заслугите во државната служба. Иако во неколку земји се поставени основите, постои значителен простор за подобрување.

Во однос на

- Развојот на институционалниот капацитет; очигледна е потребата за зајакнување на кадровските одделенија во повеќето земји од регионот. Разликата во однос на капацитетите е особено видлива во БиХ, ФБиХ, РС и Црна Гора.
- Развој на стручната основа; треба да се направат напори да се обезбедат повеќе конкретни обуки за управување со човечки ресурси за кадровските одделенија и нивниот персонал со цел да се подобри спроведувањето и следењето на постапката.
- Унапредување на положбата на кадровските одделенија; треба да се разгледаат мерки за нивно унапредување во попроактивни учесници во постапката за вработување.

3.2. Координација помеѓу кадровските одделенија и централните единици за управување со државната служба

Капацитетот на институциите што вработуваат за спроведување на постапката за вработување зависи од координацијата меѓу кадровските одделенија и централните единици за управување со државната служба. Без насоки и односи на соработка, тешко е кадровските одделенија ефикасно да ја спроведуваат постапката.

Во претходните делови, разговаравме за тоа како се разликуваат централните единици за управување со државната служба според степенот до кој се вклучени во постапката за вработување. Во Албанија, Одделението за јавна администрација управува со најголемиот дел од процесот на огласување и испитување, особено кога станува збор за екстерното вработување. Од друга страна, во Косово*, Одделението за државната служба, што се наоѓа во Министерството за јавна администрација, освен одобрувањето на работните места, нема други овластувања. Во другите земји, централните единици и институции ги делат одговорностите во управувањето со постапката за вработување.

Треба прво да се нагласи дека централните единици за управување се главните „носители“ на законот за државната служба и, со тоа, на постапката за вработување.⁷ Тие имаат повеќе информации од другите учесници во процесот на вработување и веројатно тие се учесниците што пружаат најголема поддршка во постапката. Оттаму, кадровските одделенија претставуваат важни партнери на централните управни единици бидејќи се

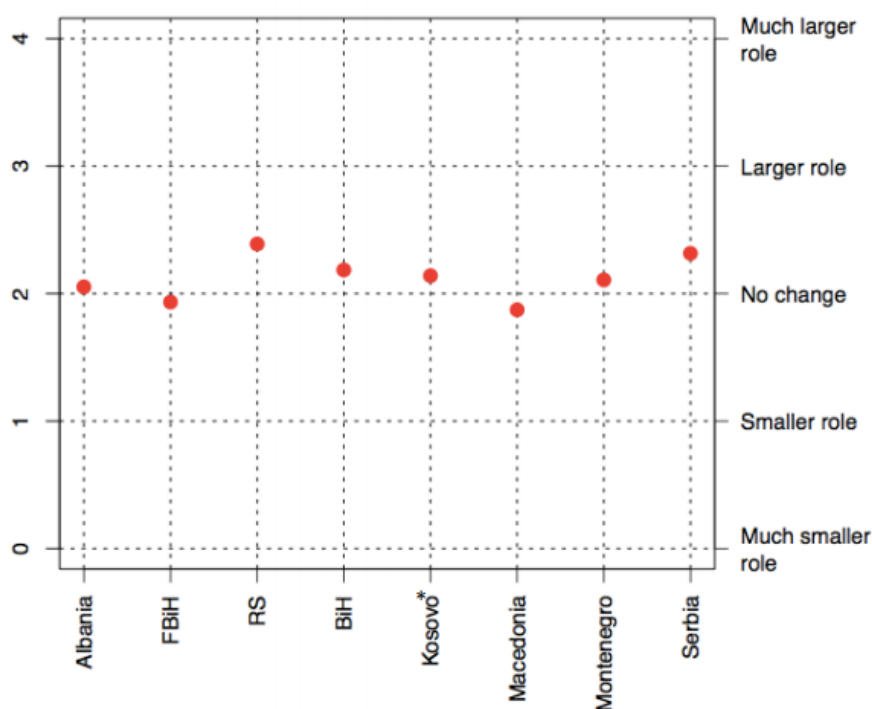
⁷ Ова, исто така, важи и за Одделението за државната служба во Косово*, иако тоа игра многу помалку истакната улога во процесот на вработување.

нивната продолжена рака до институциите што вработуваат, во иста мера колку што служат во интерес на својата домашна институција.

Оттаму, во контекст на оваа студија, ги прашавме раководителите на кадровските служби како го оценуваат квалитетот на координацијата и на кој начин би сакале да ја променат улогата на централните управни единици во процесот на вработување. Наодите укажуваат дека институциите што вработуваат високо го оценуваат квалитетот на координацијата. Големо мнозинство од испитаниците сметаат дека квалитетот на координацијата е или многу добар или одличен. БиХ малку се разликува од целокупната слика бидејќи околу 15 отсто од испитаниците наведуваат проблеми во координацијата меѓу институциите.

Покрај тоа, постои мала подготвеност за промена на улогата на централните единици. Модалните одговори во сите членки на РеспА и Косово* се „нема промени“, а оттука и натаможна соработка во постојната рамка. Кога повнимателно ќе ги разгледаме одговорите, очигледно е дека задоволството е особено големо во РС и Црна Гора имајќи предвид дека повеќе од 75 отсто од испитаниците се залагаат за статус кво.

Слика 10 Промена на улогата на централното тело за управување со државната служба



much larger role – многу поголема улога; larger role - поголема улога; no change – нема промена; smaller role – помала улога; much smaller role – многу помала улога

Во останатите случаи, можно е да се идентификуваат помали трендови во корист на поголема/помала вклученост на централните единици во постапката за вработување. За БиХ, Косово* и Србија, одговорите укажуваат на мала предност во корист на поголема вклученост на централните единици. Во сите три случаи, ова се одразува во околу 30 отсто од одговорите. За Србија, на пример, повратните информации од анкетата покажуваат интерес за проширување на постапката за писмено испитување, со која делумно би можела да управува централната единица за управување со човечки ресурси. Во Косово*, на сличен

начин, се дава предност на зголеменото вклучување на Одделението за државната служба со цел да се ослободат кадровските одделенија во институциите што вработуваат од спроведувањето на огласувањата и испитувањето на кандидатите.

Од друга страна, во Албанија, малку повеќе се претпочита давање помала улога во процесот на вработување на Одделението за јавна администрација. Квалитативните повратни информации укажуваат дека постапката за вработување во групи е во голема мера прифатена од институциите што вработуваат. Сепак, како што е предложено погоре, постои простор за поголемо вклучување на дирекциите за човечки ресурси во спроведувањето на постапките за страничен трансфер и интерно унапредување. Меѓутоа, треба да се напомене дека не постои консензус меѓу испитаниците за улогата на Одделението за јавна администрација. Иако можеме да идентификуваме дека околу 30 отсто од испитаниците се залагаат за помала вклученост на централните единици, увидовме и дека скоро 25 отсто се залагаат за посилен централна улога. Оттука, сè уште не е целосно решена улогата на Одделението за јавна администрација во постапката за вработување по донесувањето на новиот закон за државната служба.

Иако постои значителна соработка во односот помеѓу централните управни единици и институциите што вработуваат, треба да се признае дека при спроведувањето на постапката за вработување во повеќето земји се вклучени дополнителни институции. Во Србија, на пример, Министерството за локална самоуправа и јавна администрација и Министерството за финансии се вклучени во одобрувањето акти за систематизација и планирањето на работната сила. Во Македонија, слични улоги имаат Министерството за информатичко општество и администрација, Агенцијата за администрација и Министерството за финансии. Во Црна Гора, дел од процесот на вработување е Министерството за финансии.

Одговорите на анкетата покажуваат дека координацијата со министерствата за јавна администрација (или еквивалентно) се карактеризира со значителна соработка и взаемна поддршка. На координацијата со министерствата за финансии се гледа со извесен скептицизам, што е првенствено одраз на нивната ограничувачка улога во времето на одобрување на слободните работни места.

Области што треба да се подобрат

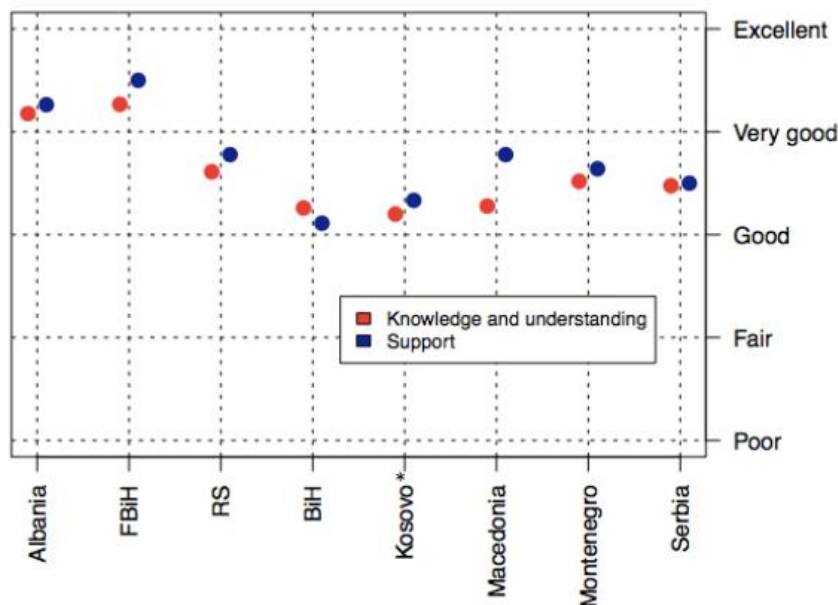
Општо земено, наодите од оваа студија укажуваат дека координацијата помеѓу кадровските одделенија и централните единици за управување со државната служба е област што функционира зачудувачки непречено. Главната област што треба да се подобри се однесува на односите помеѓу институциите што вработуваат и министерствата за финансии во контекст на првичното одобрување на слободните работни места. Потребно е да се разгледаат мерки за да се олесни овој дел од постапката.

3.3. Улогата на високите државни службеници

Високите државни службеници имаат тенденција да добиваат многу помалку внимание при оценувањето на реформата и управувањето со државната служба. Сепак, тие играат клучна улога имајќи предвид дека многу од нив повремено се членови на комисиите за избор. Исто така, тие се идните претпоставени на професионалните државни службеници што се вработуваат во државната служба или се унапредуваат на повисока позиција. Затоа, високите државни службеници имаат перспектива на активен учесник во постапката за вработување бидејќи тие се корисници на постапката, а не нејзини носители. Исто така, високите државни службеници повремено се во улога на кандидати во случаи кога бараат вработување или унапредување на повисоки позиции во државната служба.

Значајноста на високите државни службеници добро се одразува во наодите од онлајн-анкетата. Заедно со министрите, кадровските одделенија и централните единици за управување со државната служба, тие се најважните чинители за постапката за вработување и избор. Исто така, како што е прикажано на Слика 11, високите државни службеници во голема мера ја поддржуваат постапката за вработување. Малку пониските нивоа на поддршка во Косово* можно е да се поврзани со обемот на работа што е потребен при подготовката и водењето на постапката на испитување. Ова гледиште јасно укажува дека постои простор за поголема вклученост на Министерството за јавна администрација.

Слика 11 Знаења и поддршка на високите државни службеници



excellent - одлично; very good – многу добро; good - добро; fair - доволно; poor - незадоволително

Слика 11, исто така, покажува дека, во просек, високите државни службеници прилично добро ја разбираат постапката за вработување. Сепак, ако се разгледаат одговорите, очигледно е дека особено во Македонија, Косово*, Србија и БиХ, 20 - 25 отсто од испитаниците го оценуваат знаењето на високите државни службеници како незадоволително или доволно, во најдобар случај.

Исто така, квалитативните повратни информации од анкетата укажуваат дека високите државни службеници, како членови на комисиите за избор, би добиле поголема поддршка, како што е подготовка на упатства за спроведување на писмените испити и личните интервјуа. Ова го одразува нивниот статус на ад хок членови на комисиите за избор. Во одговорите, исто така, се бараат повеќе обуки и упатства во Македонија како резултат на усвојувањето на новиот закон за државната служба.

Области што треба да се подобрат

Накратко, очигледно е дека високите државни службеници се многу значајни за квалитетот на спроведувањето на постапката за вработување. Улогата на високите државни службеници за идниот развој на постапката во извесна мера зависи од изборот на системите за испитување, односно, нивната улога е помалку важна во контекст на испитувањата во групи, за кои најчесто се употребуваат постојани комисии за избор.

Бидејќи членките на РеСПА и Косово* првенствено се потпираат на ад хок комисији за избор, важно ќе биде да се унапреди базата на знаења и ставовите на високите државни службеници кон вработувањето според заслугите.

Во однос на

- Подобрување на базата на знаења на високите државни службеници, а оттаму и нивните способности; треба да се разгледаат мерки за обезбедување упатства и, по можност, обука за зајакнување на нивната улога во комисиите за избор.⁸
- Подобрување на улогата на високите државни службеници во обезбедувањето на правичноста и сигурноста на постапката за вработување; централните единици за управување со државната служба, во идеални услови во соработка со невладините организации и меѓународна организација, треба да разгледаат механизми за размена кај високите државни службеници со цел споделување и промислување на придобивките и предизвиците на вработувањето според заслугите, практичното искуство со постапката за вработување и внатрешните и ревизорските и инспекциските извештаи за јавната администрација. Овие мерки ќе бидат од суштинско значење за зајакнување на заложбите за непристрасност и високи стандарди поврзани со заслугите кај високите државни службеници при спроведувањето на постапката за вработување.

3.4. Улогата на политичкото раководство и пратениците

Во потесна смисла, принципот на вработување според заслугите претпоставува дека политичарите немаат ниту директна ниту индиректна улога во вработувањето персонал во државната служба. Кога се работи за вработување според заслугите, нивната улога во процесот на донесување одлуки е минимална, а политичката приврзаност не е релевантна за одлуките за конечен избор.

Горенаведената дискусија веќе укажа дека во неколку членки на РеСПА и Косово* министрите се вклучени во постапката за вработување во државната служба. Нивната улога не е само формална, туку многу од нив се чини дека имаат проактивен пристап, што се одразува во перцепцијата за тоа колку се тие значајни при одредувањето на исходите од процесот на вработување.

Во оваа дискусија ќе ја прошириме перспективата со тоа што ќе ја разгледаме улогата и на замениците-министри, државните секретари и советниците како членови на политичкото раководство на административните тела и улогата на пратениците во врска со постапката за вработување. Прво, постои тенденција положбата на политички именуваните лица да се разгледува првенствено во однос на формално-правната граница меѓу политиката и администрацијата (видете и погоре). Формално, тие обично не играат улога во процесот на вработување и избор. Но, како доверливи соработници на министерот како шеф на институцијата и како позиции што се наоѓаат на врвот на институционалните хиерархии, тие речиси неизбежно имаат неформална улога кога станува збор за изборот на постојан персонал.

Од друга страна, пратениците имаат формална, но само второстепена улога во процесот на вработување и избор. Тие се вклучени во вработувањето на државните службеници за

⁸ Оваа и следната мерка се усогласени со предлозите за подобрување на комисијата за избор погоре.

администрацијата на Парламентот, како што министрите се вклучени во вработувањето кадри за министерствата и подредените институции.

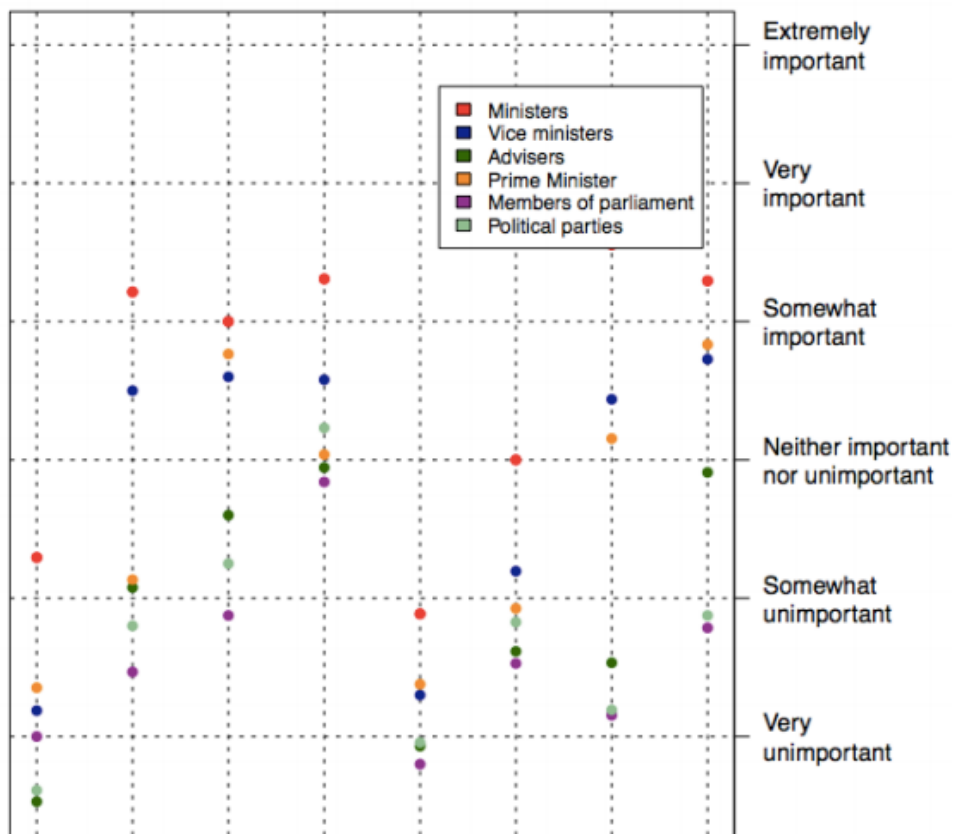
Исто така, пратениците се вклучени во постапките за жалба и надзор (видете и подолу). На пример, Независниот одбор за надзор во Косово* е институција на Парламентот вклучена во вработувањето и изборот на високите државни службеници и во следењето на постапката. Агенцијата за администрација во Македонија, која ја спроведува постапката на испитување, и натаму е институција на Парламентот. Исто така, Комисијата за државната служба во Албанија дејствува како институција за жалби и следење што одговара пред Парламентот.

Освен овие функции, треба да се нагласи дека пратениците гласаат за законот за државната служба во својата земја. Додека централните единици за управување со државната служба се носители на законите за државната служба на дневна основа, пратениците се крајните носители на овие закони. Затоа, треба да ѝ се даде доволно внимание на нивната улога во врска со управувањето со постапката за вработување.

Наодите од студијата покажуваат дека замениците-министри, државните секретари и советниците навистина играат улога во спроведувањето на постапката за вработување. Нивната улога е, како што би се очекувало, малку помалку релевантна од улогата на министрите, но, сепак, мора да се смета за значајна имајќи го предвид недостатокот на формална одговорност.

Со дополнително внимателно разгледување на одговорите се доаѓа до значајни разлики меѓу земјите, особено кога се оценува важноста на политичкото раководство при назначувањето високи државни службеници. Прво, за ФБиХ, БиХ, Црна Гора и Србија, 80 отсто од испитаниците сметаат дека министрите се „донекаде значајни“, „многу значајни“ или „исклучително значајни“. За заменици-министрите и државните секретари, забележливо е дека во БиХ, Црна Гора и Србија, доста над 60 отсто сметаат дека нивната улога е важна.

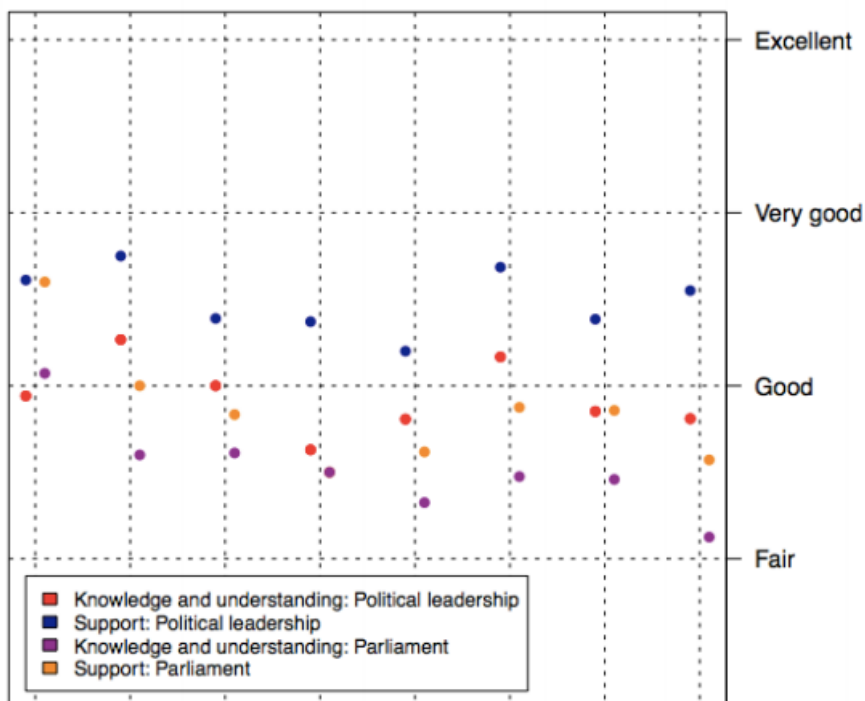
За споредба, пратениците во просек имаат малку помалку значајна улога при одредувањето на исходите од вработување и изборот. Сепак, особено во БиХ, се чини дека постојат обиди да влијаат врз процесот на вработување бидејќи околу 40 отсто од испитаниците сметаат дека пратениците се донекаде, многу или исклучително значајни.



Ministries - министри; Vice Ministries – заменици-министри; advisers - советници; Prime Minister - премиер; Members of Parliament - пратеници; political parties – политички партии

Extremely important – исклучително значајни; very important – многу значајни; somewhat important – донекаде значајни; neither important nor unimportant – ниту значајни ниту безначајни; somewhat unimportant – донекаде безначајни; very unimportant – сосем безначајни

Слика 13 Знаења и поддршка на политичкото раководство и парламентот



Knowledge and understanding: Political leadership – знаења и разбирање: политичко раководство; Support: Political leadership – поддршка: политичко раководство; Knowledge and understanding: Parliament - знаења и разбирање: парламент; Support: Parliament – поддршка: парламент

excellent - одлично; very good – многу добро; good - добро; fair - доволно; poor - незадоволително

Дополнително го истражувавме степенот до кој политичкото раководство (министрите, замениците-министри, државните секретари, советниците) и пратениците ја поддржуваат постапката за вработување според заслугите или критички гледаат на неа. Несомнено, исклучително е тешко точно да се измерат ваквиот вид ставови. Исто така, процените на раководителите на кадровските служби на институциите што вработуваат неизбежно ќе бидат предмет на некоја форма на пристрасност на општествена пожелност. Сепак, тие претставуваат појдовна точка за идните процени на ставовите и иницијативите на политичарите за спроведување на постапката за вработување според заслугите во нивната работна средина.

Наодите од студијата покажуваат дека политичкото раководство од министерствата и неминистерските тела во голема мера ја поддржува постапката за вработување. Само мал дел од испитаниците ја оценуваат поддршката на политичкото раководство како мала. Покритички, пак, се оценува базата на знаења на политичкото раководство. Иако просечниот одговор укажува дека министрите и нивните политички помошници имаат релативно добро познавање на постапката, со внимателно испитување се доаѓа и до неколку отстапувања. За БиХ, Црна Гора, Србија, Косово* и Македонија, 35 до 40 отсто од испитаниците го оценуваат нивото на знаење на политичкото раководство како незадоволително или доволно, во најдобар случај. Овој наод е навистина проблематичен за земјите во кои министрите се формално задолжени за започнување на процесот на вработување, формирање комисији и конечен избор на кандидатите.

Од друга страна, се чини дека пратениците многу помалку ја поддржуваат постапката, а особено дека многу помалку ја разбираат постапката за вработување. Меѓутоа, разликите меѓу земјите се прилично мали. Албанија тука е исклучок бидејќи се чини дека пратениците се повеќе вклучени и имаат повеќе познавања за постапката за вработување. Овој резултат најверојатно произлегува од неодамнешната реформа на државната служба и почетокот на нејзиното спроведување по последните парламентарни избори.

Ако повнимателно се разгледаат одговорите во рамките на земјите, очигледно е дека во Србија и Македонија нивото на знаење на пратениците е оценето како незадоволително или доволно за над 60 отсто од институциите. Всушност, за РС, БиХ и Косово* даден е истиот одговор за повеќе од 50 отсто од институциите. Со други зборови, базата на знаења на пратениците често се смета за релативно ниска.

Области што треба да се подобрат

Накратко, наодите од студијата укажуваат дека постои значителен простор за подобрување на степенот до кој пратениците ја разбираат постапката за вработување и државната служба воопшто. Несомнено се очекува пратениците да бидат помалку информирани од раководителите на кадровските служби и вработените во централните институции за управување со државната служба бидејќи тие не ја спроведуваат постапката на дневна основа. Сепак, пратениците играат важна улога во следењето и очекуваме тие да можат ефективно да ја извршуваат таквата улога ако се подобро информирани.

Во Западен Балкан постојат неколку иновативни иницијативи што се појавија во последниве години и имаат цел да ги зајакнуваат капацитетите на пратениците. На пример, Регионалната академија за демократија, со која заеднички раководат неколку организации на граѓанското општество од регионот и е поддржана од Европската унија и други регионални и меѓународни организации, првенствено цели кон младите политичари. Се занимава со активности на вмрежување, размена и обезбедува можности за јакнење на капацитетите кај политичарите од целиот регион. Една од неодамнешните иницијативи се фокусираше на „доброто владеење и градењето на институциите“ во регионот. Примерот укажува дека постои простор за вклучување на пратениците и зголемување на нивното учество во следењето и поддршката на доброто спроведување на постапките за вработување според заслугите во регионот. Има простор за подобрување на нивните знаења за постапката за вработување и, што е уште поважно, за нивно ангажирање во критичко разгледување на придобивките од вработувањето според заслугите и праксата што може да се почитува во рамките на целата јавна администрација.

3.5. Квалитетот на кандидатите

Се разбира, кандидатите играат клучна улога во постапката за вработување бидејќи тие се субјектите на процесот. Сепак, сè уште знаеме доста малку за тоа како кандидатите гледаат на постапката, за бројот на кандидати за секој конкурс и квалитетот на лицата што аплицираат за работа на различни нивоа во државната служба.

Особено бројот и квалитетот на кандидатите се клучни прашања бидејќи тие ја одредуваат конкурентноста на процесот и квалитетот на можниот исход. Во идеални услови, државната служба ќе привлекува висококвалификувани кандидати од најдобрите универзитети. Сепак, платите, работните услови и можностите за работа во приватниот сектор се релевантни фактори што влијаат на бројот и квалитетот на кандидатите.

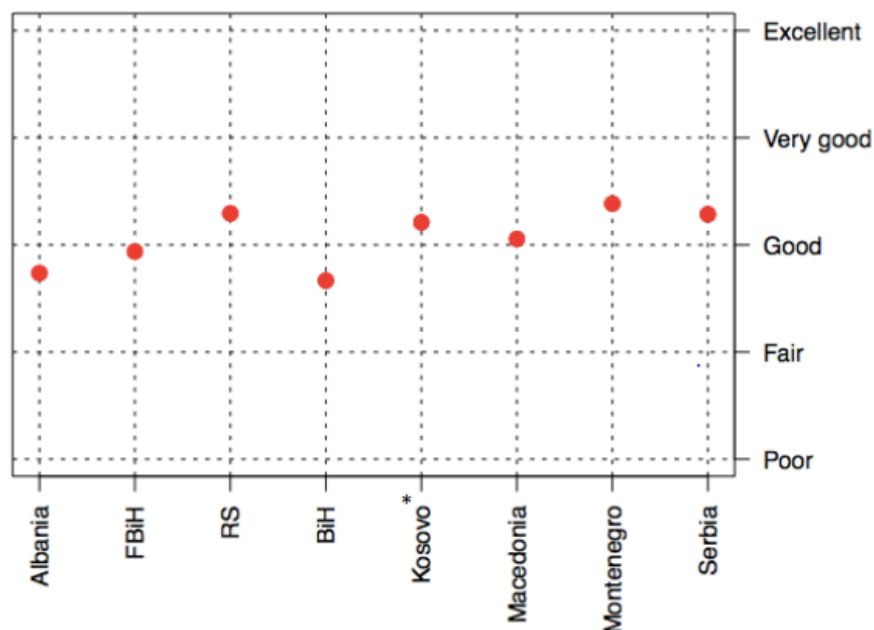
Исто така, можеби ќе треба повнимателно да се разгледа квалитетот на програмите за високо образование бидејќи токму таму кандидатите ги стекнуваат основите за својата

работа како идни државни службеници. Всушност, дури и најдобрата постапка за вработување според заслугите не може да го исполни капацитетот на државната служба ако кандидатите немаат соодветни вештини, односно ако изборот на „најдобриот расположлив“ кандидат, сепак, би довел до слаб исход.

Доказите што ги собравме во контекст на оваа студија укажуваат дека бројот на апликации е многу различен во сите земји, институции и позиции во рамките на институциите. Раководителите на кадровските служби укажуваат дека постапката за интерно унапредување и трансфер има тенденција да привлече само мал број кандидати, ако воопшто и привлече кандидати, особено во малите институции. Овој модел се провлекува во сите земји. За јавните огласи, бројот на апликации се движи помеѓу пет и десет за земјите како Црна Гора и десет, дваесет и повеќе за Косово*, Србија, Албанија и Македонија. Во БиХ, ФБиХ и РС, бројот на кандидати на ниво на професионалната државна служба има тенденција да биде уште поголем.

Исто така, очигледно е дека бројот на апликации е многу понизок за високите позиции и за работните места за кои се потребни ретки вештини. ИТ специјалистите, на пример, можат да заработат повисоки плати во приватниот сектор, па затоа е тешко воопшто и да се привлечат во државната служба. Во случајот со високите државни службеници, нискиот број на апликации е поврзан и со посложениот профил на компетенции. Исто така, при изборот на високите државни службеници, постои тенденција личната доверба и политичката лојалност да играат релативно позначајна улога.

Слика 14 Квалитетот на кандидатите

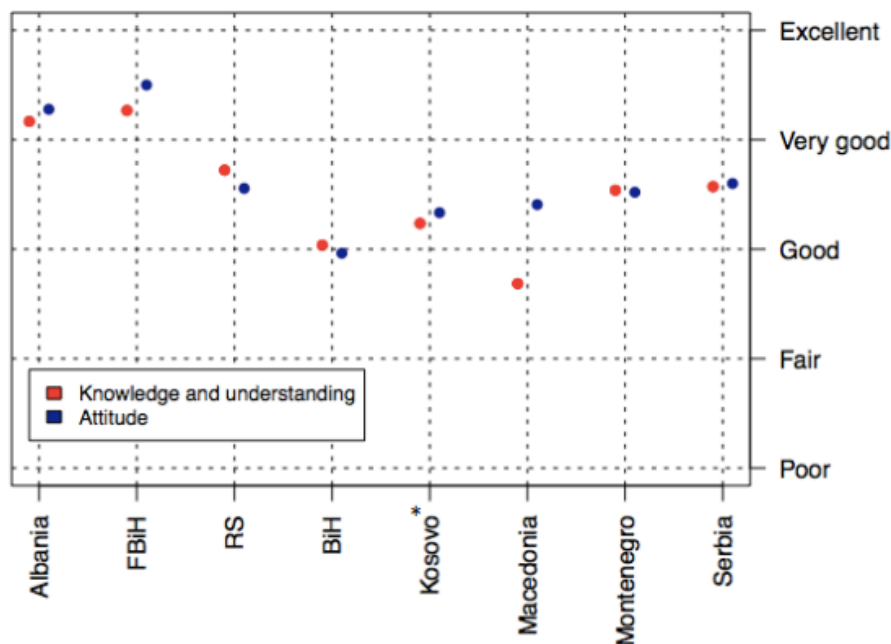


excellent - одлично; very good – многу добро; good - добро; fair - доволно; poor - незадоволително

Квалитетот на кандидатите е многу е потешко да се претстави. Коментарите на раководителите на кадровските служби се мешани. Во повеќето случаи, тие сметаат дека кандидатите се релативно квалитетни. Испитаниците од Албанија и БиХ се релативно повеќе критични во двата случаи; имаше неколку институции што сметаат дека е низок квалитетот на апликациите. Во Албанија, ова се првенствено централните владини министерства. Во БиХ, очигледно беше дека институциите што бараат конкретна стручност, на пример, во областа на економијата, финансиите и инженерството имаат тешкотии да привлечат квалитетни кандидати. Треба, исто така, да се забележи дека испитаниците од општинските нивоа во Македонија и Косово* во просек се повеќе критични за квалитетот на кандидатите. Ова е веројатно поврзано со тоа што е потешко да се привлечат квалитетни кандидати во подалечните области.

Тешко е да се одреди зошто токму бројот и квалитетот на апликациите повремено се оценуваат како ниски. Исказите од раководителите на кадровските служби укажуваат дека високите стапки на невработеност имаат тенденција да го зголемат бројот на апликации по слободно работно место. Сепак, ниските плати во јавниот сектор дејствуваат како пречка. Општо земено, ова најверојатно значи дека бројот на апликации честопати е висок, но најдобрите кандидати не аплицираат за работни места во државната служба, туку го претпочитаат приватниот сектор.

Слика 15 Знаења, разбирање и став на кандидатите



Knowledge and understanding – знаења и разбирање; Attitude – став;
 excellent - одлично; very good – многу добро; good - добро; fair - доволно; poor - незадоволително

Освен прашањата за квалитетот, од раководителите на кадровските служби побаравме да оценат колку кандидатите го разбираат процесот и колкава е поддршката што ја покажуваат за постапката за вработување. Слика 15 укажува на тоа дека знаењето на кандидатите е генерално добро. Во Македонија е пониско знаењето на кандидатите. Ова е можно бидејќи новата постапка за вработување беше неодамна усвоена и сè уште не е целосно спроведена.

Неодамнешните искуства од другите земји што неодамна почнаа да спроведуваат нови постапки за вработување укажуваат дека кандидатите брзо учат. На пример, коментарите од Црна Гора покажуваат дека проверката на квалификуваноста првично довела до исклучување на голем број кандидати. По помалку од две години од спроведувањето на постапките, процентот на неквалификувани кандидати е многу мал, што укажува на тоа дека потенцијалните кандидати навистина се информирале за деталите на постапката.

Области што треба да се подобрат

Накратко, бројот и квалитетот на кандидатите се од суштинско значење за квалитетот на постапката за вработување според заслугите. Иако познавањето на постапките и ставовите на кандидатите кон постапката за вработување според заслугите се чини дека се доволно добро развиени, има потреба да се разгледаат мерки за подобрување на квалитетот на кандидатите. Имајќи предвид дека платите и општите економски околности тешко се менуваат на краток рок, стратешките мерки треба да се фокусираат на квалитетот на системот на испитување (види погоре) и на поголема соработка со локалните универзитети. Универзитетите играат важна улога во подготовката на државните службеници за работа. Оттаму, можат да се преземат напори да се зајакне квалитетот и наставната програма на програмите за јавна администрација и јавна политика во регионот.

3.6. Капацитет за следење и спроведување

Овој последен дел се осврнува на прашањето за следењето и спроведувањето. Следењето и кредибилитетот на механизмите за спроведување се од суштинско значење за квалитетот на спроведувањето. Без надзор и потенцијални санкции, има помалку поттик за исполнување на условите на постапката за вработување бидејќи помалку чини непочитувањето на постапката.

Веќе се осврнавме на прашањата за следењето во контекст на претходните делови. На пример, потребата да се бара одобрување од министерствата за финансии и централните единици за управување со државната служба овозможува рана проверка пред да се огласи работното место.

Во текот на постапката за вработување, постојат неколку расположливи механизми што обезбедуваат следење преку комисиите за избор од страна на кадровските одделенија во рамките на институциите што вработуваат, централните управни единици и независните експерти од академската заедница и организациите на граѓанското општество. Сепак, примерите низ целиот регион укажуваат на тоа дека надворешното следење и натаму е на средно, ако не и на ниско ниво.

На пример, во Србија и во РС, следењето е во голема мера ограничено на учеството на претставник од Службата за управување со човечки ресурси и Агенцијата за државната служба во процесот на интервјуирање. Слично на тоа, децентрализацијата на постапката во Косово* подразбира малку активности за следење. Министерството за јавна администрација не се ангажира ефективно во каква било активност за следење, а надворешните експерти од академската заедница и организациите на граѓанското

општество се вклучени само во вработувањето на генералните секретари. Во комисиите за избор во БиХ и во ФБиХ вклучени се државни службеници од други институции како експерти, додека новата постапка во Црна Гора вклучува експерти што не доаѓаат од државната служба.

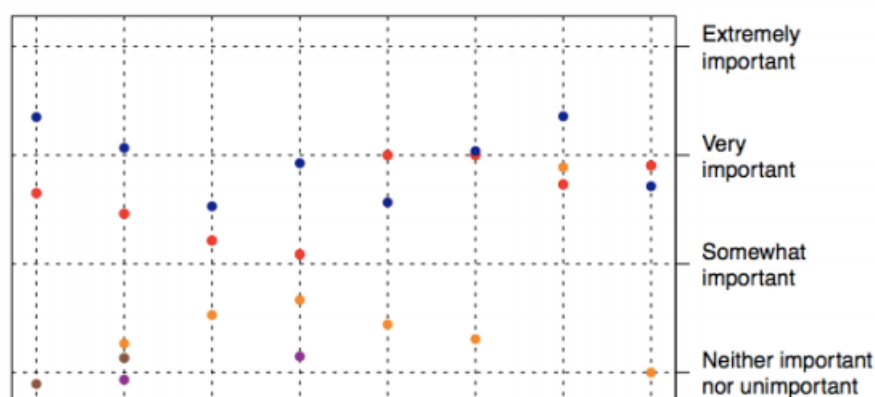
Следењето и инспекциите по завршувањето на постапката за вработување се задолжителни според закон, но прашање е колку се ефективни во пракса. Во Албанија и Косово*, управувањето со државните служби го надгледува Комисијата за државната служба и Независниот одбор за надзор. Двете институции се независни канцеларии во надлежност на Парламентот. Независниот одбор за надзор учествува и во вработувањето и изборот на директори на одделенијата. Сепак, нивната главна функција е редовно да го оценуваат почитувањето на законот за државната служба од страна на институциите.

Во другите земји, надзорот и инспекциите се спроведуваат од страна на административните тела. Во Црна Гора, на пример, Министерството за внатрешни работи има служба задолжена за административните инспекции. Во БиХ и во ФБиХ, оваа улога ја преземаат Министерствата за правда, а во Србија, Административната инспекција. Дури и ако редовно се вршат инспекции, се чини дека тие исполнуваат рутинска функција што ретко доведува до големи интервенции и корекции во практиката на спроведувањето. На пример, Независниот одбор за надзор во Косово* ги информира институциите ако забележи неправилности, но практично нема никакви последователни активности во врска со начинот на кој институциите реагираат и ги ревидираат своите практики.

Исто така, прашавме дали непочитувањето на деталите на постапката за вработување и/или некоректното применување би довеле до санкции против државните службеници и нивните претпоставени. Иако во целиот регион постојат механизми, како што се дисциплинските постапки, беше неверојатно да се види дека големо мнозинство испитаници не би очекувале никакви негативни санкции за учесниците во постапката ако таа не се применува соодветно. Со други зборови, постапките обично не се спроведуваат во целост во регионот.

Оттука, следењето и инспекциите во регионот редовно се вршат, но нивната ефективност е во најдобар случај променлива. Доказите од студијата укажуваат дека главните тела за следење се кадровските одделенија и централните управни единици (Слика 16). Министерствата се релевантни само ако имаат формална улога во процесот, на пример, Министерствата за финансии.

Слика 16 Значајни чинители во процесот



Extremely important – исклучително значајни; very important – многу значајни; somewhat important – донекаде значајни; neither important nor unimportant – ниту значајни ниту безначајни;

Покрај формално институционализираните механизми за следење, важно е да се разгледа улогата на надворешните актери, како што се организациите на граѓанското општество, академската заедница и меѓународните организации, како Европската комисија, СИГМА и РеСПА. Тука треба да се запомни дека организациите на граѓанското општество и претставниците на академската заедница имаат официјална улога за следење како надворешни експерти во неколку земји. Иако организациите на граѓанското општество генерално се сметаат за „незначајни“, забележливо е што нивната улога е релативно позначајна во Косово*, каде што имаат формална улога во изборот на високите државни службеници.

Во просек, меѓународните организации, особено ЕУ и СИГМА се сметаат за позначајни надзорни тела отколку локалните организации на граѓанското општество. Ова јасно укажува на позитивната реакција од страна на членките на РеСПА и Косово* на условеноста што ја применуваат надворешните актери, а истовремено ја покажува слабоста на домашните механизми за следење.

Области што треба да се подобрат

Накратко, подобрувањето на капацитетот за следење во иднина ќе биде клучно за подобрување на квалитетот на вработувањето според заслугите. Внатрешните ревизии и инспекции и парламентарниот надзор, заедно со надворешното следење од страна на невладините организации, играат централна улога во генерирањето информации во врска со предностите што ги носи вработувањето според заслугите за работата на јавната администрација, како и во врска со недостатоците на ниските стандарди на заслугите, пристрасноста и неформалноста при вработувањето кадар во државната служба.

Зајакнувањето на овој вид капацитет за следење не е значајно само заради обезбедување клучни информации за работата на државната служба; тоа обезбедува и информации што можат да се споделуваат и дебатираат од страна на носителите на одлуки во државната служба, како што се кадровските одделенија, високите државни службеници, членовите на комисиите за избор, па дури и членовите на политичкото раководство на министерствата и неминистерските тела. Нашата анализа укажува дека редовното следење од страна на граѓанските организации е поврзано со целокупно подобро функционирање на постапката за вработување. Затоа, многу е препорачливо да се вложува во улогата на организациите на граѓанското општество како надворешни оценувачи и како независни, но сепак квалификувани учесници во процесот на вработување.

4. Прегледи и препораки за членките на РеСПА и Косово*

По компаративната анализа и идентификувањето на општите препораки за регионот, овој дел од студијата се фокусира на поединечните земји. Деловите накратко ќе го наведат главниот предизвик со кој се соочуваат членките на РеСПА и Косово*. Потоа ќе биде презентирана листа на препораки. Препораките се резултат на личните интервјуа со централните единици за управување со државната служба во земјите, одбран број раководители на кадровски служби и коментарите што беа добиени преку онлајн-анкетата на раководителите на кадровските служби во државната служба.

За препораките дискутираа авторите и соработниците на студијата на состанокот потпомогнат од страна на РеСПА, по разговорите со претставниците на Заедницата на практичари на РеСПА (ЗП) во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси. Неколку препораки се доволно конкретни за да бидат реализирани директно од страна на националните претставници на ЗП. За некои препораки ќе биде потребен дополнителен развој и подготовка, на пример, во соработка со РеСПА и во рамките на институциите на ниво на национални влади.

Оваа студија се истакнува со тоа што фокусот е на потребите идентификувани од страна на националните претставници на ЗП и раководителите на кадровските служби во државната служба. Препораките, според тоа, претставуваат перспектива од долу нагоре во развојот на постапките за вработување според заслугите во регионот. Оттука, се очекува понатамошна работа на национално ниво и во соработка со РеСПА.

4.1. Албанија

1. Контекст

Реформата на јавната администрација во Албанија неодамна постигна голем напредок, особено со стапувањето на сила на Законот за државната служба, усвојувањето на соодветното секундарно законодавство и чекорите за подобрување на постапката за вработување. Капацитетот на централната единица за управување со државната служба, Одделението за јавна администрација (ОЈА), континуирано се зголемува, а истото може да се забележи и за Дирекциите за човечки ресурси на институциите, особено за оние што неодамна беа вклучени во опсегот на новиот Закон за државната служба. Албанската Влада и Парламентот признаваат дека професионалната државна служба заснована на заслуги е од суштинско значење за подобрување на целокупното работење на јавната администрација и за исполнување на очекувањата на јавноста.

Спроведувањето на новиот систем за вработување според заслугите започна во 2014 година. Првичните резултати навистина многу ветуваат. Во процената на СИГМА за 2015 година, основниот показател за овој процес доби оценка 4. Сепак, сега е од суштинско значење да се работи на ефективно спроведување и следење на новиот систем. Важечките закони и судските одлуки мора целосно да се почитуваат бидејќи тие се темели на професионалната државна служба заснована на заслуги.

Капацитетот за правилно спроведување на новиот систем за вработување во групи е воспоставен и постепено се зголемува. Има поголем број пријавени кандидати за секое отворено работно место, што покажува интерес за постапката и зголемена доверба во правичноста на процесот. Можностите за политичко и партиско влијание врз вработувањето во групи се сведени на минимум. Ова укажува дека е постигнат голем напредок и прекин на практиката од минатото.

Новиот систем на државната служба обезбедува јасно дефинирана кариерна патека. Тоа значи дека кандидатите што не доаѓаат од државната служба можат да аплицираат само за позиции на извршно ниво. Затоа, тие мора да започнат кариера во државната служба на најниската позиција и единствено со текот на времето ќе имаат можност да напредуваат долж кариерната патека во државната служба. Иако ова претставува голем исчекор и иновативен приод што никогаш претходно не бил применуван во Албанија, тој не функционира без компромиси. Вработувањето на квалификувани кандидати што поседуваат долгогодишно искуство од приватниот сектор во Албанија, во странство и во меѓународните институции се покажа дека е тешко да се реализира. Поради ова, Законот за државната служба беше изменет за да се дозволи, покрај веќе постојните државни

службеници, и кандидати што не доаѓаат од државната служба да аплицираат за слободните позиции во ниските и средните категории доколку ги исполнуваат бараните критериуми. Меѓутоа, процентот на слободни работни места за кои кандидатите што не доаѓаат од државната служба би можеле да аплицираат не надминува 20 отсто од вкупниот број слободни работни места во една календарска година.

Системот, сепак, ќе има потреба од понатамошен развој и подобрување во однос на содржината на испитната постапка и капацитетот на членовите на испитните комисии. Спроведувањето на обемните вработувања е предизвик и новина за ОЈА. Новиот систем за онлајн-аплицирање овозможува спроведување и проверка на голем број апликации и му помага на ОЈА да ја спроведе оваа задача која одзема многу време. Праксата, исто така, покажува дека ќе биде неопходно да се подобри квалитетот на прашањата што се поставуваат во писмените тестови, да се автоматизираат корекциите и да се оптимизира времето што е потребно за поправање на одговорите.

Членовите на испитните комисии очигледно треба да бидат подобро обучени за својата функција. Во Албанија, тие се назначуваат на релативно долг временски период, што му овозможува на ОЈА да организира обуки за техники за вработување, вештини за интервјуирање и техники за избор.

Вработувањето во групи во голема мера зависи од претходното планирање на персоналот од страна на институциите. Меѓутоа, во некои институции, планирањето на персоналот сè уште не е воспоставен дел од административната пракса и, како резултат на тоа, и натаму постојат проблеми при спроведувањето. Оттука, на овој процес на планирање ќе му биде потребно дотерување, како и јасна посветеност на институциите за навремено доставување на својот план.

2. Препораки

• Подобрување на прашањата што се користат во писмените испити и личните интервјуа

Со оглед на тоа што бројот на кандидати значително се зголеми во текот на последните две години, стана неопходно да се создаде база на податоци со подготвени прашања што се поделени по конкретни категории на работни места. Воспоставувањето квалитативна група прашања за писмениот испит ќе го подобри квалитетот на тестирањето и ќе придонесе за вработување на најдобриот кандидат во државната служба. Понатаму, прашањата што се поставуваат за време на интервјуто треба да се изготват на начин што ќе овозможи тестирање на „меките вештини“ на кандидатот, т.е. прашањата треба да овозможат тестирање на организациските вештини на кандидатите, вербалните комуникациски вештини, нивниот пристап кон тимската работа, вештините за решавање проблеми итн.

• Обука на членовите на комисиите за избор

Членовите на комисиите за избор ќе треба да добијат дополнителна обука со цел подобро спроведување на постапките во кои тие се вклучени и со цел подобро оценување на кандидатите за време на испитувањето.

• Појаснување на критериумите за прием на кандидатите

За позициите на извршно ниво, критериумите обично се минимални, особено во однос на работното искуство на кандидатите. Сепак, ќе биде неопходно да се специфицираат критериумите за вработување на раководни позиции на ниско и средно ниво, особено во

однос на работното искуство што се бара на различните нивоа на хиерархијата. Исто така, има простор за подобрување на критериумите за постапката за (интерен) страничен трансфер и унапредување бидејќи условите за професионалното искуство честопати се исти за обете постапки.⁹

- **Воспоставување стандардни формати за главните постапки**

Со цел да се подобри ефикасноста на процесот на вработување, стандардните постапки треба да се компјутеризираат во втората фаза преку примена на Информатичкиот систем за управување со човечки ресурси и употреба на електронска комуникација помеѓу институциите и ОЈА. Како резултат на тоа, ќе биде можно по електронски пат да се обезбедат низа одобренија.

- **Подобрување на планирањето на човечките ресурси врз основа на владините политики и стратегии**

Процесот на планирање на човечките ресурси е една од главните слабости од почетокот на спроведувањето на новата постапка за вработување. Затоа, ќе биде неопходно да се изготви поефективна рамка за планирање на човечките ресурси со цел да се поткрепи навременото спроведување на кадровските политики.

Генерално, во текот на последните две години, Албанија постигна значителен напредок кон воспоставување целосно функционален систем за вработување според заслугите. Препораките се фокусираат на дотерување на веќе постојниот систем. Повеќето од нив можат директно да се проследат од страна на ОЈА во соработка со институциите што вработуваат во рамките на државната служба. Постои простор за натамошна соработка во контекст на ЗП во областа на управувањето и развојот на човечките ресурси, особено во однос на подобрувањето на писмениот дел од постапката на испитување, упатствата за личните интервјуа и развојот на механизми за обука и акредитација за членовите на испитните комисии.

4.2. Босна и Херцеговина

1. Контекст

Процесот на реформа на јавната администрација (РЈА) во Босна и Херцеговина (БиХ) е класичен пример за дилема од типот *чашата е полуполна или полупразна*. Ако се погледнат номиналните резултати, чашата се чини дека е полупразна. Имено, податоците обезбедени од Канцеларијата на координаторот на РЈА (ККРЈА) покажуваат дека во периодот 2011-2014 година исполнети се само 61% од вкупните реформски цели (просечна бројка за сите четири структури на јавната администрација во БиХ).¹⁰ Сепак, процесот на реформа доби многу ограничена политичка поддршка, ако и воопшто доби каква било политичка поддршка. Следствено на тоа, забележаните реформи во последните неколку години навистина можат да се сметаат за значајно достигнување и „мала победа“.

⁹ ККРЈА, Извештај од следењето за 2014 година, стр. 9. Извештајот е достапен на локален јазик на <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>.

¹⁰ Политички документ изготвен преку британско-германската иницијатива со цел повторно започнување на напредокот на БиХ кон пристапување во ЕУ. Документот, кој го опфаќа периодот 2015 - 2018 година, ги содржи главните принципи на реформата во шест области. Одобрен беше од владите на државата, ентитетот, округот Брчко и кантоналните влади на БиХ.

Неодамнешното вклучување на РЈА во таканаречената реформска агенда¹¹ отвори простор за надеж дека конечно дојде време политичките претставници да го дадат долгоочекуваниот придонес во реформскиот процес. Сепак, првите конкретни чекори се големо разочарување.

Владата на Федерацијата на БиХ (ФБиХ) неодамна го измени Законот за државната служба на начин што сериозно ќе ги поткопа принципите на вработувањето според заслугите и политичката неутралност. Најважните функции на високи државни службеници (т.е. секретар на министерството, помошник-министер, главен инспектор) веќе не се дел од државната служба. Тие, всушност, ќе станат дел од кабинетот на министерот.

Во иднина, секретарите и помошниците-министри ќе ги избира министерот што треба да стапи на функција и ќе останат колку и министерот. Сè уште се предвидува одреден вид конкуренција, но комисијата за избор веќе нема да вклучува експерти од листата на независни експерти од Агенцијата за државна служба. Всушност, секој член на комисијата ќе биде именуван од страна на министерот.

Истото институционално решение е подготвено и на државно ниво во БиХ (т.е. Министерството за правда ги изготви Предлог-измените на Законот за државната служба, кои се скоро идентични со оние на ниво на ФБиХ). Сепак, се чини дека делегацијата на ЕК јасно изјави дека се спротивставува на амандманот бидејќи тоа би значело значително уназадување на реформите и формално демонстрирање дека владата на БиХ повеќе нема да биде посветена на принципите на модерна и професионална државна служба.

Иронично е што неодамнешните измени на законите за државната служба на државно ниво во БиХ и на ниво на ФБиХ доаѓаат во услови на експлицитната изјава содржана во Реформската агенда, според која од сите нивоа на власта во БиХ се очекува да изготват нови закони за државната служба „...со помош на Светската банка и СИГМА“.¹² Меѓутоа, СИГМА досега беше изоставена од процесот. Се чини дека насоката на законските промени за кои се залага СИГМА во својот Извештај за процена на БиХ од 2014 година, во кој се бара, меѓу другото, политичка неутралност и вработување врз основа на заслугите во државната служба, е спротивна на она што го претпочитаат политичките претставници. Додека СИГМА побара „вршење притисок“ за да се спречи натамошната политизација и манипулација со процесот на вработување, владејачките политички партии бараат целосна контрола над назначувањето на над 200 највисоки позиции во државната служба.

И покрај неколкуте предупредувања од страна на Делегацијата на ЕК, Владата и Парламентот на ФБиХ продолжија со својот план за *депрофесионализација* на државната служба. Во времето на пишување, Парламентот на ФБиХ гласаше за амандманите. Конечната одлука ќе мора да ја почека пресудата на Уставниот суд на ФБиХ во однос на официјалната жалба на српската етничка група во врска со новиот Закон за државната служба. Српските пратеници го сметаат новиот Закон за државната служба за закана за

¹¹ Реформска агенда 2015 - 2018, стр. 7, босанската верзија на документот е достапна на <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>

¹² Годишен извештај за работата на Независниот одбор за надзор на државната служба на Косово* за 2014 година.

нивните витални национални интереси бидејќи одредбите на новиот закон не обезбедуваат механизам за заштита на етничката рамнотежа при идните вработувања.

Теоретски гледано, одредбите со кои се регулира процесот на вработување и избор во структурите на државните служби на Државата БиХ, ФБиХ и Република Српска (РС) се чинат компатибилни со принципот на вработување според заслугите. Слободните работни места се огласуваат во главните дневни весници, конкурсите се спроведуваат, а исто така и правото да се обжали одлуката за избор. Самиот процес на избор не е толку многу „промашен“, особено во случаите на БиХ на државно ниво и РС, каде прворангираниот кандидат е или автоматски назначен (т.е. на државно ниво во БиХ, ова се однесува на нераководните позиции во државната служба) или мора да биде назначен од страна на раководителот на институцијата (т.е. на ниво на РС). Раководните позиции во државната служба на државно ниво во БиХ се пополнуваат преку јавен конкурс, но на раководителот на институцијата му се дава поголема слобода во одлуката за избор (на пример, тој/таа може да избере кого било од листата на успешни кандидати). Праксата во ФБиХ и натаму е најпроблематична бидејќи изборот за раководни и нераководни позиции во државната служба го прави раководителот на институцијата кој избира кого било од листата на успешни кандидати. Меѓутоа, списокот е по азбучен ред и не содржи рангирање врз основа на исходот од испитувањето.

Сепак, главниот проблем не е во правниот текст што го уредува вработувањето и изборот, туку во неговата практична примена. Се чини дека комисиите за избор научиле како да го „надитрат системот“, односно без да прекршат каква било законска одредба, сепак, се погрижуваат работата да му се понуди на „најпосакуваниот кандидат“. Очигледно е дека ќе треба да се преземат мерки за зголемување на нивото на транспарентност во работата на комисиите за избор и за ревитализација на постапката за вработување според заслугите во БиХ.

Покрај тоа, сите структури на државната служба во БиХ ќе треба да вложат повеќе напори за да го максимизираат потенцијалот на своите практики за вработување. На пример, користењето социјални медиуми (т.е. Фејсбук, ЛинкдИн итн.) за огласување на работните места во државната служба е далеку под општото ниво на популарност на овие апликации во БиХ. Понатаму, постапките за тестирање треба да се изменат за да се овозможи изготвување тестови засновани на компетенции. Како илустрација, во моментот, кандидатите за работни места во државната служба ги докажуваат своите способности за странски јазици со поднесување сертификати за јазик, наместо да го демонстрираат своето знаење со зборување/пишување на потребниот јазик како дел од процесот на тестирање.

2. Препораки

• Зголемување на досегот на огласите за работа преку користење на социјалните медиуми (особено ФБиХ и РС)

Актуелните инструменти за огласување на слободните работни места имаат недоволен досег, особено во однос на младите потенцијални кандидати. Агенцијата за државната служба на државно ниво на БиХ веќе почна да ја користи својата страница на Фејсбук за да објавува отворени позиции. За огласување работни места можат да се користат и други социјални мрежи. Агенциите за државната служба во ФБиХ и РС треба да бидат во можност да ја спроведат ваквата препорака на сопствена иницијатива.

• **Одново изготвување на општиот дел од испитот (ФБиХ и БиХ)**

Во моментот, општото испитување е неефективно како „прв филтер“ за следната компонента на постапката за вработување составена од специјализирани испитувања и интервју. За општото испитување да биде поефективно, агенциите за државната служба на државно ниво во БиХ и ФБиХ треба да размислат за дополнување на сегашниот пакет општи административни прашања со пакет прашања поврзани со работното место. Препорачливо е да се избере сооднос со кој две третини од прашањата ќе се однесуваат на општото административно знаење, а една третина ќе го тестираат знаењето за конкретното работно место (БиХ на државно ниво и ФБиХ). Во секој случај, ќе биде од суштинско значење општиот дел од испитувањето да се направи потезок.

• **Одново изготвување на професионалниот (за конкретното работното место) дел од испитот (ФБиХ)**

За ФБиХ, се препорачува да се замени сегашниот формат со повеќекратен избор на професионалната компонента на испитот (втората фаза, за конкретното работното место) со формат за оценување преку есеј бидејќи сегашниот метод за оценување не успева соодветно да ги провери знаењата и компетенциите на кандидатите .

• **Воведување задолжителни писмени испити во РС**

Во моментот, писменото тестирање на кандидатите во контекст на постапката за вработување во РС не е задолжително. Со цел да се комплетира институционалната рамка и да се усогласи со принципите на вработувањето според заслугите, се препорачува да се воведат задолжителна писмена компонента на испитот.

• **Воведување поефективно јазично тестирање (БиХ на државно ниво, ФБиХ, РС)**

За БиХ на државно ниво и ФБиХ, се препорачува да се воведат можност за тестирање на јазичните вештини со помош на писмени или усни прашања за време на професионалниот дел од испитот (делот за конкретното работно место). Во РС, прашањата на соодветниот јазик треба да се поставуваат за време на интервјуто за работа.¹³

- Да се разгледа воведување аудио-снимени интервјуа со цел снимките да бидат достапни за процесот на жалба,
- Да се разгледа вклучување претставници од трети страни (на пример, од организациите на граѓанското општество) за следење на постапката на испитување и успешно да се обезбеди јавен надзор за време на процесот на интервјуирање,
- Испитните прашања да се генерираат не порано од 2 часа пред почетокот на испитот со помош на компјутерска програма за случаен избор на прашања од доволно голем број прашања.

• **Стандардизирање на оценувањето на интервјуата**

¹³ За детали, ве молиме пристапете на http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf.

Во моментот, комисиите за избор немаат систематски критериуми за оценување на кандидатите за време на процесот на интервјуирање. Наместо тоа, критериумите за оценување се изготвуваат ад хок, со што се намалува конзистентноста на оценувањето. Затоа, се препорачува агенциите за државната служба да воведат „табели за оценување“ за интервјуата, кои ќе ги специфицираат критериумите врз основа на кои кандидатите можат систематски да се оценуваат.

• **Обезбедување обука за членовите на комисиите за избор**

Една од главните слабости на постапката за вработување е недостатокот на соодветни знаења кај членовите на комисијата за избор. Затоа, се препорачува агенциите за државната служба да изготват упатства и, во идеални услови, стандардни модули за обука за потенцијалните членови на комисијата. Можеби треба да се разгледа опцијата само на овластени службени лица да им се дозволи да бидат членови на комисиите за избор.

Генерално, постапката за вработување во БиХ е на крстопат. Институционалната рамка е воспоставена повеќе од една деценија. Сепак, законодавните јазови, несигурното спроведување и кршењето на духот на законот се сеприсутни. Тековните обиди за депрофесионализација на државната служба во ФБиХ и БиХ вршат дополнителен притисок врз квалитетот на системот за вработување. Прв приоритет ќе биде да се спречи формалната депрофесионализација на системот со тоа што ќе се убедат владите и пратениците за важноста и придобивките од управувањето со државната служба засновано на заслуги. Надвор од прашањата поврзани со принципите, општо земено, на препораките наведени погоре можат да им се посветат агенциите за државната служба самостојно или во соработка со РЕСПА.

4.3. Косово*

1. Контекст

Првата Стратегија за реформа на јавната администрација на Косово* (РЈА) започна во 2007 година. По процената на постигнувањата во 2014 година, Владата на Косово* разви нова стратегија поделена по три столба: (1) изготвување и координација на политиките и законодавството, (2) државна служба, управување со човечки ресурси, обезбедување јавно-административни услуги и отчетност, и (3) управување со јавните финансии.

Системот на државната служба континуирано се развива во контекст на реформата и модернизацијата на администрацијата. Сепак, квалитетот на спроведувањето и натаму е главен предизвик. Практиките за вработување не го почитуваат прописно принципот на заслуги. Професионализмот во државната служба и натаму е недоволно развиен. Развојот на човечките ресурси нема стратешки пристап. Следењето на спроведувањето на законодавството за државната служба и натаму е слабо. Следствено на тоа, Извештајот за напредок на ЕУ за 2014 година нагласи дека „секундарното законодавство на законите за државната служба е сè уште недовршено. Во тек е завршувањето на каталогот за класификација на работните места. Беа забележани дополнителни одложувања во спроведувањето на законите за државните службеници и за платите на државните службеници“.

Слични проблеми изнесе и СИГМА во 2014 година во својата „Процена на реформата на јавната администрација“. Процената утврди дека „одредени нејаснотии и недостатоци доведуваат до неизвесности во текот на спроведувањето на примарното и секундарното законодавство за државната служба“. Во процената на СИГМА понатаму се критикува дека „ад хок природата на комисиите за избор и нивниот состав можат да доведат до неконзистентно спроведување на критериумите за избор“. Што се однесува до

политизацијата, во процената на СИГМА се заклучува дека „генералниот секретар може да влијае на процесот, било преку назначување на комисијата за избор или при донесувањето на конечната одлука за избор“.

Реформата на државната служба резултираше со воспоставување единствен систем на државната служба во Косово*. Принципот на заслуги е во центарот на постапката за вработување. Сепак, и Независниот одбор за надзор на Косово* ги потврдува проблемите со спроведувањето. Според Годишниот извештај за 2014 година, „повеќето прекршувања при процесот на вработување се однесуваат на: неуспехот да се добие одобрение за огласување отворено работно место од страна на Одделението за управување со државната служба при Министерството за јавна администрација, содржината на писмениот тест и составот на комисијата за избор на државната служба“.¹⁴ Поконкретно, може да се идентификуваат следните проблеми со спроведувањето:

Сложеноста на постапките за вработување често создава конфузија кај директорите за човечки ресурси за време на процесот на спроведување. Премногу различни прописи се однесуваат на приемот во државната служба, вклучувајќи ја и регулативата за постапката за вработување во државната служба и прописите за трансфери на државните службеници, за класификација на работните места, за технолошки вишок на државни службеници, за унапредување на државните службеници, за назначување на државните службеници и за кариерен развој. Исто така, постојат нејасни делови во постапката за вработување што кадарот за човечки ресурси има тешкотии да ги спроведе, на пример, пополнување работно место на определено време; како да дејствува кога само еден кандидат присуствува на писмениот испит; и како да се заврши процесот на вработување кога еден или неколку членови на комисиите за избор одбиваат да го потпишат конечниот извештај.

Процесот на одобрување на позициите на почетокот на постапката за вработување честопати доведува до одложувања. Потребни се одобренија од директорот за човечки ресурси на институцијата, високиот административен раководител на институцијата што вработува, Министерството за јавна администрација и Министерството за финансии.

Критериумите за формирање комисији за избор честопати е тешко да се исполнат во пракса. На пример, се бара секоја комисија за избор да ги почитува принципите на родова и етничка еднаквост, како и квалификациите и стажот на членовите. Бидејќи членовите на комисиите за избор доаѓаат од институцијата што вработува, честопати е невозможно малите институции да ги исполнат овие критериуми. Институциите тогаш треба да побараат поддршка од други институции, што го прави процесот на вработување уште покомплексен.

Испитувањето честопати не успева да ги покаже вистинските знаења и компетенции на кандидатите. Испитувањето не е доволно концизно и не секогаш е поврзано со работното место што треба да се пополни. Личниот дел од интервјуто има тенденција да биде премногу формален. Често се случува некои од членовите на комисијата да не учествуваат во подготовката на испитот, туку, бараат од службите за човечки ресурси да ги подготват наместо нив. Како резултат на тоа, содржината на испитите честопати не е соодветна, а квалитетот на процесот на проверка е низок.

¹⁴ Годишен извештај за работата на Независниот одбор за надзор на државната служба на Косово* за 2014 година.

Процесот на жалба го продолжува процесот на вработување. Неуспешните кандидати имаат право да поднесат жалби во рок од 30 дена од денот на објавувањето на одлуката. Како резултат на тоа, не може да се затвори процесот на вработување.

Одделението за државната служба при Министерството за јавна администрација нема капацитет да игра попроактивна улога во процесот на вработување. Нема доволно можност за развивање стратегија за управување со човечките ресурси, за попроактивна улога во процесот на спроведување и за редовно следење на практиките за вработување.

Политичкото мешање во вработувањето и изборот е широко распространето. Дури и ако Законот за државната служба наложува вработувањето да се врши во согласност со „принципите на заслуги“, Комисијата за процена на критериумите (КПК) не прави доволно за да ги заштити заслугите и професионалноста и да дозволи конечниот избор на високиот раководен кадар да се врши од страна на ресорните министерства. Политичкото влијание често се проширува надолу преку високите раководители. Исто така, политичките партии и неформалните мрежи имаат тенденција да сакаат да влијаат на вработувањето на државните службеници на сите нивоа.

Децентрализацијата на вработувањето им отежнува на институциите компетентно да ја спроведат постапката. Таа дополнително остава простор за протекционизам и непотизам, истовремено ослабувајќи го следењето и контролата.

2. Препораки

• Вклучување независни надворешни експерти во комисиите за избор и регулирање на нивниот статус

Квалитетот на комисиите за избор е од клучно значење за функционирањето на постапката за вработување. Треба да се разгледаат мерки за зголемување на вклученоста во комисиите за избор на претставниците од граѓанското општество, академската заедница и од Независниот одбор за надзор за да се овозможи надворешна стручност и следење на процесот на вработување. Општо земено, се препорачува да се развие јасна политика за избор и распределба на независни експерти за учество во изборот на генерални секретари и, како што е предложено тука, во назначувањето на сите комисии за избор.

• Намалување на големината на комисиите за малите институции

За малите институции, треба да се истражат мерки да се намали големината на комисиите, на пример, на три члена. Критериумите за составот на комисиите, исто така, треба да се ревидираат во однос на квалификуваноста на членовите, како и етничката и родовата рамнотежа.

• Креирање обуки и фиксни мандати за членовите на комисиите

Ќе биде приоритет да се обезбедат појасни насоки за членовите на комисиите со цел да се подобри квалитетот на нивната работа. Би било корисно да се воведат мандати за членовите на комисиите, на пример, на една година и да се обезбедат (задолжителни) модули за обука за членовите на комисиите.

• Подобрување на содржината и спроведувањето на испитувањето

Содржината на испитите треба да се ревидира со цел да се вклучат поголем број професионални прашања поврзани со работното место. Треба да се разгледаат мерки за зголемување на улогата на Министерството за јавна администрација при спроведувањето

на писмениот дел од испитот со цел да се намали обемот на работа на поединечните комисији за избор. Потребни се напори и за намалување на можностите за пристрасност во контекст на децентрализираната постапка за вработување.

• Подобрување на регулаторната рамка на постапката за вработување

Ќе треба да се разјаснат неколку делови од постапката за вработување со цел да се минимизираат нејаснотиите и противречностите, кои создаваат непотребен простор за толкување и грешки. Треба да се разјаснат следниве делови од постапката.

- Улогата на членовите на комисиите за избор, особено улогата на членот на единиците за човечки ресурси,
- Процесот на пополнување на позицијата на определено време,
- Како да се дејствува кога на писмениот испит се појавува само еден кандидат,
- Што да се стори ако еден или повеќе членови на комисиите одбијат да го потпишат конечниот извештај поради несогласување.¹⁵

• Развивање Стратегија за управување со човечки ресурси за Косово*

Конечно, треба да се побара од Владата на Косово* да подготви и усвои Стратегија што се фокусира на развојот и управувањето со човечките ресурси со цел да ги интегрира реформските мерки и да развие посветеност и визија за иднината на државната служба.

Севкупно, Косово* направи големи напори за воспоставување систем на државната служба заснован на заслуги. Меѓутоа, во споредба со другите земји во регионот, практиките на вработување се предмет на поголем степен на недоследности, празнините во спроведувањето се почести, регулаторната рамка има простор за понатамошно ревидирање, а политичкото мешање за време на процесот на вработување претставува честа појава. Можат да се изготват и спроведат неколку преорачани мерки од страна на членовите на ЗП на РеСПА од Министерството за јавна администрација. Прашањата поврзани со подобрувањето на постапката на испитување, исто така, ќе имаат корист од понатамошна поддршка од РеСПА. За прашањата, пак, за институционална промена и унапредување на улогата на Министерството за јавна администрација во процесот на вработување потребно ќе биде внимание од Владата.

4.4. Македонија

1. Контекст

Главната цел на реформата на јавната администрација во Македонија е создавање ефикасна, деполитизирана и транспарентна оперативна администрација. Формирана е посебна група за РЈА со детален акциски план за активности за работа на РЈА. Спроведувањето на реформата зависи од комплементарните политики, како што се спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, процесот на децентрализација и процесот на пристапување во ЕУ.

Во Извештајот за напредок на ЕУ за 2014 година се утврдува дека новата законска рамка за државната служба и вработувањето во јавниот сектор е усвоена во февруари 2014

¹⁵ Спроведување на одлуките на Независниот одбор за надзор

Очигледно е дека одлуките и препораките од Независниот одбор за надзор се соочуваат со противење и/или неспроведување докрај. Затоа, треба да се разгледаат мерки да се обезбеди спроведување и соодветно применување на препораките од Независниот одбор за надзор.

година и дека е планирана целосно да се спроведе во 2015 година. Исто така, Европскиот парламент во својата Резолуција усвоена во март 2015 година го поздравил усвојувањето на новата законска рамка како чекор кон обезбедување единствена, транспарентна и отчетна јавна администрација.

Новата законска рамка го поедноставува вработувањето и за мнозинската и за немнозинските заедници. Нагласен е принципот на заслуги. Сепак, останува загриженоста дека и покрај напредокот во законодавството, јавната администрација и натаму е фрагментирана и политизирана. ЕУ силно ги поттикнува напорите за зголемување на професионалноста и независноста на државната служба на сите нивоа. И натаму ги поттикнува напорите за спроведување на Законот со должно почитување на принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност.

Во јуни 2015 година, Европската комисија ги издаде т.н. Итни реформски приоритети за земјата по политичките преговори помеѓу ЕУ и политичките партии, со цел да се надмине политичката криза во Македонија. Поконкретно, овие приоритети ја вклучуваат потребата

- Строго да се спроведе новата законска рамка, Законот за административни службеници и Законот за јавни службеници и целосно да се почитуваат принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност,
- Да се осигури дека политиките за вработување во јавната администрација ги следат принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност преку употреба на отворени постапки. Повеќе не треба да има вработувања што не ги почитуваат правилата,¹⁶
- Да се обезбедат бројки од вкупниот број вработени во државната служба во сите владини министерства, агенции и други тела, поделени по сектори.¹⁷

Последната процена на СИГМА за Македонија се осврнува на Стратегијата за РЈА за 2010 - 2015 година. Во неа се утврдува дека се поставени целите и приоритетите за сите области на јавната администрација. Исто така, вклучува и детален акциски план со конкретни мерки, временски рамки и показатели. Во процената се нагласува потребата да се воспостави систем на државната служба заснован на заслуги, да се зајакне системот на чесност на државната служба и да се осигури дека политичките власти и јавните службеници се свесни за своите обврски и етичките стандарди во јавната администрација. СИГМА, исто така, бара да се вложат напори за зајакнување на капацитетите на Министерството за информатичко општество и администрација и Агенцијата за администрација.

Новиот Закон за администрација е надополнет со донесување на Уредбата за спроведување на постапката за избор и вработување. Законот беше изготвен според најдобрите практики на западните демократски држави. Реформите започнуваат на дното на пирамидата. Почнувајќи од организациската шема на секоја институција, па сè до постапката за објавување работни места, постапките за аплицирање, критериумите за

¹⁶ Воведување мораториум на спроведувањето на Законот за трансформација на привремените позиции во постојани договори сè додека во целост не се примени принципот на заслуги во процесот на трансформација,

¹⁷ За детали, ве молиме пристапете на http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf.

избор според заслугите, интерното напредување, годишната процена на работата на вработените и системот на наградување. Предложениот систем ги користи најновите ИКТ алатки со цел да вклучи објективни показатели во секој од процесите.

Сепак, постапката за избор и вработување сè уште не е спроведена во пракса. Законот и Уредбата за спроведување на постапката за избор и вработување ја обезбедуваат методологијата за планирање на работната сила. Методологијата треба да пропише како институциите да го планираат вработувањето во рамките на својата организација. Досега методологијата не е воспоставена, што резултираше со мораториум на вработувањето во јавната администрација. Во овој момент, Законот не се применува и не постои практика на спроведување што може да биде соодветно оценета. Согласно Законот и секундарното законодавство, новата постапка за избор и вработување ќе се заснова на компетенциите, а процесот ќе се разликува од оној што важеше до февруари 2015 година.

2. Препораки

Бидејќи новите постапки не се спроведени во пракса, единствено е можно да се дадат прелиминарни препораки и да се разгледаат мерки што го предвидуваат и поткрепуваат спроведувањето. Сепак, интервјуата во државната служба и анкетата на РеСПА за раководителите на кадровските служби даваат вредни согледувања во однос на потребите на институциите.

• Обезбедување обука за членовите на комисиите за избор

За непречено функционирање на новата постапка за вработување, од суштинско значење ќе биде да се обезбеди обука за членовите на комисиите за избор. Во новата постапка се предвидени четири члена од Агенцијата за администрација, Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор (ССОРА) и двајца претставници од институцијата што вработува. Потребна ќе биде обука за сите три групи членови на комисијата. Поконкретно, ќе бидат потребни мерки за оние што доаѓаат од ССОРА и од институциите што вработуваат бидејќи претходно не биле запознати со новата постапка за вработување.

• Изготвување прирачник за интервјуирање

Агенцијата раководи со голем дел од новата постапка на испитување, а се фокусира на генеричко тестирање. Поради тоа, на комисиите за избор ќе им биде потребна посебна поддршка во врска со техниките за интервјуирање. Како дел од Проектите за акциски истражувања спроведени во рамките на работилниците за управување со човечки ресурси координирани од страна на РеСПА, учесниците од Македонија изработија прирачник за интервјуирање што треба дополнително да се доразвие и да се усвои со цел да се потпомогне спроведувањето на новата постапка за вработување.

• Обезбедување дополнителна обука за раководителите на кадровските служби

Истражувањето на РеСПА покажа дека кадровските служби се нашироко воспоставени во рамките на државната служба. Сепак, постои потреба за развивање на капацитетите за управување со човечки ресурси (УЧР). Повеќето раководители на кадровските служби немаат стручност за УЧР, што ги спречува да преземат попроактивна улога во спроведувањето на постапката за вработување и избор. Затоа, имајќи го предвид новиот Закон, особено е важно да се обезбеди дополнителна обука за раководителите за човечки ресурси.

Општо земено, сè уште не е завршено спроведувањето на новата постапка за вработување во Македонија. Во овој поглед, сегашната ситуација во Македонија е најмалку поволна од сите земји во регионот. Во формална смисла, новата постапка има цел да го институционализира принципот на заслуги. Сепак, искуството од минатото во Македонија и од другите земји во регионот укажува дека доброто спроведување на новиот закон не може да се земе здраво за готово. Затоа, во блиска иднина, од исклучително значење ќе биде да се вложат напори да се обучат клучните чинители вклучени во спроведувањето на постапката и да се развијат мерки за ефективно следење на процесот на вработување.

4.5. Црна Гора

1. Контекст

Реформата на јавната администрација е приоритет на Владата на Црна Гора. Едно од главните достигнувања беше усвојувањето на Законот за државните службеници и вработените во јавната администрација во 2011 година, кој стапи на сила на 1 јануари 2013 година. Главната цел беше институционализација на принципот на заслуги во државната служба со цел да се унапреди професионалноста и да се намали политизацијата. Европската комисија признава дека усвојувањето на новиот Закон за државната служба е позитивен чекор. Сепак, Комисијата нагласува дека фокусот ќе мора да биде обезбедување ефективна примена на новата законска рамка. Комисијата, исто така, истакна дека се потребни сериозни напори за решавање на високото ниво на политизација во државната служба и обезбедување ефективна примена на постапката за вработување според заслугите. Исто така, Комисијата нагласува дека „назначувањата и разрешувањата треба внимателно и транспарентно да се следат и прикажуваат, особено кога се работи за високи раководители, со цел да се избегнат произволни одлуки“.

Според мислењето на СИГМА, новиот Закон за државната служба, исто така, обезбедува добра основа за градење јавен систем за вработување заснован на заслуги, но потребни се дополнителни напори за да се обезбеди негово правилно спроведување. СИГМА забележува дека процесот на вработување до нивото на средни раководители се заснова на заслуги и дека дискреционото право на раководителите на државните органи е сведено на избор од листа на пет успешни кандидати. Сепак, последново, исто така, укажува на една од главните слабости на сегашниот систем, т.е. раководителите на државните органи не се обврзани да го изберат највисокорангираниот кандидат.

Оваа студија на РеСПА потврдува дека навистина постои значителен простор за подобрување на сегашниот систем за вработување и избор. Прво, процесот на вработување им наметнува значителен товар на кандидатите доколку треба да достават најразлични документи, особено ако аплицираат за неколку позиции. Тековната пракса, исто така, покажа тешкотии при спроведувањето на интерните огласи за работа бидејќи постапката е сложена, скапа и одзема многу време. Накратко, механизмот на хоризонтална подвижност не функционира доволно добро.

Еден од најсериозните проблеми се однесува на дискреционото право на политичкото раководство во завршната фаза на изборот на кандидати од отворена листа. Во пракса, редовно се случува највисокорангираниот кандидат да *не* биде избран за позицијата. Понатаму, не е доволно регулиран процесот на вработување на високиот раководен персонал. Се заснова само на структурирано интервју што има цел тестирање на формалното знаење на кандидатите, а не на нивните компетенции.

Конечно, централните институции задолжени за спроведување и следење на законските одредби, односно Кадровската управа, Административната инспекција и кадровските

одделенија на државните органи не се соодветно екипирани, што има негативен ефект врз ефективноста на целокупниот кадровски систем. Во оваа смисла, студијата на РЕСПА ги дава следните препораки.

2. Препораки

• Ревидирање на системот на хоризонтална подвижност и интерно огласување на слободните работни места

Постапката за интерно огласување на слободните работни места е тешко ефективно да се спроведе. Се препорачува натамошна анализа во врска со факторите што мотивираат пријавување за интерно огласените работни места, а оттаму хоризонтална мобилност во државната служба. Треба да се ревидира системот на интерно огласување за да се олеснат унапредувањата во институциите.

• Ревидирање на содржината и управувањето со потребната документација за доставување на апликациите

Државните службеници што ги проверуваат апликациите се под голем притисок да оценат обемна документација во краток временски период. Со цел да се зголеми ефикасноста на процесот на аплицирање, Управата за човечки ресурси треба да размисли за воведување електронски систем за аплицирање, кој се заснова на пополнување формулари за аплицирање и доставување документација од страна на кандидатите преку интернет. Исто така, треба да се разгледаат мерки сертификатите и придружната документација да се проверуваат кога се изготвува потесната листа, а не уште во моментот на аплицирање. Таквиот пристап би ги намалил трошоците за спроведување на процесот на аплицирање.

• Појаснување на составот на комисиите за избор

Правилата за утврдување на составот на комисиите за избор не се доволно специфицирани. Поконкретно, член на комисијата за избор се препорачува да биде директниот надреден на позицијата што треба да се пополни. Соодветно треба да се измени конкретната уредба.

• Појаснување на статусот на независните експерти

Во комисиите за избор мора да има независни експерти. Сепак, недоволно е регулиран нивниот избор и распределба во комисиите. Треба да се изготви и усвои соодветна регулатива.

• Обезбедување обука за членовите на комисиите за избор

Постои општа потреба за подобрување на базата на знаења на членовите на комисиите. Поконкретно, на членовите на комисиите, делегирани од институциите што вработуваат и независните експерти, ќе им бидат потребни појасни насоки и, во идеални услови, (задолжителна) обука пред да можат да бидат дел од комисиите за избор. Обуката е особено значајна во однос на вештините за интервјуирање.

• Ревидирање на статусот на општиот испит

Во моментов, првиот дел од постапката на испитување е задолжителен за сите кандидати. Се состои од испит за општо познавање. Треба да се разгледа дали е неопходно

кандидатите што аплицираат за повеќе работни места повеќе од еднаш да ја поминат истата постапка на тестирање. Наместо тоа, резултатите од општиот испит треба да бидат валидни одреден временски период пред испитот повторно да мора да се полага.

- **Подобрување на правичноста на испитниот систем**

Со цел да се спречат можностите за дознавање на прашањата од писмените испити, се препорачува да се воведат централен систем со база на прашања со кој ќе раководи Управата за човечки ресурси. Прашањата треба да бидат случајно избрани од базата на прашања непосредно пред испитувањето. Исто така, испитите треба да бидат анонимизирани кога се оценуваат.

- **Воведување писмени испитувања за високите државни службеници**

Во моментот, високите државни службеници се оценуваат само врз основа на интервјуата. Затоа, треба да се размисли за воведување писмени испити за високите државни службеници со цел да се тестира и потврди нивното ниво на знаење и компетенции.

- **Воведување интервјуа засновани на компетенции**

Во моментот, постапката за вработување не обезбедува доволно поддршка за членовите на комисиите за избор. Може да се разгледа рамка на компетенции со цел да се поткрепи процесот на вработување на сите државни службеници, а особено на високите државни службеници. Рамката би обезбедила стандарди за сите државни службеници (на пример, комуникациски вештини, тимска работа итн.) и дополнителни стандарди што се бараат од високите државни службеници (на пример, лидерски вештини, планирање, координација, работа под притисок итн.).

- **Обезбедување конечен избор на највисокорангираниот кандидат**

Се препорачува да се ревидира правната рамка со цел да се обезбеди конечен избор на највисокорангираниот кандидат за дадената позиција. Сè додека ова не претставува законска обврска, треба да се преземат мерки да се обезбедат посеопфатни објаснувања во случај да не биде избран највисокорангираниот кандидат.

- **Зголемување на капацитетот за следење и спроведување**

Треба да се зајакне капацитетот на клучните институции при централното управување и следење на постапката за вработување, како во поглед на бројот на вработените, така и во однос на нивните компетенции

- Управа за човечки ресурси,
- Кадровски одделенија на државните органи,
- Административна инспекција.

Треба да се истражат можности за натамошно подобрување на соработката помеѓу Кадровската управа и Административната инспекција бидејќи на тој начин ќе се зајакне надзорот, но и ќе се подобри квалитетот на спроведувањето.

- **Применување на постапката за вработување според заслугите за администрацијата на Парламентот и на ниво на локалната власт**

Администрацијата на Парламентот, која е дел од опсегот на Законот за државната служба, не треба да се иззема од примената на стандардната постапка за вработување. Исто така,

постои потреба да се усогласи постапката за вработување и избор што се користи на ниво на локалната власт со условите на Законот за државната служба. Општо земено, треба да се минимизираат исклучоците од Законот бидејќи тие воведуваат недоследности во примената на Законот за државната служба.

Општо земено, воведувањето на новиот Закон за државната служба доведе до постепено подобрување на спроведувањето на постапката за вработување. Сепак, институционалните услови во областа на вработувањето според заслугите сè уште не се целосни и сè уште постојат проблеми со спроведувањето. Повеќето од препораките што произлегуваат од оваа студија на РеСПА можат да се проследат од страна на членовите на ЗП од Кадровската управа. Поопширните прашања, на пример, поврзани со изготвувањето на постапката на испитување, ќе имаат корист од понатамошна помош и поддршка од страна на РеСПА. За регулаторните промени и вложувањето во капацитетот на клучните институции потребна ќе биде поддршка од Владата и од другите министерства на централната власт.

4.6. Србија

1. Контекст

Реформата на јавната администрација (РЈА) е во центарот на вниманието на агендата на српската влада по потпишувањето на Договорот за европско партнерство со Европската унија (ЕУ) во 2004 година. Во неа се наведени краткорочните и среднорочните приоритети и чекорите што се потребни за Србија да се подготви за членство во ЕУ. Чекорите вклучуваа континуирани напори за спроведување на реформата на јавната администрација и усогласување на јавното управување во Србија со принципите на Европскиот административен простор.

Спроведувањето на Стратегијата за РЈА од 2004 година, која се однесува на реформата на централната државна администрација, заедно со два акциски планови што ги опфаќаат периодите 2004 - 2008 година и 2009 - 2012 година, беа насочени првенствено на воспоставувањето на законската рамка. Целта беше да се обезбедат предуслови за натамошен развој на системот на јавната администрација. Во 2014 година беше донесена нова Стратегија за РЈА. Со неа се проширува опсегот на претходната Стратегија за РЈА од државната до јавната администрација во поширока смисла. Со неа се настојува да се постигне функционално единство и да се подигнат стандардите за квалитет на активностите и различните конкретни видови административни операции. Оттаму, со неа ќе се обезбеди континуитет на реформскиот процес во Србија.

Целта на ваквиот сеопфатен приод е да се постават темелите на еден интегриран правен систем што обезбедува квалитетно работење на јавната администрација, усогласување на системот на управување со државната служба со пошироката организација на јавната администрација, стандардизирани системи на информатичката технологија и комуникациите. По усвојувањето стратешка рамка за РЈА, во март 2015 година беше усвоен нов Акциски план за да се обезбедат детални мерки и распоред за спроведувањето на Стратегијата за РЈА до крајот на 2017 година.

Главната институција одговорна за меѓувладиното управување со човечките ресурси е Службата за управување со човечките ресурси (СУЧР). СУЧР беше формално воспоставена со Законот за државната служба од 2005 година и почна со работа во 2006 година. СУЧР има статус на државна служба и е одговорна пред генералниот секретар на Владата.

Првичната програма за реформа на државната служба во Србија се спроведува преку донесувањето на Законот за државната служба во 2005 година, Законот за платите на

државните службеници во 2006 година и придружното секундарно законодавство. Законот за државната служба го регулира секој аспект од процесот на вработување и избор во обид да се отстрани какво било дискреционо право, кое би го нарушило вработувањето врз основа на заслугите. Одредбите на Законот ги одразуваат двата сеопфатни принципи: принципот на еднакви можности за вработување за сите лица што ги исполнуваат пропишаните услови и принципот на заслуги при вработувањето и изборот (Поглавје I, член 9).

Со цел да се спречи праксата на создавање нови слободни работни места за други мотиви освен за ефикасно обезбедување на услугите што ѝ се доверени на државната администрација - пракса што во минатото служеше како значаен начин за проширување на политичкото влијание на оние на власт - законодавецот пропишува два кумулативни услови за ново вработување: не може да се изврши вработување, освен ако не постои празно работно место, кое треба да се утврди и со Правилникот за внатрешна организација и систематизација и со Годишниот план за вработување. Според Законот за државната служба, огласувањето на слободните работни места е задолжително. Меѓутоа, Законот го пропишува ова правило за сите слободни работни места за обичните државни службеници само ако се работи за постојано вработување. Од друга страна, пак, ако се работи за привремено вработување, органот што вработува не е обврзан да го огласи слободното работното место.

Последниот Извештај за напредок на ЕУ го идентификува управувањето со човечките ресурси како голема слабост на јавната администрација во Србија. Според Извештајот, вработувањето, како за високите, така и за средните раководни позиции, и натаму е проблем што предизвикува сериозна загриженост, а значителен дел од назначувањата биле извршени преку нетранспарентни постапки. Сегашната законска рамка и нејзината нееднаква примена оставаат простор за незаконско влијание во процесот на вработување. Затоа, потребни се значителни промени во практиките за вработување за да се воспостави професионална државна служба заснована на заслуги.

Исто така, најновата Процена на СИГМА потврдува дека Законот за државната служба го регулира вработувањето засновано на заслуги. Сепак, постои голема можност за употреба на дискреционо право, повеќе за високите позиции, а нешто помалку за обичните позиции на државни службеници. Се тврди дека дополнителни нарушувања на системот произлегуваат и од злоупотребата на договорите за услуги и назначувањето привремени вработени.

И двете процени се во согласност со резултатите од оваа студија на РеСПА за квалитетот на вработувањето и изборот во Србија. Вработувањето засновано на заслугите е јасно регулирано со Законот за државните службеници и секундарните регулативи. Правната рамка е, исто така, целосно спроведена. Законот предвидува задолжително вработување преку интересен или екстерен, јавен конкурс за високите државни службеници. Пропишува конкретни професионални услови што кандидатите треба да ги исполнат за да аплицираат за овие позиции. Законот за државната служба ја формализира разликата помеѓу политичките позиции и високите позиции на државната служба во министерствата, органите во министерствата и во посебните организации.

Главниот недостаток утврден од страна на испитаниците во анкетата на РеСПА е вработувањето привремени вработени, кои не спаѓаат во редовната постапка за вработување според заслугите. Овој тип позиции не се огласуваат јавно бидејќи тоа не претставува законска обврска. Уште еден недостаток на сегашниот систем се однесува на изборот на високи државни службеници. Всушност, само една третина од актуелните

високи државни службеници се избрани преку отворен конкурс бидејќи постои можност за дискрециони назначувања по исклучок и како преодни решенија.

Последната точка што треба да се нагласи како важен, но ретко споменат недостаток на тековната постапка за вработување се однесува на дискреционото право на раководителот на државниот орган. Иако одлуката на раководителот треба да се заснова на резултатите од испитната постапка, не е задолжително раководителот да спроведе лично интервју со препорачаните кандидати. Во повеќето случаи, раководителите на државните органи донесуваат одлуки без да се запознаат со профилот и компетенциите на кандидатите. Можноста раководителите на државните органи да изберат кој било од листата на предложени кандидати наместо највисокорангираните кандидати дополнително го поткопува принципот на заслуги за вработување во српската јавна администрација.

2. Препораки

• Развивање систематска методологија за изготвување правилници за организација и систематизација

Дури и прашањата за организацискиот модел да не се директно поврзани со процесот на вработување, изготвувањето на овие правилници е еден од предусловите за функционирањето на постапката за вработување. Во повеќето случаи, правилниците се креираат во согласност со профилот на луѓето, а не со организациските потреби, што доведува до создавање вештачки позиции. Со цел да се спречи оваа практика, неопходно ќе биде да се ревидира Уредбата за принципите за внатрешна организација и систематизација со цел да се воспостави јасна врска помеѓу институционалните цели/приоритети, организациската структура и статусот, како и бројот и профилот на вработените и раководителите. Ова ќе биде неопходен чекор за рационализација и оправдување на идните одлуки за вработување.

• Изготвување описи на работните места засновани на компетенции во правилниците за организација и систематизација

Во моментот, во правилниците прифатени се само мал број компетенции, на пример, потребата за ИТ вештини и странски јазици, кои се проверуваат во текот на процесот на вработување. Меѓутоа, дополнителните компетенции треба да произлезат од описот на работното место и да ја дадат основата за интервјуто за работа. СУЧР веќе има изготвено прирачник за идентификација и тестирање на компетенциите. Се препорачува прирачникот официјално да се воведи и да се примени во пракса.

• Воведување задолжително огласување и испитување за привременото вработување

Во моментот, привременото вработување е изземено од јавни огласувања и испитувања. Се препорачува статусот на привременото вработување да биде целосно усогласен со постојаното вработување во државната служба и вработувањето на привремени работни места да подлежи на огласување и соодветно испитување.

• Приспособување на форматот на огласите за работа

Во моментот, огласите за работа се стандардизирани. Сепак, форматот на овие огласи е обемен, фондот е мал и се наведуваат голем број детални, а непотребни информации. Иако форматот е пропишан со закон, треба да се ревидира кои информации и колку информации се потребни.

- **Намалување на бројот на документи потребни за поднесување на апликациите**

Тековната пракса покажува дека мора да се поднесат голем број документи за да се аплицира за работно место. Бројот на документи се зголемува кога за работните места е потребно претходно работно искуство. Сепак, овде се препорачува за првичното аплицирање да биде доволно да се достави кратка биографија во пропишаниот формат, додека доказите за работното искуство и останатата потребна документација да се поднесе во подоцнежна фаза од процесот на вработување со цел да се спречи непотребно насобирање документи.

- **Создавање онлајн-база на податоци за кандидатите**

Главната идеја позади оваа иницијатива е да се спречи насобирање документација потребна за аплицирање. Како резултат на тоа, истите кандидати би биле во можност повеќепати да аплицираат за различни позиции без да мораат да ја поднесуваат целосната документација за секоја одделна апликација за работно место. Треба да се размисли за употреба на дигитална технологија за да им се овозможи на потенцијалните кандидати да изготват портфолио и да го претстават своето искуство. Дополнително може да се користат социјалните мрежи за да се споделуваат огласите за работа и да се промовира надворешниот профил и идентитетот на институциите.

- **Именување на членовите на комисиите за избор на подолго време**

Во моментот, комисиите за избор се формираат на ад хок основа. Со цел да се зголеми ефикасноста и ефективноста на работата на комисиите, се препорачува секоја институција да назначи мал број државни службеници за период од една година. Исто така, се препорачува, во принцип, дел од сите комисии за избор да биде секретарот на министерството или еквивалент на него од неминистерските тела. Ова ја зема предвид формалната одговорност на секретарите за општите организациски работи, вклучувајќи ги и човечките ресурси.

- **Воведување задолжителна обука за членовите на комисиите за избор**

Во моментот, СУЧР обезбедува опционална обука за членовите на комисиите со фокус на вештините за интервјуирање. Со цел да се подобри работата на комисиите за избор, се препорачува обуката да биде задолжителна за членовите на комисиите.

- **Воведување задолжителни писмени испити**

Србија се разликува од мнозинството други членки на РеСПА и Косово* по тоа што писмениот испит е изборен. Во моментот, писмени тестови се спроведуваат за околу 40 отсто од сите вработувања. Се препорачува да се воведат задолжителен писмен тест со цел да се проценат и потврдат компетенциите на кандидатите.

- **Зголемување на вклученоста на СУЧР во спроведувањето на испитите**

Улогата на СУЧР во процесот на испитување би можела да се зајакне со цел да се зголеми конзистентноста на постапката за вработување. Поконкретно, СУЧР би можела да игра клучна улога во организирањето на писмениот дел од испитувањето. Испитаниците ја истакнаа потребата за построго тестирање на кандидатите. Важен чекор напред би било воведување сеопфатни процени насочени кон тестирање на знаењата и компетенциите. Се препорачува СУЧР да биде одговорна за ова предложено унапредување на постапката на испитување.

- **Воведување задолжителни психолошки тестови**

СУЧР веќе почна да го користи овој тип тестирање. Истражувањето на РеСПА покажува дека раководителите на кадровските служби на државните органи ја поддржуваат оваа иницијатива и сметаат дека тестот е корисен. Сепак, психолошкиот тест во моментот не е задолжителен. Затоа, се препорачува да се воведат задолжителен психолошки тест со цел да се надолжни постојното испитување, што би дало значителен придонес за конечното рангирање на кандидатите.

- **Ограничување на дискреционото право на раководителот на институцијата да го одредува крајниот избор на кандидатите**

Во моментот, раководителот на институцијата има право да го избере кој било кандидат од листа од три кандидати. Со цел да се зголеми компатибилноста со принципот на заслуги, треба да биде задолжително отворените позиции да се пополнуваат во законскиот рок. Исто така, конечната одлука треба да се заснова на рангирањето на комисијата за избор, односно да се избере највисокорангираниот кандидат.

- **Воведување поголем опсег на оценки во процесот на избор**

Во моментот, испитните оценки се движат од 1 до 3 (незадоволително, делумно задоволително, задоволително), што не остава простор за големи разлики помеѓу кандидатите. Следствено на тоа, има потреба да се прошири опсегот на оценки, на пример, од 1 до 10. Исто така, постои потреба да се специфицираат критериумите за секоја оценка со цел да се овозможи доследно и сигурно оценување на кандидатите.

- **Изготвување упатства за постапката за вработување на кандидатите**

Иако законската рамка ја дефинира постапката за вработување, потребно е да се изготви прирачник за да им се овозможи на кандидатите да се запознаат со деталите на постапката. Прирачникот, исто така, ќе ги разјасни правата за жалба на кандидатите. Голем број жалби се поднесуваат против исходите од изборот, а не против примената на постапката.

- **Зголемување на улогата на Административната инспекција во постапката за вработување**

Според законската регулатива, Административната инспекција е одговорна за следење на постапката и *ex-post* процените. Сепак, постои потреба за зајакнување на напорите за следење и проценка. Треба да се зајакне контролната улога на СУЧР, која е дел од комисиите за избор. Исто така, треба да се разгледаат мерки во комисиите за избор да се вклучат и независни надворешни експерти, како на пример претставници на граѓанските организации. За ова би било потребно изготвување упатства за избор и распределба на независните експерти во комисиите за избор.

Општо земено, голем број препораки произлегуваат од интервјуата и онлајн-анкетата на раководителите на кадровските служби спроведени во контекст на оваа студија на РеСПА. Тие укажуваат на заинтересираност и посветеност на подобрување на постапката за вработување. Повеќето препораки можат да се подготват и спроведат од страна на членовите на ЗП од СУЧР. Постои простор за понатамошна поддршка од страна на РеСПА, особено во однос на подготовката на мерки за регулирање на привременото вработување, подобрувањето на систематизацијата на работните места и изготвувањето на писмениот дел од испитот. За регулаторните промени, потребна ќе биде дебата на владино ниво и соработка со други државни институции.

