



**Zapošljavanje zasnovano na zaslugama u
državnim upravama Zapadnog Balkana:
Analiza promjena u periodu 2015 - 2018. godine**



Jan-Hinrik Meyer-Sahling (Univerzitet u Nottinghamu)

Kim Sass Mikkelsen (Univerzitet Roskilde)

Christian Schuster (University College London)

Ranka Bartula-Musikic (Regionalna škola za javnu upravu/Regional School of Public
Administration)

Damir Ahmetovic (Ekspert za javnu upravu, Sarajevo)

Margarita Ivanova (Ekspert za javnu upravu, Skopje)

Hamit Qeriqi (Ekspert za javnu upravu, Priština)

Rajko Radevic (Ekspert za javnu upravu, Podgorica)

Ansi Shundi (Ekspert za javnu upravu, Tirana)

Vladimir Vlajkovic (Ekspert za javnu upravu, Beograd)

Regional School of Public Administration
Regionalna škola za javnu upravu

Februar 2019. godine

Molimo da ovaj dokument citirate kao:

Meyer-Sahling, J.-H.; Mikkelsen K.S.; Schuster, C., Bartula-Musikic, R., Ahmetovic, D.; Ivanova, M.; Qeriqi, H.; Radevic, R.; Shundi, A.; Vlajkovic, V. (2019) *Merit Recruitment in the Western Balkans: An Evaluation of Change between 2015 and 2018*. Danilovgrad: ReSPA Publications. ISBN 978-9940-37-029-9

Regionalna škola javne uprave (ReSPA) je regionalna organizacija koja podržava regionalnu saradnju javnih uprava na zapadnom Balkanu. Njene aktivnosti su podržane od strane Evropske komisije (EK), a pored toga sufinansira se i putem godišnjih doprinosa članica ReSPA-e. Članice ReSPA-e su Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora i Srbija, dok službenici sa Kosova*¹ učestvuju u aktivnostima ReSPA-e koje finansira Evropska komisija.

Svrha ReSPA-e je da pomogne vladama u regionu Zapadnog Balkana da razviju bolju javnu upravu, javne službe i sveukupne sisteme upravljanja za svoje građane i privredu i pripreme ih za članstvo u Evropskoj uniji.

^{1*} Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN-a 1244 i Savjetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova

ODRICANJE ODGOVORNOSTI

Ovo izdanje je nastalo finansijskom podrškom Evropske unije. Sadržaj ovog izdanja je odgovornost autora i ne odlikava stavove Evropske unije ili Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA). Regionalna škola za javnu upravu, niti lica koja postupaju u njenom interesu, ne odgovaraju za eventualnu upotrebu informacija sadržanih u ovom izdanju.

Regionalna škola za javnu upravu nije odgovorna za spoljne veb-sajtove koji su navedeni u ovom izdanju.

AUTORSKA PRAVA

© Regionalna škola za javnu upravu, 2019.

Sva prava rezervisana. Svako preštampavanje i/ili umnožavanje je zabranjeno bez prethodne pismene saglasnosti ReSPA-e. Licenca data Evropskoj Uniji pod određenim uslovima.

KONTAKT

Regional School of Public Administration/ Regionalna škola za javnu upravu

Branelovica

P.O. Box 31, 81410

Danilovgrad, Crna Gora

Telefon: +382 (0)20 817 200

Internet: www.respaweb.eu

E-mail: respa-info@respaweb.eu

Riječi zahvalnosti

Naručilac ove studije je Radna grupa za upravljanje ljudskim resursima koja funkcioniše pod okriljem ReSPA-e. Studija je finansirana sredstvima Evropke unije kroz grant koji je dodijeljen ReSPA-i, kao i sredstvima Savjeta za ekonomska i društvena istraživanja Velike Britanije (Portfolio za ubrzanje uticaja) koja su obezbeđena preko Univerziteta u Nottinghamu.

Potreba za izradom ove studije inicirana je na sastanku Radne grupe održanom u Tirani tokom maja 2017. godine. Tom prilikom donijeta je odluka o potrebi ažuriranja postojeće osnovne studije o zapošljavanju zasnovanom na zaslugama na Zapadnom Balkanu iz 2015. godine uz praćenje realizacije tada definisanih preporuka. Kao i prethodna studija iz 2015. godine i ova studija uključuje istraživanje regionalnih eksperata i anketu rukovodilaca za ljudske resurse u drzavnom sektoru. Koordinacija projekta ovih razmjera u kratkom vremenskom periodu predstavljala je izazov i bila je veoma zahtevna za sve one koji su bili uključeni. Posebno se zahvaljujemo članovima Radne grupe za upravljanje ljudskim resursima na njihovoj podršci i saradnji koju su pružali tokom implementacije projekta, bez čije podrške i saradnje ovaj projekat ne bi bilo moguće realizovati. Pored toga, želimo da se zahvalimo Anniki Udelepp i njenim kolegama iz SIGMA-e, kao i Fanni Toth i Graeme Docherti sa Univerziteta u Nottinghamu na njihovoj pomoći pri realizaciji ovog projekta.

Stavovi i mišljenja iznijeti u ovom izvještaju su stavovi autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove Regionalne škole za javnu upravu, bilo koje vlade, finansirajuće organizacije ili univerziteta.

Sažetak

(1) Ovaj izvještaj predstavlja nalaze u vezi promjena u procedurama i praksama zapošljavanja na Zapadnom Balkanu između 2015. i 2018. godine. Naručilac ove studije je ReSPA – Radna grupa za upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru. Studija je zajednički je financirana od strane ReSPA-e i granta Savjeta za ekonomska i društvena istraživanja - Portfolio za ubrzanje uticaja koji je dodijelio Univerzitet u Nottinghamu.

(2) Studija se fokusira na promjene koje obuhvataju period od završetka osnovne studije ReSPA-e o zapošljavanju zasnovanom na zaslugama u javnoj upravi na Zapadnom Balkanu iz 2015. godine. Da bi se identifikovale nastale promjene, za ažuriranje podataka za 2018. godinu korišten je sličan pristup koji je podrazumjevaao analizu pravnog materijala, kvalitativne intervjuje sa državnim službenicima i eksternim ekspertima i naročito anketiranje rukovodilaca za ljudske resurse iz organa državne uprave kako bi se uporedile prakse zapošljavanja koje su se odvijale u 2015. i 2018. godini. Istraživanje sadrži 713 odgovora, što podrazumijeva stopu odgovora od 62 procenta u poređenju sa 58 procenata u 2015. godini.

(3) U cilju mjerenja promjena u praksama zapošljavanja u javnoj upravi, studija se bavila i (i) promjenom pravnog okvira poput zakona o državnoj upravi i sekundarnog zakonodavstva, (ii) razvojem mjera u cilju izgradnje kapaciteta za poboljšanje kvaliteta zapošljavanja i (ii) promjenama praksi zapošljavanja koje su mjerene kroz anketiranje rukovodilaca za ljudske resurse.

(4) Zapošljavanje u javnoj upravi je dodatno analizirano kroz pet oblasti zapošljavanja, uključujući (i) područje primjene postupaka zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, (ii) planiranje, odobravanje i javno oglašavanje slobodnih radnih mjesta, (iii) formiranje komisije za izbor, (iv) upotreba pisanog ispita i intervjuja i (v) rangiranje i konačni izbor kandidata. Posljednja oblast se izričito bavi principom zasluga u zapošljavanju u javnoj upravi, a posebno ulogom političkog uticaja.

(5) Studija pokazuje da postoji generalno pozitivan trend u regionu. Institucionalne reforme i posebno uloženi naponi na izgradnji kapaciteta pomogli su ojačavanju principa zasluga u zapošljavanju u javnoj upravi. Praksa zapošljavanja ostala je uglavnom stabilna. Politički uticaj na zapošljavanje u javnoj upravi neznatno je smanjen u odnosu na 2015. godinu. Međutim, promjene u praksi su malih razmjera i dosta neujednačene među članicama ReSPA-e, dok je pozitivan trend relativno primjetniji u Crnoj Gori.

(6) Generalno pozitivan trend je očigledan kada se uzmu u razmatranje putevi reforme javne uprave i razvoj u pojedinim oblastima zapošljavanja.

(7) Sve članice ReSPA-e² su se od 2015. godine uključile u reformu javne uprave. Međutim, vrste aktivnosti se razlikuju te u vreme pisanja ove studije članice su dostigle različite faze ciklusa reformi.

(8) Albanija i Makedonija su prošle kroz proces reforme javne uprave u 2013. odnosno 2015. godini. Aktivnosti na reformi tokom posljednje tri godine bile su fokusirane na dostizanje pune primjene postupaka u Makedoniji i konsolidaciju i postepeno poboljšanje primjene u Albaniji.

²Termin "ReSPA članice" se također odnosi na Kosovo*, koje je uključeno u ReSPA aktivnosti kao korisnik iako još uvijek nije punopravni član.

(9) Crna Gora je razvila reformu javne uprave koja se fokusirala na zapošljavanje na osnovu zasluga. To je dovelo do usvajanja novog zakona koji je stupio na snagu u julu 2018. godine. Fokus je stoga bio na institucionalnoj reformi, dok je postizanje pune primjene cilj trenutnih reformskih napora. Srbija i Kosovo* su se takođe fokusirali na institucionalnu reformu. Srbija je u decembru 2018. godine usvojila veliku izmjenu zakona o državnim službenicima dok je Kosovo* početkom 2019. godine usvojilo novi Zakon o javnim službenicima, stoga je fokus aktivnosti sada premješten ka osiguravanju efikasne primjene novih formalno-pravnih okvira.

(10) U Bosni i Hercegovini su konačno povučene zakonske izmjene i dopune na nivou institucija BiH (BiH), te su poništene na nivou Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i još uvijek su u pripremi u Republici Srpskoj (RS). U toku je ponovno pokretanje institucionalnih reformi, a odabrane mjere za poboljšanje kvaliteta implementacije praćene su i u cijeloj Bosni i Hercegovini, posebno na nivou institucija BiH.

(11) Generalno, studija pokazuje da se fokus reforme javne uprave u regionu postepeno premješta fokus sa institucionalne reforme na razvoj različitih mjera koje pomažu u izgradnji kapaciteta za poboljšanje primjene procedura zapošljavanja. U momentu nastanka ove studije, ovaj proces je najnapredniji u Albaniji, ali postepeno postaje važniji za ostale članice ReSPA-e.

(12) Proučavajući bliže pet oblasti zapošljavanja, studija otkriva da je djelokrug primjene postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga povećan u posljednje tri godine. U Makedoniji i Srbiji primjena osnovnih procedura zapošljavanja na osnovu zasluga proširena je i na zaposlene sa privremenim ugovorima. Međutim, daljnja revizija će biti potrebna u primjeni postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga na privremeno zaposlene, najviše državne službenike u Makedoniji i posebno na zaposlene koji nisu obuhvaćeni zakonima o državnim službenicima. Konkretno, u Bosni i Hercegovini, većina zaposlenih u javnoj administraciji su takozvani javni službenici koji nisu podložni istim postupcima zapošljavanja kao državni službenici.

(13) Studija otkriva da su osnove planiranja i sistematizacije kadrova, centralno odobrenje i javno oglašavanje konkursa za posao prisutni širom regiona. U ovoj oblasti zapošljavanja došlo je do nekih najvažnijih promjena tokom posljednje tri godine, naročito podrška jedinicama za upravljanje ljudskim resursima u cilju poboljšanja planiranja, ulaganja u e-zapošljavanje sa ciljem povećanja efikasnosti i pristupačnosti procesa prijave kandidata, terenskih aktivnosti u školama i univerzitetima i upotreba društvenih medija za doseganje većih grupa potencijalnih kandidata.

(14) Formiranje izbornih komisija je neophodno širom regiona i u ovoj oblasti zapošljavanja su takođe primijećene razne inicijative, uključujući pripremu priručnika i smjernica za članove komisije, obuku članova komisije, posebno u Bosni i Hercegovini i Albaniji, i regulisanje uloge spoljnih eksperata u komisijama, na primjer u Crnoj Gori. Štaviše, nove mjere za promovisanje nepristranosti komisija za izbor, što je bila jedna od glavnih slabosti zapošljavanja državnih službenika u regionu prema osnovnoj studiji iz 2015. godine, poput audio zapisa sa intervjuja su trenutno u fazi razmatranja. Međutim, stalna i polu-stalna komisija za izbor ostaju kao izuzeci u cijeloj regiji.

(15) Pisani ispiti i sprovođenje intervjuja su osnovne komponente procesa zapošljavanja zasnovanog na zaslugama. Zahtjeva ih većina, ali ne i sve članice ReSPA-e. Republika Srpska još ne zahtjeva obavezne pisane ispite, dok je Crna Gora je uvela obavezne pisane

ispite za državne službenike na visokim pozicijama. Srbija će uvesti obavezne pisane prijemne ispite

kao rezultat usvajanja izmjena zakona o državnim službenicima. U ostalim slučajevima, aktivnosti reforme usredsređene su na profesionaliziranje procesa ispitivanja kroz razvoj baza ispitnih pitanja (Albanija, Makedonija) i uvođenjem intervjua zasnovanog na kompetencijama (nivo institucija BiH). U Srbiji je uveden i sistem zasnovan na kompetencijama, a prelazak na ispitivanja iz baza pitanja na Kosovu* će biti promjena koja će biti uvedena u dogledno vrijeme.

(16) Uobičajeni standard u cijelom regionu je da se kandidati rangiraju na kraju procesa zapošljavanja. Međutim, ova oblast je pretrpila najmanje promjena od 2015. godine. Crna Gora je pozitivan izuzetak jer je novi zakon delegirao ovlašćenja izbora kandidata na rukovodioce institucija, čime je napustio dosadašnju praksu davanja ministrima diskrecionog prava nad izborom sa otvorenih lista uspješnih kandidata. Srbija planira promjene ka obaveznom izboru najboljeg kandidata. U Federaciji Bosne i Hercegovine rangiranje se i dalje radi abecedno, a ne na osnovu rezultata ispitivanja. U Srbiji i Bosni i Hercegovini, ministri su zadržali ovlašćenja donošenja konačnih odluka o izboru.

(17) U poređenju sa institucionalnim promjenama i naporima na izgradnji kapaciteta za implementaciju, prakse zapošljavanja ostale su u velikoj mjeri stabilne u odnosu na 2015. i 2018. godinu. To nije iznenađujuće jer se upravljačke prakse uglavnom sporo mijenjaju. Štaviše, za institucionalne reforme i napore na izgradnji kapaciteta koji imaju vidljiv uticaj na prakse zapošljavanja potrebno je više vremena. Međutim, pozitivni trendovi su vidljivi u Crnoj Gori i Albaniji i u manjoj mjeri u ostalim zemljama. Na Kosovu*, podaci iz ankete rukovodilaca za ljudske resurse ukazuju na to da se procedure zapošljavanja manje rigorozno primjenjuju nego prije tri godine. Međutim, primjena novog Zakona o javnim službenicima ima za cilj da preokrene taj trend.

(18) Podaci dobiveni anketiranjem rukovodilaca za ljudske resurse ukazuju na neznatno smanjenje važnosti političkog uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi. Promjena tokom vremena je mala i neujednačena za članice ReSPA-e, međutim politički uticaj na odluke o zapošljavanju i odabiru je i dalje visoko prisutan u regiji. Stoga je potrebno u svim zemljama uložiti dodatne napore na depolitizaciji javnih uprava, posebno u svjetlu dokaza da politizacija javnih uprava potkopava performanse, integritet i sposobnost vlada da uspješno upravljaju procesom pridruživanja EU.

(19) Konačno, studija je istražila doprinos ReSPA-e promjenama u zapošljavanju u javnoj upravi na Zapadnom Balkanu. Osnovna studija iz 2015. godine zaključena je sa 61 preporukom. Članice ReSPA-e usvojile su više od 60% preporuka, dok je 67% usvojenih preporuka u potpunosti ili djelimično sprovedeno.

(20) ReSPA osnovna studija upotpunjena je i organizacijom Dana otvorenih vrata u nekoliko glavnih gradova u regionu kako bi se distribuirali nalazi i preporuke studije. Pored toga, osnovna studija pružila je osnovu za aktivnosti pomoći članicama i Kosovu* od strane ReSPA-e kroz mehanizme „podrške zemlji“ i „hitnih potreba“. Ove aktivnosti su doprinijele usvajanju i uspješnoj primjeni preporuka iz osnovne studije iz 2015. godine. Podrška Evropske komisije i bliska saradnja sa SIGMA-om pomažu u jačanju pozitivnog doprinosa ReSPA-e profesionalizaciji javne uprave na Zapadnom Balkanu.

Preporuke

Ova studija završava se sa osam opštih preporuka za članice ReSPA-e a koje će biti upotpunjene preporukama za pojedine zemlje u dodatku studije.

#1 Članice ReSPA-e u bližoj budućnosti će se morati fokusirati na različite vrste reformskih aktivnosti, imajući u vidu da su u trenutku pisanja ovog izvještaja dostigle različite faze reformskog ciklusa:

- Za Albaniju i Makedoniju preporučuje se da nastave da ulažu u kapacitete za poboljšanje i konsolidaciju primjene postupka zapošljavanja.
- Za Crnu Goru, Srbiju i Kosovo*, fokus će biti na postizanju potpune primjene, što će morati da podrazumijeva dalje napore ulaganja u kapacitete za sprovođenje novog institucionalnog okvira. Srbija i Kosovo* su još uvijek na početku ovog procesa.
- Nivo institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske morat će se fokusirati na analizu i izradu novih zakona ili izmjena i dopuna zakona. Međutim, naponi na poboljšanju kvaliteta implementacije trebali bi se nastaviti i u Bosni i Hercegovini, posebno pozitivni rezultati koji su u posljednje vrijeme postignuti na nivou institucija u BiH.

#2 Što se tiče opsega zapošljavanja na osnovu zasluga, preporučuje se preispitivanje primjene postupaka zasluga na sve kategorije zaposlenih kako bi se osiguralo da zaposleni na određeno vreme, sve više pozicije u javnoj upravi i javni službenici podliježu standardnim procedurama zapošljavanja na osnovu zasluga.

#3 U vezi s oblašću planiranja kadrova, centralnog odobrenja i javnog oglašavanja slobodnih radnih mjesta, preporučuje se da se članice ReSPA-e fokusiraju na aktivnosti povećanja efikasnosti i pristupačnosti procesa prijave korisnicima. Posebno se preporučuje ulaganje u mehanizme e-zapošljavanja, kao što su na primjer razvijeni u Albaniji i istraživanje mogućnosti saradnje u regionu.

#4 Što se tiče uloge komisija za izbor, treba uložiti ili nastaviti s naporima koji pomažu u profesionalizaciji rada izbornih komisija. Konkretno, preporučuje se osnivanje stalnih ili polustalnih komisija za izbor tamo gdje to još nije slučaj, da se ulože naponi u izradu smjernica za članove komisija, njihovu obuku i sertifikaciju i regulisanje uloge spoljnih eksperata u komisijama za izbor. Audio snimanje tokom sprovođenja intervjua treba razmotriti kako bi se poboljšala nepristrasnost rada komisija.

#5 U vezi sa pisanim ispitima i ličnim intervjuima, preporučuje se da Republika Srpska uvede obavezne pisane ispite kako bi kompletirala osnovni institucionalni okvir za zapošljavanje na osnovu zasluga. Članice ReSPA-e uglavnom bi se trebale fokusirati na razvoj kapaciteta za sprovođenje postupka ispitivanja i istraživanje inovativnih metoda ispitivanja, kao što su intervjui zasnovani na kompetencijama.

#6 Što se tiče rangiranja i konačnog izbora kandidata, Federacija Bosne i Hercegovine bi trebala revidirati svoju metodologiju rangiranja kako bi osigurala da se kandidati rangiraju u skladu s rezultatima ispita. Štaviše, članice ReSPA-e kao što su Srbija i Bosna i Hercegovina, trebale bi razmotriti da delegiraju zvaničnu ulogu ministara u procesu izbora visoko pozicioniranim državnim službenicima u cilju ograničavanja političkog uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi.

7 Uzimajući u obzir da se fokus reforme javne uprave sve više preusmerava sa revizije i nadogradnje institucionalnih okvira na razvoj mera jačanja kapaciteta za sprovođenje postupaka zapošljavanja, članice ReSPA-e ulažu napore da preispitaju i razviju mere za izgradnju kapaciteta, kao i da razmotre inicijative za razmenu dobre prakse u regionu.

#8 ReSPA je podržala napore koji su uloženi u jačanje postupka zapošljavanja na osnovu zasluga širom Zapadnog Balkana. ReSPA treba razmotriti razvoj sistematičnog pristupa širenja rezultata i informacija kao i model saradnje sa ReSPA članicama i Kosovom* u cilju izvlačenja pouka iz dosadašnjeg iskustva u regionu. Štaviše, ReSPA bi trebalo da razmotri razvoj sveobuhvatnih programa aktivnosti na izgradnji kapaciteta koji promovišu efikasno sprovođenje procedura zapošljavanja na osnovu zasluga na Zapadnom Balkanu. U idealnom slučaju ovi naponi bi bili usko koordinisani sa Evropskom komisijom, SIGMA-om i drugim lokalnim, regionalnim i međunarodnim organizacijama.

Sadržaj

Sažetak	6
Preporuke	9
Sadržaj	11
I. Uvod	12
II. Zapošljavanje zasnovano na zaslugama na Zapadnom Balkanu: Promjena u procedurama i praksama između 2015. i 2018. godine	14
II.1. Reforma javne uprave i zapošljavanje zasnovano na zaslugama	15
II.2. Opseg primjene procedura zapošljavanja zasnovanog na zaslugama	18
II.3. Oglašavanje i odobravanje pozicija	21
II.4. Formiranje komisija za izbor kandidata	24
II.5. Pisani i usmeni ispiti	28
II.6. Rangiranje i finalni izbor	33
II.7. Regionalni trendovi u zapošljavanju u javnoj upravi i doprinos ReSPA-e promjeni od 2015. godine	37
III. Zaključci i implikacije za reformu javne uprave	43
IV. Preporuke za ReSPA članice	45
IV.1. Albanija	46
IV.2. Bosna i Hercegovina	48
IV.3. Kosovo*	50
IV.4. Makedonija	52
IV.5. Crna Gora	54
IV.6. Srbija	56
Dodatak: Lista preporuka ReSPA-e za 2015. godinu i njihov status	58

I. Uvod

Ovaj izvještaj predstavlja nalaze u vezi promjena u postupcima i praksama zapošljavanja u javnoj upravi na zapadnom Balkanu između 2015. i 2018. godine. Zajednički je financirana od strane ReSPA-e i sredstvima britanskog Granta za ekonomska i socijalna istraživanja (Portfolio za ubrzanje uticaja) koji se dodjeljuje preko Univerziteta u Nottinghamu.

ReSPA je 2015. godine sprovedla osnovnu studiju o zapošljavanju na osnovu zasluga na Zapadnom Balkanu. Zapošljavanje zasnovano na zaslugama se u velikoj mjeri odnosi na zapošljavanje koje se bazira na kompetitivnim ispitivanjima kako bi se izabrao najbolje kvalifikovani kandidat za određenu poziciju. Činjenice koje su potvrđene u raznim zemljama pokazuju da zapošljavanje na osnovu zasluga ima pozitivne efekte na učinak, radnu motivaciju, orijentaciju i integritet državnih službenika³. Javna uprava koja se bazira na principu zasluga generalno unapređuje proces pristupanja EU i smatra se preduslovom ekonomskog razvoja i konsolidacije demokratije. Značaj zapošljavanja zasnovanog na zaslugama za profesionalizaciju javne uprave u potpunosti se odražava kroz SIGMA principe upravljanja koji usmjeravaju reforme javnih uprava Zapadnog Balkana⁴.

Regionalna studija ReSPA-e iz 2015. godine pokazala je da zakoni o javnoj upravi koji su usvojile članice ReSPA-e, formalno institucionalizuju zapošljavanje zasnovano na zaslugama i da se u praksi uglavnom primjenjuju formalno-pravne procedure. Međutim, regionalna studija je takođe pokazala da su institucionalni okviri često nepotpuni, odnosno da se u različitom stepenu mogu prepoznati propusti i nedosljednosti u regulativama u cijelom regionu. Štaviše, sposobnost za primjenu procedura zapošljavanja na osnovu zasluga često je ograničena, naročito kada se bliže procijeni kapacitet na nivou pojedinih institucija, za razliku od bolje razvijenijih kapaciteta centralnih institucija zaduženih za javnu upravu.

Prije svega, pokazano je da su kriteriji koji ne uključuju princip zasluga kao što su politička podrška, lične veze i pripadnost etničkim i društvenim grupama igraju važnu ulogu u zapošljavanju i odabiru kandidata. Drugim riječima, osnovna studija ReSPA-e iz 2015. godine je pokazala da zapošljavanje u javnoj upravi na Zapadnom Balkanu ima stalan raskorak između zakonskog okvira i stvarne prakse.

U skladu s tim, osnovna studija iz 2015. godine zaključena je sa 61 preporukom za članice ReSPA-e. Preporuke su prilagođene pojedinačnim slučajevima kako bi se adresirali nedostaci u institucionalnim okvirima i predložile mjere za poboljšanje primjene procedura zapošljavanja. Tri godine kasnije, ova studija postavlja pitanje u kojoj su mjeri članice ReSPA-e prihvatile preporuke studije iz 2015. godine i posebno u kojoj su se mjeri postupci i prakse zapošljavanja u javnoj upravi promijenili u smjeru jačanja principa zasluga.

Tri godine je kratak period za prepoznavanje promjena u javnoj upravi, posebno imajući u vidu da su za profesionalizaciju javne uprave u zakonu i praksi bile potrebne generacije u

³ Meyer-Sahling, J-H, C Schuster and KS Mikkelsen (2018) *Civil Service Management in Developing Countries: What Works? Evidence from a Survey of 23.000 Civil Servants in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America*. London: British Academy and DfID Anti-Corruption Evidence Programme (*Upravljanje javnom upravom u zemljama u razvoju: šta funkcioniše? Dokazi iz istraživanja 23.000 državnih službenika u Africi, Aziji, Istočnoj Evropi i Latinskoj Americi*. London: Britanska akademija i DfID Program evidencije protiv korupcije)

⁴ OECD (2017) SIGMA, *The Principles of Public Administration (Principi javne uprave)*. Paris: OECD. Dostupno na http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

zapadnim demokratijama.⁵ Period od tri godine je takođe prekratak da bi se realno očekivalo da se primijeti veći uticaj novih zakonodavnih mjera na prakse upravljanja u institucijama javne uprave. Razvoj reforme javne uprave, izrada i usvajanje (izmjena i dopuna) zakona o javnoj upravi, priprema sekundarnog zakonodavstva su važni prvi koraci. Međutim, nove zakonodavne procedure i prateće mjere za izgradnju kapaciteta moraju biti sprovedene i primijenjene najmanje jednu ili dvije godine prije nego što se realno primijeti promjena u praksi zapošljavanja. Drugim riječima, poslije tri godine, postepene promjene koje jačaju princip zasluga vjerovatno će biti najbolji ishod koji možemo očekivati.

Bez obzira na ovu notu opreza, ažuriranje osnovne studije ReSPAe iz 2015. godine pruža mogućnost da se identifikuju generalni trendovi širom regiona. U tom smislu, ova studija slijedi isti pristup kao i osnovna studija iz 2015. godine. Oslanja se na analizu propisa, kvalitativne intervjuje sa državnim službenicima na visokim pozicijama i eksternim ekspertima, kao i anketu sprovedenu među rukovodiocima za ljudske resurse u institucijama državne uprave članica ReSPA-e. Konkretno, istraživanje pruža perspektivu odozdo-nagore kako se svakodnevno upravlja postupcima zapošljavanja i odabira na nivou pojedinačnih institucija javne uprave. Ažuriranje osnovne studije se stoga nadovezuje na izvještaje i procjene koje je sprovedla Evropska komisija u kontekstu procesa proširenja, SIGMA (podrška unaprjeđenju upravljanja i rukovođenja, zajednička inicijativa OECD-a i EU), VeBER (Projekat podrške civilnog društva za nadgledanje reforme javne uprave na Zapadnom Balkanu), DfID (Odjeljenje za međunarodni razvoj vlade Velike Britanije) i druge lokalne, regionalne i međunarodne organizacije.⁶

Kao opšti zaključak, studija pokazuje da su promjene u proceduri i praksi zapošljavanja bile neznatne od završetka osnovne studije ReSPA-e iz 2015. godine. Ipak, opšti trend ka jačanju principa zasluga je pozitivan u smislu (1) inicijativa za unaprjeđenje institucionalnih okvira, naročito kroz reformu javne uprave i (planirano) usvajanje novih zakona o javnoj upravi od strane nekoliko članica ReSPA-e, (2) razvoj i uvođenje mjera izgradnje kapaciteta za poboljšanje sprovođenja procedura zapošljavanja od strane svih članica ReSPA-e i (3) stabilnost u praksi zapošljavanja, ali neznatno smanjenje političkog uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi. Međutim, prakse zapošljavanja uglavnom pokazuju visok stepen inercije i bilo kakve pozitivne promjene su malog obima i neujednačene u cijelom regionu.

Glavni dio ove studije podijeljen je u sedam odjeljaka. Uvod glavnog dijela utvrđuje pristup proučavanju promjena u zapošljavanju u javnoj upravi. Prvi dio zatim ispituje razvoj reforme javne uprave od 2015. godine kako bi se procedure i prakse zapošljavanja stavile u širi kontekst reformi. Odjeljci od 2 do 6 analiziraju promjene u pet oblasti zapošljavanja. Odjeljak 7 sažima glavne trendove kao i doprinos preporuka ReSPA-e promjenama postupaka i prakse zapošljavanja od 2015. godine. Studija u zaključku se osvrće na efekte nalaza na reformu javne uprave i daje specifične preporuke za članice ReSPA-e.

⁵Grindle, M (2012) *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective (Poslovi za dječake: Pokroviteljstvo i država u komparativnoj perspektivi)*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Sundell, A (2014) *Nepotism and Meritocracy (Nepotizam i meritokratija)*. Gothenburg: QoG Working Paper Series 2014:16.

⁶Za nedavnu procjenu starijih državnih službenika na Zapadnom Balkanu, vidjeti naročito Uudelepp, A et al (2018) *Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans (Analiza profesionalizacije viših državnih službenika i put naprijed za Zapadni Balkan)*. SIGMA izdanje Nr 55. Paris: OECD Publications. Dostupno na <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8535b60b-en.pdf?expires=1552410826&id=id&accname=guest&checksum=2C444EFB0D66DF8EA76F3E80DF421616>

II. Zapošljavanje zasnovano na zaslugama na Zapadnom Balkanu: Promjena u procedurama i praksama između 2015. i 2018. godine

Ova studija analizira promjene u procedurama i praksi zapošljavanja na Zapadnom Balkanu od 2015. godine. ReSPA osnovna studija iz 2015. je uzeta kao polazište i primjenjuje sličan pristup da bi se identifikovale promjene tokom vremena.

Koncepcijski, analiza razlikuje tri nivoa promjena i pet oblasti zapošljavanja. Prvo, tri nivoa kojim su obuhvaćene promjene su (1) promjene postupaka zapošljavanja koji su formalizovani zakonom o javnoj upravi i podzakonskim aktima, (2) sposobnost za sprovođenje procedura zapošljavanja i (3) svakodnevna praksa sprovođenja procedura zapošljavanja u institucijama javne uprave, uključujući ulogu kriterijuma „bez zasluga“ u zapošljavanju u javnoj upravi.

Drugo, nakon stavljanja zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u širi kontekst reforme javne uprave, analiza razlaže postupke i prakse zapošljavanja u pet oblasti, i to:

- Primjena postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga za sve kategorije zaposlenih
- Centralno odobravanje i javno oglašavanje konkursa za posao
- Formiranje nezavisnih izbornih komisija
- Pisano i usmeno ispitivanje kandidata
- Rangiranje i konačni izbor najbolje rangiranih kandidata, uključujući uticaj kriterijuma “bez zasluga”, odnosno kriterijuma političkog odabira

Za identifikaciju promjena u procedurama i praksama zapošljavanja između 2015. i 2018. godine, studija se oslanja na dvije vrste podataka. Prvo, regionalni eksperti pripremili su studije o zapošljavanju za svaku zemlju članicu ReSPA-e na osnovu detaljnih istraživačkih protokola. Priprema studija uključivala je analizu pravnog materijala kao i kvalitativne intervju sa državnim službenicima na visokim pozicijama i eksternim ekspertima. Regionalni stručnjaci su dalje ispitali u kojoj su mjeri članice ReSPA usvojile preporuke osnovne studije iz 2015. godine. Regionalni eksperti su blisko saradivali sa članovima ReSPA Radne grupe iz centralnih institucija za javnu upravu.

Pored toga, studija se oslanja na nalaze ankete rukovodilaca za ljudske resurse u javnoj upravi. Cilj ovog istraživanja je da otkrije kako pojedine institucije upravljaju procesima zapošljavanja i odabira. Pristup omogućava perspektivu odozdo-nagore u cilju upoređivanja praksi zapošljavanja u regionu i pružanja detaljnih informacija centralnim insitucijama za javnu upravu i članicama Radne grupe ReSPA-e.

Da bi se identifikovali trendovi u praksi zapošljavanja, istraživanje za 2018. godinu postavilo je ista pitanja kao i 2015. godine, kad god je to bilo moguće. Anketa je sprovedena na lokalnim jezicima, a ciljna grupa su bili rukovodioci (ili sličan nivo) za ljudske resurse te je svakom rukovodiocu za ljudske resurse poslan lični poziv da ispuni anketu. Istraživanje je uključilo 713 odgovora u poređenju sa 283 iz 2015. (detaljan prikaz možete vidjeti u tabeli 1).⁷ Ukupna stopa odgovora je 62%, što je povećanje u odnosu na 58% iz 2015. godine.

Najveći broj odgovora dobijen je u Bosni i Hercegovini (279) gdje su u istraživanje za 2018. godinu bili uključeni i ispitanici sa kantonalnog nivoa javne uprave. Uzorak rukovodilaca za

⁷ Broj odgovora ne uzima u obzir da je određeni procenat bio nepotpun.

Ljudske resurse je stoga značajno veći za 2018. godinu. Na Kosovu* (104), Srbiji (67) i Makedoniji (91), dok su institucije obuhvaćene istraživanjem u 2015. i 2018. godini uglavnom identične. U Crnoj Gori (113) i Albaniji (59), dodatne Institucije u nadležnosti su uključene u istraživanje za 2018. godinu. Šire okvire istraživanja u tim slučajevima treba uzeti u obzir prilikom tumačenja rezultata predstavljenih u ovoj studiji.

Sljedeći odjeljak govori o općim trendovima reforme javne uprave u regionu kako bi se procedure i prakse zapošljavanja stavile u širi kontekst. Nakon toga, analiza se fokusira na pet gore pomenutih područja zapošljavanja.

II.1. Reforma javne uprave i zapošljavanje zasnovano na zaslugama

U kojoj su se mjeri zemlje Zapadnog Balkana uključile u reformu javne uprave tokom posljednje tri godine i u kojoj su mjeri reforme imale efekta na procedure i prakse zapošljavanja?

Od 2015. godine, sve članice ReSPA-e su se uključile u reformu javne uprave. Međutim, većina promjena je usmjerena na poboljšanje a ne na transformaciju postojećih procedura i praksi zapošljavanja. Navedena ocjena uzima u obzir da se na Zapadnom Balkanu transformativna promjena dogodila već 2000. godine kada je zapošljavanje na osnovu zasluga prvobitno institucionalizovano kao rezultat usvajanja zakona o javnoj upravi po prvi put. Albanija je bila prva zemlja u regionu koja je 1999. godine usvojila zakon o javnoj upravi i započela sa primjenom istog 2000. godine.⁸ Makedonija slijedila je ovaj primjer 2000. godine, nivo institucija BiH i Republika Srpska 2002. godine, Federacija Bosne i Hercegovine 2003. godine, Crna Gora 2004. godine, Srbija 2005. i Kosovo* 2010. godine.

Od prvog usvajanja, većina zakona o javnoj upravi zamijenjena je i/ili dopunjena najmanje jednom. Ipak, promjene koje su uslijedile fokusirale su se na reviziju postojećih institucionalnih okvira i praksi. Slično tome, sve promjene koje su uvedene od 2015. godine usredsređene su na nadogradnju postojećih okvira kako bi se poboljšale procedure i prakse zapošljavanja. Međutim, članice ReSPA-e su se uključile u različite vrste reformskih aktivnosti i trenutno se nalaze u različitim fazama reformskog ciklusa.

Razvoj od 2015

U **Albaniji** je sveobuhvatna reforma javne uprave usvojena već u 2013. godini. Nova procedura zapošljavanja iz baze kandidata, koja je predstavljala inovaciju u regionu, u potpunosti je sprovedena do 2014. godine. Od objavljivanja regionalne studije ReSPA-e iz 2015. godine nije bilo potrebe za još jednom velikom reformom javne uprave. Umjesto toga, fokus aktivnosti bio je stavljen na precizno podešavanje i poboljšanje postojećeg sistema i na povećanje kapaciteta za sprovođenje postupka zapošljavanja.

Shodno tome, Odjeljenje za javnu upravu je dodatno uložilo napore u razvoj alata za e-zapošljavanje, popunjavanje elektronske baze ispitnih pitanja, obuku stalnih članova komisije za izbor i obuku odjeljenja za ljudske resurse u cilju poboljšanja planiranja kadrova kao prvog koraka u proceduri zapošljavanja iz baze kandidata. Fokus je stoga bio na poboljšanju zapošljavanja u javnoj upravi sa nivoa koji je već napredovao u poređenju s drugim slučajevima u regionu.

⁸ Albanija je usvojila Zakon o javnoj upravi ranije u 1994. godini, ali isti nije nikada implementiran.

U **Makedoniji** novi zakon o zaposlenima u javnom sektoru i administrativnim službenicima stupio je na snagu početkom 2015. godine. Oni su uključivali promjenu postupka zapošljavanja, tako što je uveden novi pristup planiranju radne snage i naročito, novi postupak ispitivanja državnih službenika na ulaznom nivou. Nakon usvajanja podzakonskih akata, nova procedura zapošljavanja u potpunosti se primjenjuje od 2016. godine. Operativno gledano, javna uprava u Makedoniji pretrpjela je značajne promjene od završetka osnovne studije ReSPA-e iz 2015. godine.

U isto vrijeme, kao što se i očekivalo, nije bilo novih inicijativa za reformu javne uprave tokom posljednje tri godine. Umjesto toga, fokus je bio na dovršavanju priručnika za vođenje intervjua zasnovanog na kompetencijama kako bi se pomoglo članovima izbornih komisija. Kao i u Albaniji, Ministarstvo za informaciono društvo i upravu i Agencija za administraciju su se stoga fokusirali na aktivnosti poboljšanja primjene postojećeg postupka zapošljavanja. Međutim, obim aktivnosti je bio ograničen u Makedoniji.

Crna Gora se razlikuje od Makedonije i Albanije po tome što je pripremila i usvojila reformu javne uprave sa fokusom na reviziju postupka zapošljavanja tokom posljednje tri godine. Inicijativa za reformu dovela je do usvajanja novog zakona o javnoj upravi u decembru 2017. godine a koji je stupio na snagu u julu 2018. godine. Formalno-pravni okvir zapošljavanja zasnovanog na zaslugama znatno je unaprijeđen od 2015. godine.

Novi zakon o javnoj upravi kao ključni primjer proširuje djelokrug prema rukovodiocima institucija i delegira im zadatak odabira kandidata nakon završetka postupka ispitivanja. Takođe, uređuje status eksternih eksperata u komisijama za izbor i uvodi obavezne pisane i usmene ispite za državne službenike na visokim pozicijama. Zapošljavanje u javnoj upravi u Crnoj Gori je stoga pretrpjelo formalnu institucionalnu promjenu. Kao rezultat, fokus aktivnosti sada se preusmjerio na osiguravanje efikasne primjene novog formalno-pravnog okvira.

I Srbija i Kosovo* su se uključili u sveobuhvatne reforme javne uprave te su reforme dovele do pripreme novog zakona o javnoj upravi na **Kosovu*** i do značajne izmjene zakona u Srbiji. U vreme pisanja ovog izvještaja, Skupština Kosova usvojila je novi Zakon o javnim službenicima*, ali isti još nije stupio na snagu. U slučaju Srbije, izmjena zakona o državnim službenicima usvojena je u decembru 2018. godine i s obzirom na potrebu izrade pratećih uredbi, uključujući napore na uključivanju kompetencija u akte o sistematizaciji, biće potrebno više vremena dok novi postupci zapošljavanja ne budu u potpunosti operativni u Srbiji i Kosovu*.

Konkretno, Kosovo* je iniciralo veliku reviziju zapošljavanja u javnoj upravi. Za sada je zapošljavanje u velikoj mjeri decentralizirano na institucije. Prema novom zakonu, Kosovo* će oponašati postupak zapošljavanja iz baze kandidata koji se u Albaniji koristi za ministarstva i institucije u njihovoj nadležnosti na centralnom nivou. Druge institucije mogu učestvovati u zapošljavanju iz baze kandidata, ali ne moraju. Reforma će uključivati reorganizaciju Odjeljenja za javnu upravu u novo Odjeljenje za upravljanje javnim službenicima pri Ministarstvu javne uprave. Posebno će se centralizovati veći dio postupka zapošljavanja, tražiti nove alate za planiranje, usaglasiti opise poslova i raditi na uspostavljanju stalnih komisija za izbor i novom postupku ispitivanja.

Bez sumnje, prelazak na zapošljavanje iz baze kandidata na Kosovu* je najambicioznija promjena koja se trenutno razmatra na Zapadnom Balkanu. Iskustvo iz Albanije sugeriše da će reforma zahtijevati velika ulaganja u razvoj implementacionih kapaciteta u novom

Odjeljenju za upravljanje javnim službenicima i u organizacionim jedinicama za ljudske resurse pojedinih institucija.

U **Srbiji** je cilj reforme da se revidiraju i poboljšaju, a ne transformišu postojeće procedure. Najvažnija je činjenica da je uveden okvir kompetencija za javnu upravu a koji će promijeniti procjenu kandidata. Štaviše, nakon usvajanja uredbe početkom 2019. godine, novi režim će uvesti obavezne pisane prijemne testove za sve državne službenike. Reforma u Srbiji je dalje dovela do zahtjeva da se objave i testiraju kandidati koji će biti zaposleni na bazi privremenih ugovora.

Konačno, u **Bosni i Hercegovini** reforma javne uprave sprovedena je na nivou institucija BiH i od strane Federacije Bosne i Hercegovine. U Republici Srpskoj je u pripremi novi zakon o javnoj upravi. U slučaju **Federacije Bosne i Hercegovine**, zakon o javnoj upravi je izmijenjen ali je amandman iz 2016. godine oboren od strane Ustavnog suda te bi jedan od najspornijih dijelova amandmana povećao diskreciono pravo Vlade da politizira imenovanja visokih državnih službenika. Planirana promjena bi stoga oslabila, a ne ojačala zapošljavanje na osnovu zasluga.

Na **nivou institucija BiH**, izmjena i dopuna zakona o javnoj upravi krenula je u sličnom pravcu, ali ga je Vlada kasnije povukla. Tokom prošle godine uloženi su napor da se ponovo pokrene reforma javne uprave. Štaviše, Agencija za državnu službu na nivou institucija BiH se uključila u nekoliko inicijativa za unaprjeđenje postojećeg postupka zapošljavanja. Uvedeno je intervjuisanje na osnovu kompetencija i obučeno više od 300 potencijalnih članova komisije u pokušaju da se ojača kapacitet za implementaciju novog sistema. Agencija za državnu službu na nivou institucija BiH takođe je nastavila sa naporima da društvene medije koristi za objavljivanje oglasa za posao i da na taj način dođe do novih grupa potencijalnih podnositelja prijave a sličan pristup je primijenila i Agencija za državnu službu Federacije tokom posljednje tri godine.

Ukratko, sve članice ReSPA-e u posljednje tri godine su se uključile u reformu javne uprave, međutim kao što je prikazano u Tabeli 1, one su trenutno dostigle različite faze ciklusa reformi. U Albaniji i Makedoniji fokus je bio na poboljšanju primjene zakona o javnoj upravi koji su usvojeni prije 2015. godine. U Crnoj Gori, Srbiji i na Kosovu* fokus je bio na izradi i donošenju novih zakona (ili izmjena), a čija je primjena tek započela. Nivo institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske je još uvijek na početku ciklusa reformi.

Položaj u ciklusu reformi ima implikacije na opšte preporuke koje se mogu izvesti na kratki i srednji rok.

- U Albaniji i Makedoniji težište aktivnosti će biti na unaprjeđenju kapaciteta za sprovođenje postojećih procedura zapošljavanja. To će uključivati blisku saradnju i podršku jedinica za ljudske resurse pojedinih institucija i drugih ključnih učesnika procesa zapošljavanja, kao što su članovi komisija za izbor.
- U Crnoj Gori, Srbiji i na Kosovu*, težište aktivnosti će biti na postizanju pune primjene novog formalno-pravnog okvira. Crna Gora je blizu dostizanja ove tačke, dok su Srbija i posebno Kosovo* još uvijek na početku ovog procesa.
- Nivo institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske nalazi se na početku ciklusa reformi, što znači da će se prvo morati fokusirati na razvoj reformi i izradu novih zakona.

Tabela 1. Pregled reformi, 2015. – 2018.

Naziv	Prvi zakon o javnoj upravi	Zakon o javnoj upravi trenutno na snazi	Promjena 2015. – 2018.
Albanija	1999	2013	Fokus na poboljšanje implementacije
Makedonija	2000	2015	Fokus na postizanje pune implementacije
Crna Gora	2004	2018	Usvajanje novog zakona, čeka se puna implementacija
Kosovo*	2010	2010	Usvajanje novog zakona, koji još nije na snazi. Čeka se potpuna implementacija
Srbija	2005	2005	Usvajanje velikih izmjena zakona o javnoj upravi, čeka se potpuna primjena
Nivo institucija BiH	2002	2002	Povlačenje nacrta zakona, planirano ponovno pokretanje
Federacija Bosne i Hercegovine	2003	2003	Usvajanje glavnih amandmana, koje je poništio Ustavni sud, planirano ponovno pokretanje
Republika Srpska	2002	2008	Priprema novog zakona

II.2. Opseg primjene procedura zapošljavanja zasnovanog na zaslugama

U kojoj su mjeri sve kategorije zaposlenih podložne postupcima i praksama zapošljavanja? Zakoni o javnoj upravi formalno su institucionalizovali procedure zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u zemljama zapadnog Balkana. Međutim, djelokrug zakona o javnoj upravi varira, što implicira u kojoj mjeri različite kategorije zaposlenih podliježu primjeni postupaka zapošljavanja zasnovanog na zaslugama.

U 2015. godini, regionalna studija ReSPA-e je utvrdila da je nekoliko kategorija zaposlenih izuzeto iz primjene procedura zapošljavanja na osnovu zasluga. Na primjer, zakon o javnoj upravi Makedonije navodi se da je državni sekretar politički kandidat i da ne prolazi kroz standardni postupak zapošljavanja prema zaslugama.

U Bosni i Hercegovini zakoni o javnoj upravi na nivou institucija BiH i u Federaciji Bosne i Hercegovine imaju relativno ograničen obuhvat. Niže rangirano Zaposleni na nižim administrativnim pozicijama, kao i zaposleni u IT odjeljenjima, ljudskim resursima, nabavkama i drugim funkcijama podrške klasifikovani su kao javni službenici čiji status reguliše zakon o radu. Oni su podložni manje rigoroznom postupku zapošljavanja i odabira nego državni službenici.

U Srbiji, kao još jedan primjer, zaposleni na određeno vrijeme i vršioци dužnosti tradicionalno su kategorija zaposlenih za čije zapošljavanje nije potrebno javno oglašavanje, formiranje komisija za izbor i testiranje. Kao posljedica toga, zapošljavanje na određeno vrijeme uglavnom je bilo diskreciono. Štaviše, pružilo je odskočnu dasku za zapošljavanje na neodređeno vrijeme, jer se za privremeno zaposlene često tvrdi da imaju prednost na konkursima za stalno zaposlenje.

Razvoj od 2015. godine

Između 2015. i 2018. godine, nekoliko članica ReSPA-e preduzelo je mjere za povećanje djelokruga procedura zapošljavanja na osnovu zasluga. Prvo, većina članica ReSPA-e nije uvela (i ne planira da uvodi) velike promjene iz domene zakona o javnoj upravi i time implicitno primjenu postupka zapošljavanja prema zaslugama. U **Crnoj Gori**, rukovodioci institucija obuhvaćeni su zakonom o javnoj upravi, što podrazumijeva da će u budućnosti biti obuhvaćeni standardnim postupkom zapošljavanja državnih službenika na visokim pozicijama.

Na **Kosovu*** će zapošljavanje pomoćno tehničkog osoblja poput vozača i higijeničarki biti regulisano posebnim poglavljem novog zakona o javnoj upravi nakon što isti stupi na snagu. Iako predstavljaju mali deo zaposlenih, od suštinske je važnosti da se reguliše njihovo zapošljavanje kako bi se izbjegla mogućnost neograničenog pokroviteljskog zapošljavanja na nižim nivoima hijerarhije javne uprave.

Drugo, zapošljavanje na određeno vreme pretrpjelo je značajne promjene u Makedoniji i Srbiji i u oba slučaja prošireno je područje primjene postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga. Vlada **Makedonije** ukinula je praksu zapošljavanja na određeno vreme preko spoljnih kadrovskih agencija i na taj način ih ostavila izvan okvira zakona o javnoj upravi. Broj zaposlenih na određeno se procenjuje da je visok, a tačni podaci o tome nisu poznati. U 2016. godini Vlada je započela sa primjenom Zakona o prelazu na puno radno vrijeme u cilju regulisanja tranzicije privremeno zaposlenog osoblja na stalna radna mjesta unutar javne uprave, dok je prethodna praksa zabranjena. Kao rezultat toga, privremena zapošljavanja su i dalje moguća, ali samo ako se ukaže potreba da se kratkoročno zamijene državni službenici zaposleni na neodređeno i to nakon primjene standardnih postupaka zapošljavanja.

Posljedice primjene zakona vidljive su u anketiranju rukovodilaca za ljudske resurse. U Makedoniji, u prosjeku samo 4 procenta administrativnog osoblja je zaposleno na osnovu privremenih ugovora. Ovo je nizak procenat u poređenju s ostalim članicama ReSPA-e.

U **Srbiji**, Vlada je promijenila diskrecionu praksu zapošljavanja na određeno vreme u javnoj upravi. Promjena propisa usvojena je u 2018. godini i zahtijeva isti postupak zapošljavanja na određeno vrijeme kao i službenike koji su zaposleni na neodređeno vrijeme odnosno za stalno. Drugim riječima, standardni postupak zapošljavanja na osnovu zasluga se takođe primjenjuje na zaposlene na određeno vreme. Međutim, zahtjevi koji će se primjenjivati na zapošljavanje privremenog osoblja stupit će na snagu tek nakon prelaznog perioda.

U ostalim slučajevima, prakse zapošljavanja privremenog osoblja su se suptilnije promijenile. U **Crnoj Gori**, privremeno zapošljavanje do sada je bilo regulisano zakonom o javnoj upravi. U budućnosti će biti moguće da čelnici institucija angažuju privremeno osoblje na ograničeno vrijeme bez konkursa. Promjena propisa stoga otvara vrata za više, a ne manje, diskrecionog zapošljavanja.

U **Albaniji**, privremena zapošljavanja nisu predviđena zakonom o javnoj upravi. Ako postoji potreba za privremenim zapošljavanjem osoblja, oni se biraju sa liste kandidata koji su prošli proceduru ispitivanja iz baze, ali nisu dobili posao. U principu, zapošljavanje bilo kog na određeno vreme se stoga ne razlikuje od zapošljavanja državnih službenika zaposlenih za stalno. Međutim, Albanija je već nekoliko godina dozvolila angažovanje osoblja na neplaćenju pripravnika radi sticanja radnog iskustva te je navedeno da se praksa zapošljavanja pripravnika s vremenom povećavala, a Vlada je nedavno uvela manji broj plaćenih stažiranja. Prerano je govoriti da li će ova praksa u budućnosti postati raširenija,

međutim poželjno je da se primjenjuju i osnovni postupci zapošljavanja tokom izbora pripravnika kako bi se umanjila mogućnost neprimjerenog korišćenja diskrecionog prava.

Na **Kosovu***, zakon o javnoj upravi omogućava zapošljavanje državnih službenika na nekarijerne pozicije putem ugovora na određeno vreme do dvije godine te se isti zapošljavaju kao stalni državni službenici. Nasuprot tome, kratkoročni ugovori do šest mjeseci poznati su kao takozvani ugovori o posebnoj usluzi i regulisani su Zakonom o obligacijama, te se navodi da su se ove vrste kratkoročnih privremenih zapošljavanja povećale u proteklom periodu. Kako se ne zahtijeva primjena standardnih procedura zapošljavanja na osnovu zasluga (već procedure nabavke u skladu sa zakonom) kod ovakvog zapošljavanja, nedavna praksa ukazuje na rastući rizik od kratkoročnog zapošljavanja.

Relativni značaj privremenih zapošljavanja je bio fokus anketiranja rukovodilaca ljudskih resursa. Za **Srbiju**, podaci pokazuju da je u prosjeku otprilike 11 procenata pomoćnog osoblja zaposleno putem ugovora o privremenom obavljanju poslova. Kao referentna grupa, omjer se odnosi na sve kategorije zaposlenih u nekoj instituciji, dakle i na političko osoblje. Procenat ove kategorije zaposlenih je manji nego što se često pretpostavlja.

Međutim, **Srbija** se razlikuje od ostalih članica ReSPA-e po tome što se češće dešava da zaposleni na određeno vrijeme prelazi na stalna mjesta u javnoj upravi. Na ekspertskom nivou, 55 procenata anketiranih institucija navodi da se privremeni zaposleni često ili uvijek zapošljavaju za stalno odnosno stupaju u stalni radni odnos. Na primjer, u **Albaniji**, samo 18 procenata ispitanika kaže da je to učestala praksa u njihovoj ustanovi.

Podaci ankete takođe pokazuju da je obuhvat zakona o javnoj upravi različit u pojedinim zemljama. Na primjer, u **Crnoj Gori** 94% pomoćnog osoblja je regulisano kroz zakon o javnoj upravi i stoga podliježe standardnim procedurama zapošljavanja na osnovu zasluga. U ostalim slučajevima udio obično iznosi oko 80%.

Bosna i Hercegovina je izuzetak a imajući u vidu da podaci ne razlikuju nivo institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, isti ukazuju da je u prosjeku samo 37 procenata zaposlenih obuhvaćeno zakonima o javnoj upravi. Najveći dio osoblja je klasifikovan kao zaposlen na administrativnim i pomoćnim poslovima. Zapošljavanje javnih službenika omogućava veću diskreciju i uglavnom manje strogu proceduru zapošljavanja. Relativno gledano, obim primjene zapošljavanja na osnovu zasluga je stoga i dalje najmanji u Bosni i Hercegovini u odnosu na ostatak regiona.

Ukratko, obim primjene procedura zapošljavanja na osnovu zasluga je proširen između 2015. i 2018. godine, uglavnom zahvaljujući institucionalnim promjenama u Makedoniji i Srbiji. Međutim, na osnovu diskusije vođene tokom izrade ove studije predlažu se tri oblasti za dalje razmatranje i poboljšanje.

- Širom regiona, u različitoj mjeri, postoji potreba da se preispita koje sve kategorije zaposlenih potpadaju pod proceduru zapošljavanja na osnovu zasluga, odnosno ne samo osoblje obuhvaćeno zakonom o javnoj upravi, već i osoblje obuhvaćeno zakonom o javnim službama ili zakonom o radu.
- Širom regije postoji potreba da se i dalje nadgleda zapošljavanje na određeno vreme, a posebno u kojoj mjeri se na njih primjenjuju procedure zapošljavanja zasnovanog na zaslugama.

II.3. Oglašavanje i odobravanje pozicija

U kojoj se mjeri otvaranje radnih mjesta odobrava od strane centralnih institucija i javno oglašava prije nego što se ista mogu popuniti? Centralno odobravanje pozicija osigurava da se pozicije popunjavaju u skladu sa prethodnim planovima i da je na raspolaganju dovoljno sredstava. Prethodno odobravanje pozicija od strane centralnih institucija takođe osigurava da institucije ne uživaju potpunu diskreciju u pogledu zapošljavanja novog osoblja.

Javno oglašavanje slobodnih radnih mjesta osnovna je karakteristika zapošljavanja prema zaslugama. Oglasi osiguravaju da građani imaju jednak pristup pozicijama unutar javne uprave. Štaviše, oni pružaju mogućnost da se obuhvati veća grupa potencijalnih kandidata. Povećavanje konkurentnosti procesa zapošljavanja pretpostavlja da je princip zasluga ojačan.

Regionalna studija ReSPA-e iz 2015. godine pokazala je da njene članice ispunjavaju osnovne zahtjeve u ovoj oblasti zapošljavanja. Oni su korišteni prilikom redovnog planiranja kadrova i institucije moraju tražiti odobrenje od centralnih institucija javne uprave i/ili ministarstva finansija prije nego što se popuni radno mesto. U Makedoniji odobrenje treba biti dodatno traženo od Ministarstva za informaciono društvo i upravu i Javne uprave za implementaciju Ohridskog sporazuma.

Javni oglašavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj upravi su takođe rutinski zahtjevi i sistemi javnih uprava uglavnom se razlikuju u tome da li se konkursi za posao moraju objaviti interno, tj. unutar institucije koja zapošljava, prije nego što se može objaviti eksterni oglas, tj. poziv kandidatima izvan javne uprave da se prijave na konkurs. Na primjer, u Crnoj Gori procedura koja je postojala prije 2018. godine zahtijevala je prvo oglašavanje unutar institucije koja zapošljava, zatim oglašavanje koje bi omogućilo državnim službenicima da se prijave i tek potom javno oglašavanje slobodnog radnog mjesta koje poziva kandidate izvan javne uprave.

Glavna područja poboljšanja su stoga bila povezana sa povećanjem efikasnosti i pristupačnosti procesa zapošljavanja za korisnika. To je značilo ulaganje u kapacitet institucija da planiraju svoje kadrovske potrebe i značajan napor kako bi se privukao što veći broj potencijalnih podnositelja zahtjeva i olakšao proces prijave u praksi. Za posljednje tri godine među članicama ReSPA-e izdvajaju se tri vrste promjena.

Razvoj od 2015. godine

Prvo, u **Albaniji** je Ministarstvo za javnu upravu investiralo u alate za e-zapošljavanje. Kandidati postavljaju online profile na web sajtu Odjeljenja za javnu upravu te mogu u bilo koje vreme da postavljaju te uređuju i ažuriraju svoju ličnu dokumentaciju. Konkretno, kako se svi poslovi i grupe poslova oglašavaju na mreži, zainteresovani kandidati mogu lako birati poslove na koje bi željeli da se prijave.

Odjeljenje za javnu upravu dalje je pripremio "on-line" video snimke, koje potencijalni kandidati mogu koristiti kao udžbenike za učenje o poslovima javne uprave i proceduri prijave. Priprema video tutorijala bila je podržana kao dio ReSPA aktivnosti podrške. Odjeljenje je takođe u školama i na univerzitetima distribuiralo informacije o karijeri u javnoj upravi i proceduri prijave.

Zajedno sa generalnom tendencijom ka zapošljavanju iz baze kandidata, vjerovatnoća je da je ulaganje u unapređivanje pristupačnosti postupka zapošljavanja za korisnika doprinijelo

povećanju broja kandidata od 2014. godine te povećalo potencijal za zapošljavanje kandidata većeg kvaliteta (vidi detalje dalje u tekstu).

Drugo, u **Srbiji** izmjena zakona uključuje napore da se poboljša pristupačnost postupka zapošljavanja te ubuduće podnosioci prijave više neće morati da dostavljaju veliki broj zvaničnih dokumenata za svaku prijavu za posao. Umjesto toga, samo uspješni kandidati trebaju da podnesu sva potrebna dokumenta. Slični uslovi važe i u Crnoj Gori.

Treće, u vrijeme pisanja regionalne studije za 2015. godinu, Agencija za državnu upravu na **nivou BiH institucija** počela je koristiti društvene mreže poput Facebooka, Twittera i LinkedIn-a u svrhu oglašavanja konkursa za posao. Ovu praksu je od tada usvojila i Agencija za državnu upravu **Federacije**. Ove inicijative pomogle su većem obuhvatu oglasa za radna mjesta i kontaktiranja šireg spektra potencijalnih kandidata.

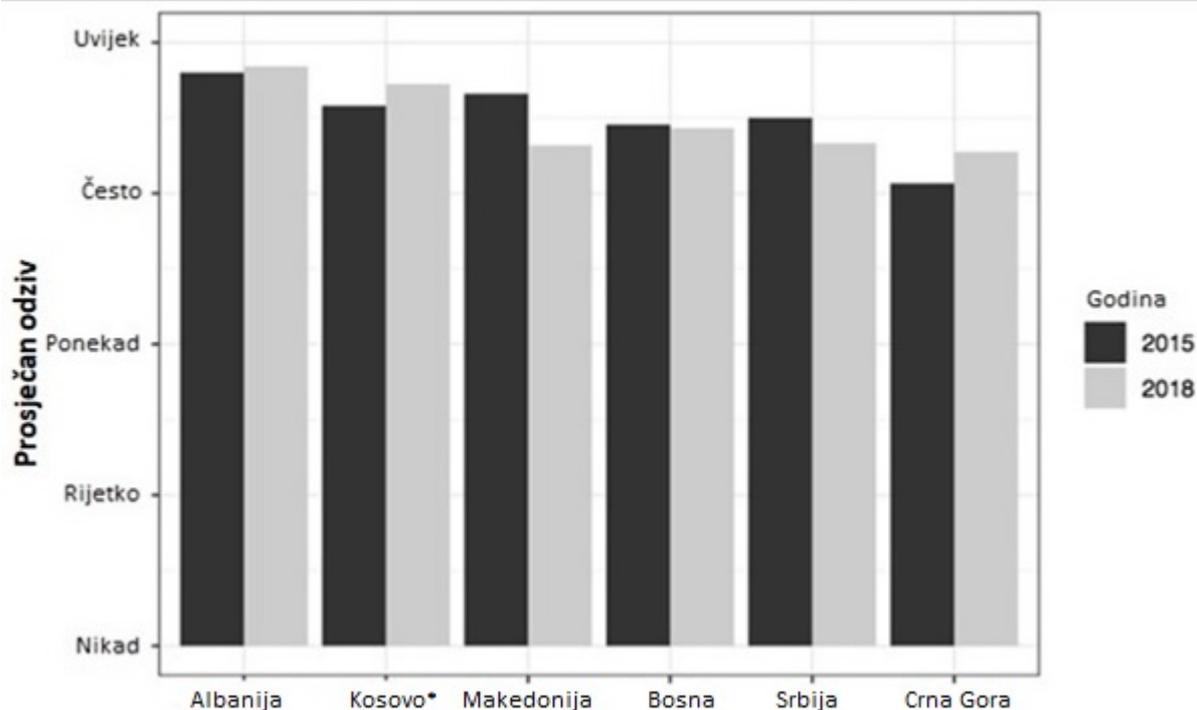
Konačno, u **Crnoj Gori** će novi zakon o javnoj upravi uvesti mogućnost internih premještaja unutar institucije koja zapošljava, a koji će prethoditi internom i eksternom oglašavanju slobodnih radnih mjesta. Promjena prvenstveno ima za cilj da poveća efikasnost procesa zapošljavanja, jer je redosled postupaka težio usporavanju procesa popunjavanja radnih mjesta.

Promjene od 2015. godine pokazuju važnost ulaganja u sposobnost primjene postupaka zapošljavanja nakon što osnovni zahtjevi, kao što su javni oglasi, budu formalno institucionalizirani zakonom. Pouka iz regiona sugeriše da dalja ulaganja u digitalnu tehnologiju radi povećanja efikasnosti i pristupačnosti procesa prijave za korisnika imaju značajan potencijal jačanja osnove zapošljavanja prema zaslugama.

Rezultati anketiranja rukovodilaca za ljudske resurse potvrđuju da se slobodna radna mjesta gotovo uvijek centralno odobravaju prije nego što budu popunjena i da se nakon toga javno objavljuju. Upoređujući podatke u svim zemljama, 96 procenata ekspertske pozicije na **Kosovu*** se uvijek ili često odobravaju prije nego što budu popunjene. U ostalim slučajevima, ovaj udio iznosi oko 80 do 90 procenata. Samo u **Crnoj Gori** odnosi su niži, jer je samo 73 procenata stručnih pozicija odobreno centralno. Upoređujući odgovore iz 2015. i 2018. godine, podaci ukazuju da je došlo samo do manjih promjena, što odražava da se osnovne procedure nisu mijenjale tokom vremena.

Nalazi su slični i za praksu eksternog oglašavanja. U cijelom regionu, skoro 90 procenata slobodnih radnih mjesta se u prosjeku javno oglašava. Prema našim podacima, jedini zapaženi izuzetak je **Srbija** u kojoj na nivou visoko rangiranih pozicija unutar javne uprave (nije prikazano na donjoj slici) samo 66 procenata institucija oglašava konkurse za posao „uvijek“ ili „često“. Ovaj nalaz vjerovatno odražava redovno postavljanje vršilaca dužnosti na rukovodeća radna mjesta u javnoj upravi. Upoređujući dokaze za 2015. i 2018. godinu, podaci dalje sugerišu da su prakse eksternog oglašavanja tokom vremena ostale vrlo stabilne i zapravo naredna slika pokazuje da se promjene za ekspertske pozicije tokom vremena gotovo i nisu desile.

Slika 1. Eksterno oglašavanje, ekspertski nivo, 2015. i 2018. godine



Dalje istraživanje broja i kvaliteta prijava sugerira da kandidati u prosjeku dobro ili veoma dobro poznaju i razumiju proces prijave u svakoj zemlji. Zanimljivo je da podaci ukazuju na to da je procenat kandidata sa vrlo dobrim znanjem nešto viši u Albaniji nego u ostalim zemljama.

Štaviše, broj prijavljenih kandidata znatno se razlikuje u pojedinim zemljama. Prema odgovorima rukovodilaca za ljudske resurse, u **Albaniji** otvaranje radnih mjesta u prosjeku privlači 27 prijava. Ovi brojevi su neznatno veći od službeno evidentiranih brojeva Odjeljenja za javnu upravu. Podaci iz Odjeljenja za javnu upravu pokazuju da je broj prijava porastao nakon što je započela reforma javne uprave 2013. godine. Ovaj pozitivni trend vjerovatno je barem djelimično proistekao iz uvođenja i primjene postupka zapošljavanja iz baze kandidata i ulaganja u alate e-zapošljavanja koji su prethodno pomenuti. U posljednje vrijeme broj prijava po otvaranju radnih mjesta je blago smanjen, ali ostaje visok prema regionalnim standardima.

Broj prijava je još veći za **Kosovo***, gdje su u prosjeku 33 kandidata prijavljena za pozicije eksperata i 16 za visoko rangirana mjesta u javnoj upravi.⁹ Broj prijavljenih kandidata takođe je visok u **Makedoniji** i **Bosni i Hercegovini**, a kreće se od 18 do 24 na nivou eksperata. Broj prijava u prosjeku je najmanji u **Srbiji** i **Crnoj Gori**, sa 11 i 9 kandidata na oglašena ekspertske pozicije te samo 4 kandidata za više rangirane pozicije u obje zemlje. Prosječan broj ukazuje da je nivo konkurencije za rad u javnoj upravi znatno niži u Srbiji i Crnoj Gori nego u ostalim slučajevima.

Ukratko, osnovni uslovi za sprovođenje zapošljavanja na osnovu zasluga postoje u javnoj upravi svih članica ReSPA-e. Glavni izazov i preporuke za sadašnjost i budućnost ostaju efikasnost i pristupačnost procesa planiranja i prijavljivanja kandidata. To znači da bi članice ReSPA-e trebale

⁹ U anketnom pitanju nije bila navedena razlika između ukupnog broja prijavljenih i broja kandidata koji ispunjavaju uslove.

- Nastaviti da podržavaju planiranje kadrova od strane institucija javnog sektora. Ovo će biti posebno relevantno za Kosovo* u kontekstu nove procedure zapošljavanja iz baze kandidata.
- Uložiti u alate za e-zapošljavanje slijedeći pozitivni primjer Albanije. Mjere u ovoj oblasti biće posebno korisne za članice ReSPA-e koje još nisu uspostavile brojne digitalne alate kao što su Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Kosovo*.
- S obzirom na pozitivan primjer korištenja društvenih medija za oglašavanje otvorenih radnih pozicija u Bosni i Hercegovini, može se preporučiti ostalim članicama ReSPA-e da razmotre slične mjere.

II.4. Formiranje komisija za izbor kandidata

U kojoj mjeri se formiraju nezavisne komisije prije početka ispitivanja i odabira? Nezavisna komisija za izbor igra ključnu ulogu u procesu zapošljavanja jer ista ima za cilj da osigura jednak tretman kandidata i provjeru kompetencija radi identifikacije najbolje kvalifikovanog kandidata za datu poziciju. Nezavisne komisije za izbor takođe služe da zaštite proces ispitivanja i odabira od prekomjernog političkog uticaja.

Regionalna studija ReSPAe iz 2015. godine pokazala je da su osnovni zahtjevi za formiranje komisija za izbor prilikom zapošljavanja državnih službenika ispunjeni od svih članica ReSPA-e. Međutim, komisije za izbor kandidata unutar javnih uprava se razlikuju s obzirom na njihov status i sastav. Prvo, nakon uvođenja zapošljavanja iz baze kandidata, Albanija je uspostavila stalne komisije za izbor, dok se komisije u ostalim zemljama obično formiraju na "ad-hoc" osnovi.

Drugo, na nivou institucija BiH komisiju čini pet članova, od kojih tri člana delegira Agencija za državnu službu sa liste nezavisnih stručnjaka koji mogu doći iz ili izvan javne uprave. Nasuprot tome, komisije za izbor na Kosovu* imaju pet članova, ali svih pet članova dolazi iz institucije koja zapošljava. Da bi dali finalni primjer, u Srbiji komisiju čine tri člana, od kojih je jedan delegiran od strane Službe za upravljanje kadrovima a dva su imenovana iz institucije koja zapošljava.

Uprkos opštem oslanjanju na rad komisija za izbor, zaključak regionalne studije iz 2015. je da one predstavljaju jednu od najslabijih karika u procesu zapošljavanja. Konkretno, članovi komisija za odabir često nisu imali odgovarajuće stručnosti da bi profesionalno obavljali svoju ulogu. Štaviše, za komisije za izbor često se tvrdilo da nemaju političku nepristrasnost i profesionalnu nezavisnost, čime se narušava osnova cjelokupnog procesa zapošljavanja prema zaslugama.

Razvoj od 2015. godine

Od 2015. godine, sve članice ReSPA-e uložile su napore u pravcu profesionalizacije izbornih komisija te se izdvajaju dvije vrste inicijativa.

Prvo, Albanija i nivo institucija BiH uložile su u obuku članova komisija. U **Albaniji** su članovi stalnih komisija prošli obuku sa ciljem da poboljšaju svoju ulogu u procesu ispitivanja i odabira. Iako se uticaj ove vrste obuke u Albaniji smatra pozitivnim, Odjeljenje za javnu upravu je takođe zaključilo da je u budućnosti potrebno uložiti dodatne napore što se tiče obuke.

Na nivou **bosanskohercegovačkih institucija**, glavna promjena je rezultat uvođenja intervjua za državne službenike, a koji se zasniva na kompetencijama (vidjeti dalje u tekstu). U tom kontekstu, Agencija za državnu službu obučila je 300 potencijalnih članova komisije da podrže implementaciju nove metodologije. Polaznici obuke su delegirani od strane institucija i izabrani su sa liste nezavisnih stručnjaka Agencije za državnu službu te će u budućnosti učešće u obuci postati obavezujuće za imenovanje u člana komisije za izbor. **Federacija Bosne i Hercegovine** također planira obučiti članove komisije u cilju davanja podrške uvođenju intervjuisanja zasnovanog na kompetencijama u bliskoj budućnosti.

U Makedoniji i Crnoj Gori obuka članova komisije za izbor još nije postala obavezna. Međutim, u **Makedoniji**, Ministarstvo za informaciono društvo i administraciju razvilo je priručnik u saradnji sa Centrom za upravljanje promjenama koji predstavlja pomoć članovima komisije tokom njihovog rada, ali do sada nisu sprovedene obuke članova komisija i kritike na nivo znanja i razumijevanja koje članovi komisije posjeduju i dalje postoje.

U **Crnoj Gori**, obuka članova komisije za izbor nije potrebna u skladu sa novim zakonom o javnoj upravi. Međutim, Uprava za kadrove uključila je obuku za članove komisije u Strategiju reforme javne uprave za period 2016 - 2020. godine i započela je sa pripremom priručnika za obuku u saradnji sa British Councilom te su planirane odgovarajuće obuke članova komisije. Istovremeno, u Crnoj Gori još uvijek ne planiraju uvođenje (polu-)stalnih komisija za izbor.

Naposlijetku, na **Kosovu*** i u **Srbiji**, obuka članova komisije još nije izvršena, ali se obavezno učešće u obuci planira kao dio novih/izmijenjenih zakona o javnoj upravi. Na primjer, u Srbiji obuke se pripremaju da bi se olakšalo uvođenje okvira kompetencija i njegovih implikacija na postupak zapošljavanja. Ovo će biti od naročite važnosti jer je revidirani postupak zapošljavanja stupio na snagu bez prethodne obuke članova komisija, stvarajući rizike od neefikasne primjene.

Drugo, u 2015. godini bilo je očigledno da je nekoliko zemalja počelo da uključuje spoljne nezavisne eksperte u komisije za izbor. Nivo **institucija BiH i Republike Srpske** predviđaju ovu mogućnost i slično tome, **Albanija** je već uspostavila regulatorni okvir za uključivanje spoljnjih eksperata u stalne izborne komisije.

Od 2015. godine, uloga nezavisnih eksperata formalizovana je u zakonu o javnoj upravi u **Crnoj Gori**. Pripadajuća uredba je još uvijek u pripremi i za cilj ima da pojasni oglašavanje, izbor i alokaciju eksternih stručnjaka komisijama za izbor. Međutim, s obzirom na veliki broj kvalifikovanih spoljnjih eksperata, ovo će predstavljati veliki izazov za instituciju zaduženu za upravljanje ljudskim resursima da osigura da svi eksperti posjeduju adekvatne nivoe stručnosti.

Na **Kosovu***, spoljni eksperti, na primjer iz organizacija civilnog društva i akademija, već su uključeni u komisije za izbor državnih službenika na visokim pozicijama. Usvajanjem novog zakona o javnoj upravi to će postati opšti uslov koji će biti u potpunosti regulisan. U **Srbiji** su eksterni eksperti uključeni u komisije za izbor državnih službenika na visokim pozicijama. Međutim, procedura se ne primjenjuje dosljedno zbog učestalog oslanjanja na vršioce dužnosti u javnoj upravi. U **Federaciji Bosne i Hercegovine** i Makedoniji još nisu predviđeni spoljni eksperti u komisijama za izbor.

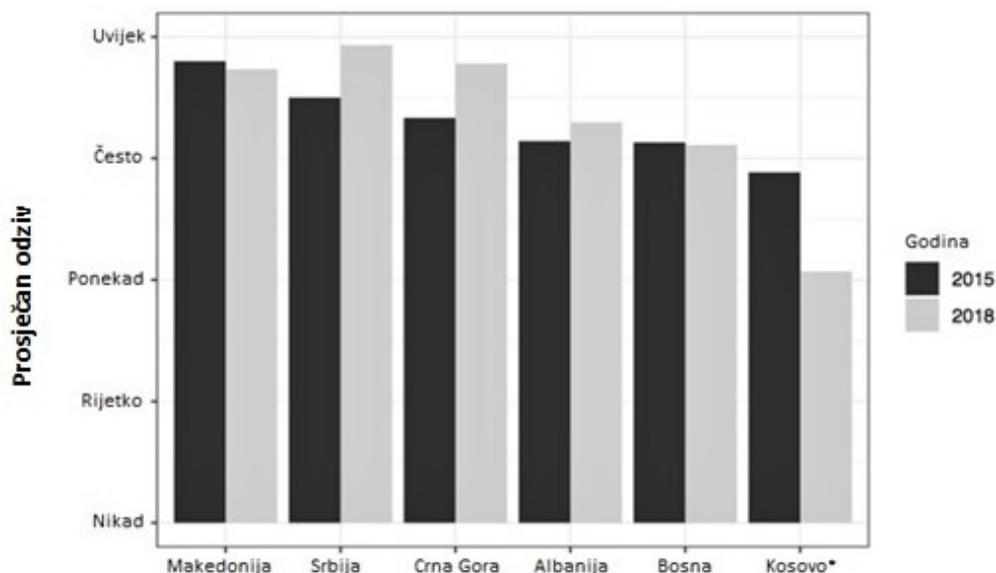
Treće, brojne inicijative za profesionalizaciju komisija za izbor nisu usklađene sa inicijativama za povećanje njihove političke nepristrasnosti i profesionalne nezavisnosti. Do sada, nijedna od zemalja nije promijenila uslove za imenovanje članova komisije niti veličinu komisija. Izuzetak je **Kosovo***, ukoliko će planirano uvođenje postupka zapošljavanja iz baze kandidata biti praćeno formiranjem stalnih komisija za izbor. Iskustvo iz Albanije sugerise da

su i centralizacija zapošljavanja i uvođenje stalnih komisija za izbor povezane sa više nezavisnosti i manjim mogućnostima za političko i lično uplitanje u postupak izbora.¹⁰

Uz to, na nivou **institucija BiH** trenutno se raspravlja o mogućnosti audio-snimanja ličnih intervjua u sklopu postupka ispitivanja. Slične prakse već postoje u proceduri zapošljavanja vojnika u BiH. Takođe, u **Albaniji** se intervjui za prijem visokih državnih službenika snimaju audio a snimci se ne objavljuju, dok kandidati imaju pravo da odbiju snimanje. Drugim riječima, presedan već postoji u regionu, a prvobitno iskustvo sugerise da audio snimanje smanjuje mogućnost favoriziranja i politizacije u fazi vođenja intervjua a preko članova izbornih komisija. Imajući u vidu da je audio snimanje uobičajena praksa u privatnom sektoru u proceduri rješavanja prigovora kupaca, to bi mogao biti instrument koji bi mogao biti uzet razmatranje u javnim upravama širom regiona.

Rezultati anketiranja rukovodilaca za ljudske resurse potvrđuju pozitivan razvoj u ovoj oblasti zapošljavanja. Prvo, širom regiona komisija za izbor se u prosjeku često ili uvijek formira prije početka konkursne procedure. Štaviše, pozitivan trend može se evidentirati u **Srbiji i Crnoj Gori**. Glavni izuzetak od ovog trenda je **Kosovo***, gdje oko 50 procenata rukovodilaca za ljudske resurse navodi da se u njihovim institucijama formiraju komisije za izbor uvijek ili često. Štaviše, cifre su se značajno smanjile tokom posljednje tri godine. Ovo je zbnjujući nalaz kada se uzme u obzir da je formiranje komisija obavezno na Kosovu*.

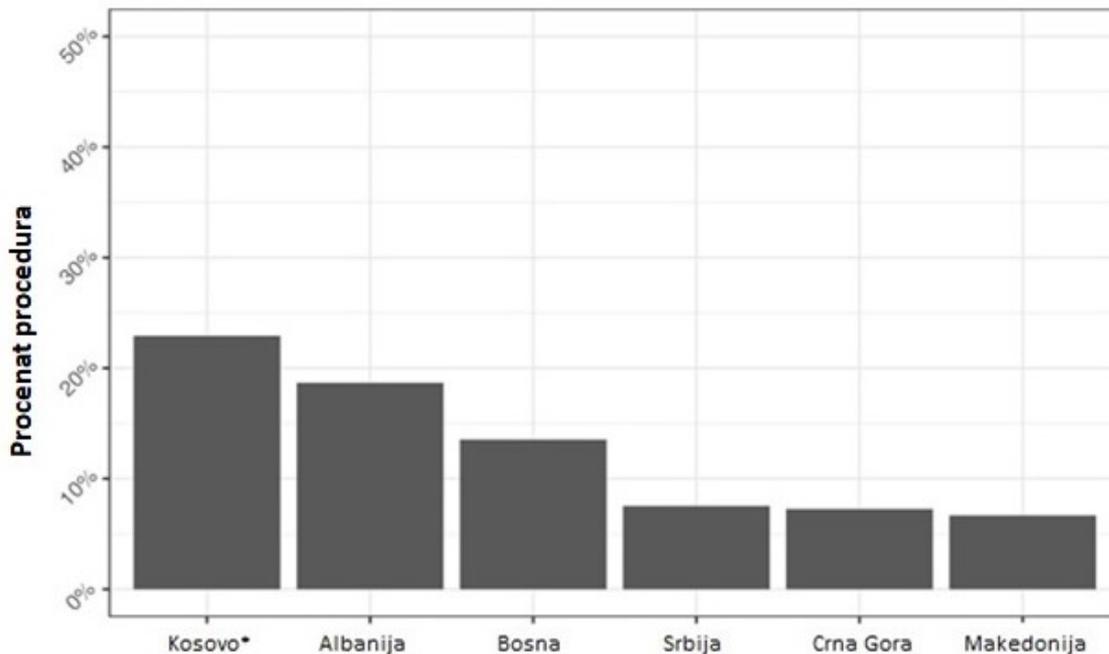
Slika 2. Formiranje komisija za izbor, ekspertski nivo, 2015. i 2018. godine



Međutim, u poređenju sa drugim zemljama, Kosovo* se ističe po znatno većem udjelu procedura zapošljavanja koje nisu okončane, odnosno, gdje nijedan kandidat nije imenovan nakon što je pozicija odobrena i oglašena. Stoga je razumljivo da je udio nezavršenih procedura i neformiranje komisija uzajamno povezan proces.

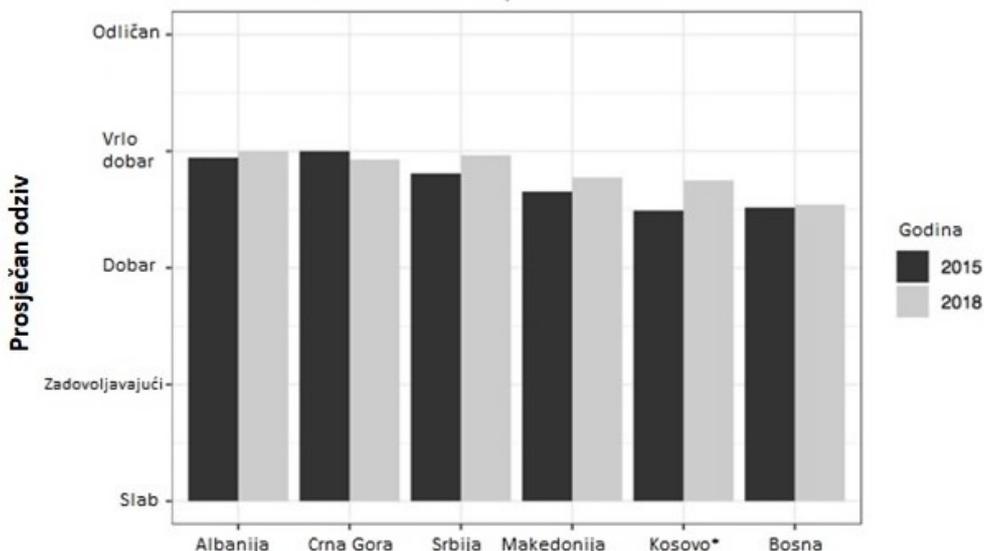
¹⁰ Meyer-Sahling, J-H, C Schuster, KS Mikkelsen, A Shundi (2018) *Civil Service Management in Albania (Upravljanje javnom službom u Albaniji)*. London: British Academy i DfID Anti-Corruption Evidence Programme (Britanska akademija i DfID Program evidencije protiv korupcije).

Slika 3. Nezavršene procedure zapošljavanja, ekspertski nivo, 2015. i 2018. godine



Na kraju, donja slika pokazuje pozitivan efekat različitih inicijativa za obuku članova izbornih komisija. U odnosu na 2015. godinu, znanje i razumijevanje postupka zapošljavanja od strane članova komisije povećalo se u javnoj upravi svih članica ReSPA-e. Zanimljivo je da se takođe povećalo u zemljama koje još nisu uvele programe obuke za članove komisije. Ovo sugeriše da redovna primjena postupka zapošljavanja sama po sebi ima pozitivan uticaj na stručnost članova komisije.

Slika 4. Znanje i razumijevanje postupka zapošljavanja od strane članova komisije, ekspertski nivo, 2015. i 2018. godine



Ukratko, osnovni zahtjevi u vezi sa formiranjem komisija za izbor su ispunjeni od strane članica ReSPA-e. Glavni izazovi i preporuke odnose se na kontinuiranu profesionalizaciju komisija za izbor i ulaganje napora da se osigura njihova nezavisnost od političkog uticaja. To znači da

- Članice ReSPA-e bi trebalo ili da razviju priručnike ili da nastave pružaju smjernice i obuku članovima komisije.

- Članice bi trebalo da razmotre osnivanje stalnih ili polu-stalnih komisija za izbor tamo gdje to još nije slučaj, kako bi pomogle profesionalizaciji rada komisija.
- Ako se to još ne praktikuje, trebalo bi razmotriti imenovanje i regulisanje rada nezavisnih spoljnih stručnjaka u izbornim komisijama i
- Potrebno je razmotriti snimanje (usmenih) ispitavanja kako bi se ojačala politička nepristrasnost i profesionalna nezavisnost izbornih komisija.

II.5. Pisani i usmeni ispiti

U kojoj mjeri se od kandidata traži da polažu pisani i usmeni ispit prije nego što budu izabrani za datu poziciju u javnoj upravi? Pisani i usmeni ispit su jedan od elemenata zapošljavanja na osnovu zasluga. Ovim putem se testiraju kompetencije, vještine i integritet kandidata i pružaju osnovu za razvoj normi profesionalnosti među državnim službenicima. Ispitivanja takođe pomažu da se potencijalnim kandidatima signalizira da se proces zapošljavanja i selekcije vrši profesionalno, a ne na osnovu diskrecije. Ako se vode profesionalno, oni na taj način pomažu u privlačenju više i bolje kvalifikovanih kandidata.

Studija ReSPA-e iz 2015. godine otkrila je da osnovne zahtjeve ispunjava većina, ali ne i sve članice ReSPA-e. Prvo, intervjui su bili zahtjevani u svim zemljama za sve kategorije zaposlenih a izuzeci su evidentirani izvan okvira javne uprave, na primjer zaposleni sa privremenim ugovorima u Srbiji ili državni sekretar u Makedoniji. Drugo, obavezni pisani prijemni ispiti takođe su formalno institucionalizovani u cijelom regionu, osim Srbije i Republike Srpske. Štaviše, državni službenici na visokim pozicijama u Crnoj Gori i na Kosovu* nisu morali da polažu pisani ispit za pristup najvišim pozicijama.

Pored osnovnih zahtjeva, većina pitanja bila je usmjerena na efikasnost postojećih sistema ispitivanja. Na primjer, pokazalo se da su prolazne stope veoma visoke u cijelom regionu. Visoke prolazne stope pokazuju da se ispitivanja rutinski sprovode, ali ne postoji mogućnost razlikovanja boljih od slabijih kandidata. Štaviše, u više navrata su navodno ispitna pitanja „procurila“ do kandidata prije nego što su pristupili ispitivanju. Teško je reći koliko se često ovakva praksa dešavala širom regiona, ali to negira praksu zapošljavanja na osnovu zasluga osim ako se ispiti zvanično rade kao „već viđeni“ ispiti.

Konačno, za pisane i usmene ispite se tvrdilo da su nepravedni u mnogim slučajevima u kojim interni kandidati imaju prednosti u ispitima koje su osmislile institucije koje zapošljavaju. Slično tome, tvrdilo se da se struktura i sadržaj intervjua razlikuje od kandidata do kandidata dovodeći u pitanje princip jednakog tretmana. Posebno, ovo potonje blisko je povezano sa ograničenom nepristrasnošću komisija za izbor, što bi nekim kandidatima davalo prednost nad drugima.

Razvoj od 2015. godine

Od 2015. godine, ova oblast zapošljavanja je doživjela značajne promjene širom regiona. Prvo, najistaknutije promjene su uvođenje pisanih prijemnih ispita u Srbiji i uvođenje baza ispitnih pitanja na Kosovu*. U slučaju **Srbije**, pisani testovi će biti sprovedeni nakon usvajanja uredbe nakon izmjene zakona o javnoj upravi. Na **Kosovu***, ispiti iz baze pitanja obuhvataju centralizovane pisane i usmene ispite prije nego što odabrani kandidat bude pozvan da odabere svoju željenu poziciju. Dokazi iz Albanije sugerišu da su ispitivanja u kojima se koriste pitanja iz baze povezana sa manje ispolitizovanim i manje nepotističkim zapošljavanjem. Ipak, ispitivanje gdje se koristi baza pitanja zahtijeva značajne kapacitete koji će se morati izgraditi prije nego što efikasna primjena bude moguća.

Drugo, **Crna Gora** se ističe uvođenjem pisanih ispita za visoko pozicionirane državne službenike. Pisani ispiti su u prošlosti bili neobavezni, ali su se ponekad praktikovali. Stupanjem na snagu novog zakona pisani ispiti će biti obavezni za sve kategorije zaposlenih.

Crna Gora je takođe preduzela mjere da spriječi "curenje" ispitnih pitanja prije datuma testiranja. U budućnosti će Uprava za kadrove i institucija koja zapošljava pripremiti pet verzija ispita. Jedna od verzija biti će nasumično odabrana na dan ispitivanja. Kao što je već spomenuto, u kontekstu Strategije reforme javne uprave za period 2016 - 2020. godine Crna Gora takođe priprema novi priručnik za članove komisije koji će pružiti smjernice za njihovu ulogu u ličnim intervjuima.

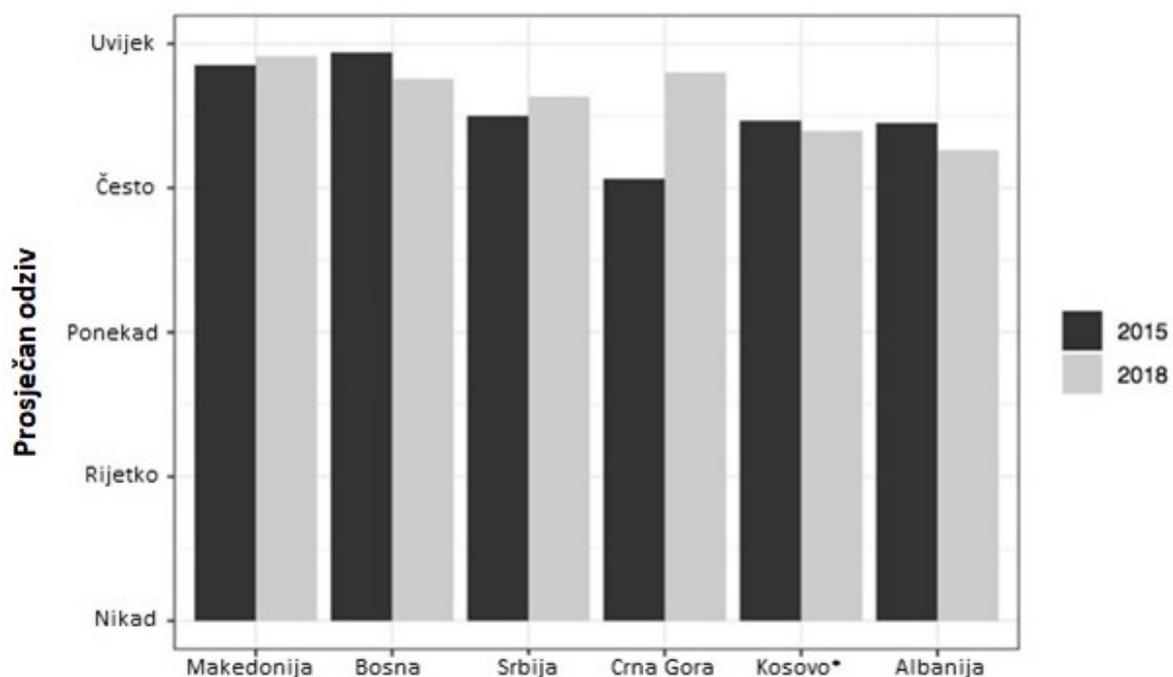
Treće, nivo **institucija BiH** je, kao što je već spomenuto, uvela novi pristup intervjuisanja na osnovu kompetencija. Nova metoda je pripremljena u okviru EU-HRM projekta, a primjenjuje se od 2016. godine. **Federacija Bosne i Hercegovine** planira uvesti isti metod intervjuisanja u bliskoj budućnosti. Početni rezultati sa nivoa institucija BiH ukazuju da će odluke o izboru biti manje zasnovane na formalnom obrazovanju, a više na vještinama i sposobnostima kandidata.

Četvrto, **Albanija** se fokusirala na efikasno funkcionisanje postupka ispitivanja iz baze razvijanjem velike elektronske baze podataka sa pitanjima za svaku grupu pozicija. Pitanja su izabrana slučajnim redoslijedom prije ispitivanja i doprinijela su boljoj primjeni postupka ispitivanja.

Konačno, kao što je već pomenuto, **Makedonija** je razvila priručnik za članove komisije za izbor kako bi poboljšala primjenu usmenog dijela ispita. Sama struktura intervjuja i sadržaj nisu izmijenjeni. Međutim, zbog složenosti i troškova postupka ispitivanja, Ministarstvo za informaciono društvo i upravu odlučilo je da ukine test psihološke sposobnosti na kraju postupka. Štaviše, znanje stranog jezika testira se tokom faze razgovora, dok više nije potrebno podnositi (skupe) jezičke potvrde. Ostale komponente ispitivanja su zadržane.

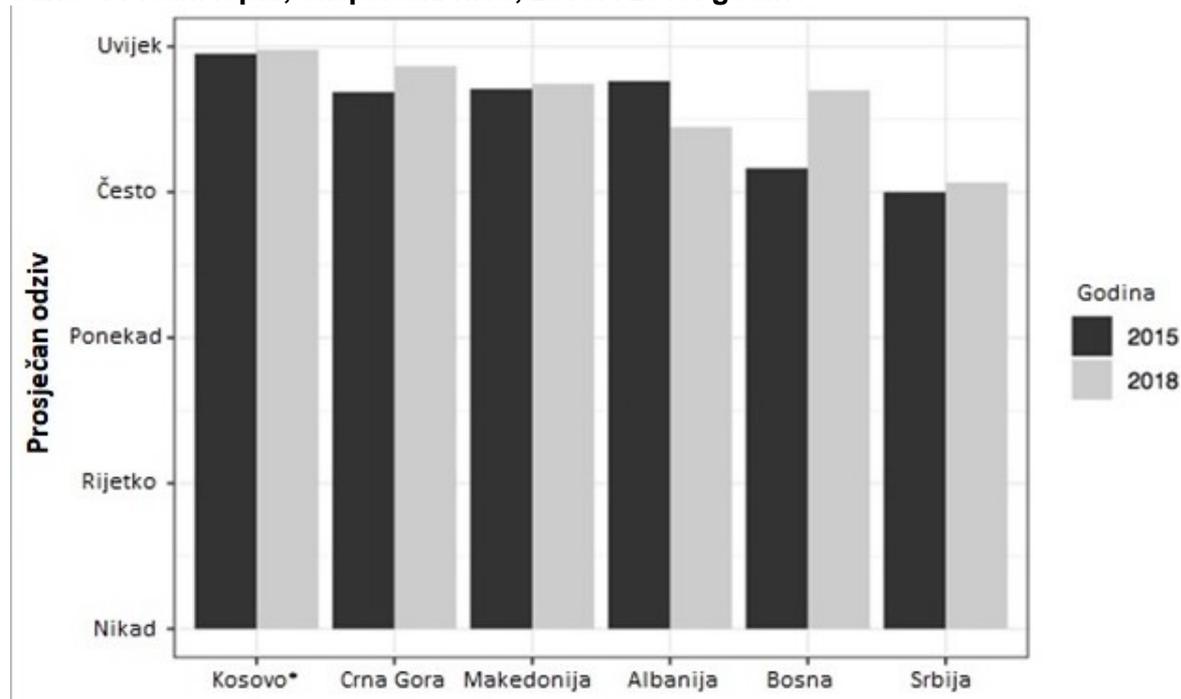
Anketiranje rukovodilaca za ljudske resurse potvrđuje da je većina članica ReSPA-e uspostavila osnovne zahtjeve za ispitivanje. Što se tiče regiona, intervjui se gotovo uvijek sprovode. Postoji nekoliko razlika među zemljama i vrlo malo promjena između 2015. i 2018. godine a pozitivan trend je zabilježen u Crnoj Gori.

Slika 5. Intervjui, ekspertski nivo, 2015. i 2018. godine



Pisani testovi se takođe polažu uvijek ili često u svim zemljama. Pisani testovi bili su opcionalni u **Srbiji** do usvajanja posljednje uredbe u januaru 2019. godine, ali dokazi govore da su se polagali prilično često. Ako se bliže pogledaju podaci iz Srbije, 70% institucija uvijek ili često vrši pisano ispitivanje u cilju zapošljavanja državnih službenika na izvršilačkim radnim mestima, a 65 % institucija sprovodi isto za državne službenike na visokim pozicijama. U isto vrijeme, 20 - 30 procenata institucija rijetko ili nikada ne koristi pisane testove.

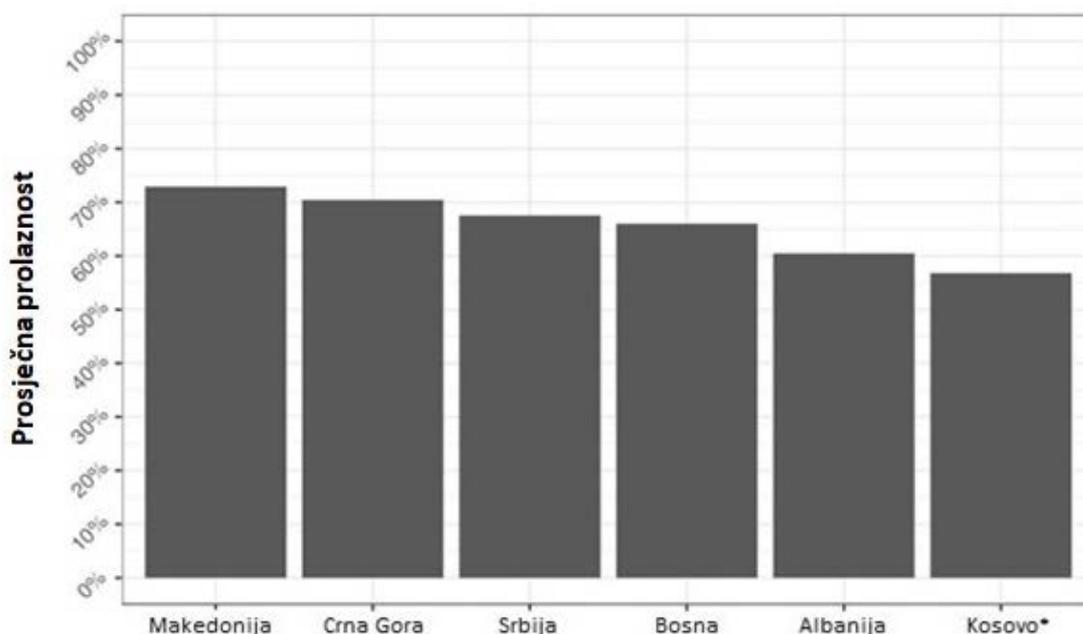
Slika 6. Pisani ispiti, ekspertski nivo, 2015. i 2018. godine



Istraživanje je takođe postavilo pitanje da li su pisani i usmeni ispiti efikasni u testiranju odgovarajućih vještina i znanja za određenu poziciju. Interesantno je da je taj procenat najviši u **Srbiji** gdje su ispiti bili prilagođeni radnom mjestu kada su polagani po prethodnom režimu. Ipak, čak i u **Albaniji** gdje procedura zapošljavanja iz baze kandidata ispituje kandidate za grupe radnih mjesta a ne za pojedinačne pozicije, procjena rukovodilaca za ljudske resurse je pozitivna. Pozitivan nalaz sugerise da je ulaganje u bazu podataka sa ispitnim pitanjima i u obuku članova komisije povećalo efikasnost ispitivanja.

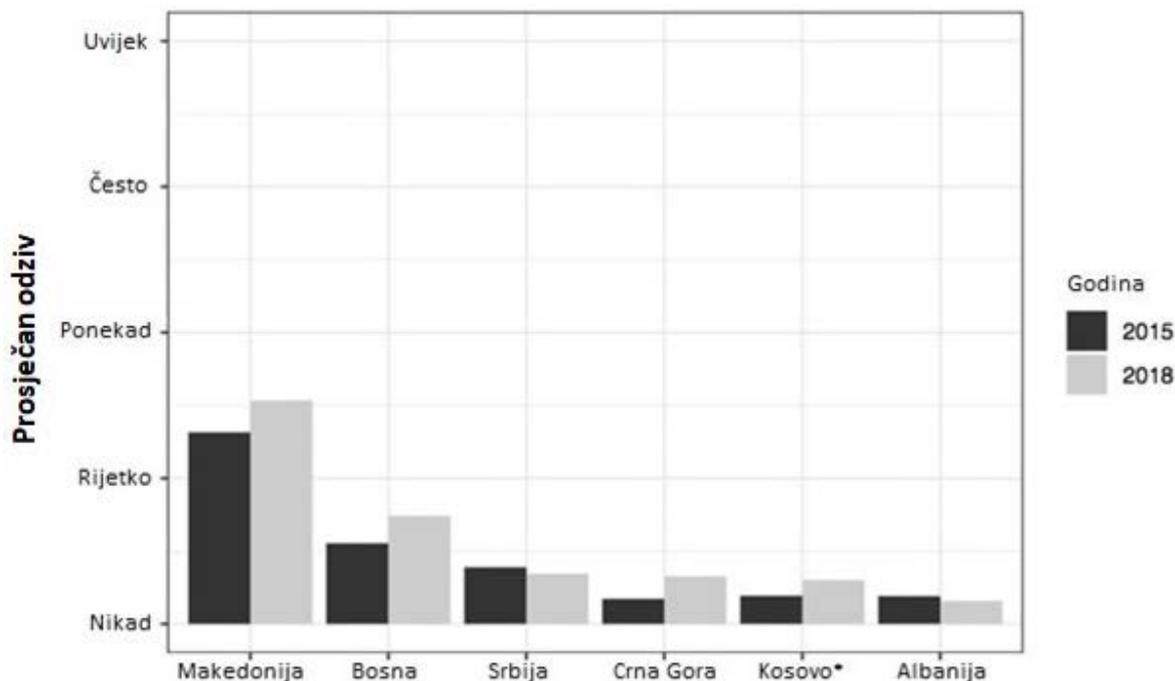
Istovremeno, iz ankete je vidljivo da većina kandidata uspješno polaže pisani ispit. Razlike između zemalja su izuzetno niske. Visoke propusne stope od oko 70% ne predstavljaju izazov za izbor najkvalifikovanijeg kandidata ako se rangira na osnovu rezultata ispitivanja. Međutim, ako je komisijama, rukovodiocima institucija ili ministrima dozvoljeno da odaberu jednog kandidata sa veće liste kandidata koji su položili ispit, visoke propusne stope otvaraju vrata za praktikovanje diskrecije prilikom izbora a o čemu će se raspravljati detaljnije u sljedećem odjeljku.

Slika 7. Udio kandidata koji polože ispite, ekspertski nivo, 2018. godina



Na kraju, pitali smo rukovodioce za ljudske resurse koliko često kandidati saznaju ispitna pitanja prije stvarnog datuma ispita. Pitanje je po prirodi osjetljivo, jer bi ispitanici mogli da se ustručavaju da naznače "curenje" ispitnog materijala u anketi. Odgovori su ključni za **Makedoniju** i u manjoj mjeri za Bosnu i Hercegovinu, te u slučaju Makedonije nalaz može naravno ukazivati na objavljivanje baze od 500 pitanja koja se koriste za ispitivanje u procesu zapošljavanja u javnoj upravi, a ne na neprikladno "curenje" pitanja prije dana ispita.

Slika 8. Ispitna pitanja objavljena prije dana ispita, ekspertski nivo, 2015. i 2018. godine



Ukratko, sve komponente zapošljavanja na osnovu zasluga, pisani i usmeni ispiti, uspostavljeni su od strane svih članica ReSPA-e. Nekoliko izazova i preporuka za kompletiranje i nadogradnju sistema za ispitivanje relevantno je za sve članice ReSPA-e.

- Republika Srpska bi trebala da razmotri uvođenje obaveznih pisanih prijemnih ispita za državne službenike. Činjenice iz istraživanja o uticaju postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga sugerišu da su pisani ispiti povezani sa manje politiziranim i manje nepotističkim praksama zapošljavanja. Postupak bi omogućio jednostavan instrument koji bi mogao da se ugradi u planirani zakon ili u podzakonske akte kao u Srbiji.
- Za Kosovo*, fokus bi u narednom periodu trebao biti na izgradnji kapaciteta za sprovođenje nove procedure ispitivanja iz baze. To će podrazumijevati mnogo koraka koji su preduzeti tokom godina u Albaniji, uključujući dizajn pisanog i usmenog ispitivanja, razvoj elektronske baze podataka i smjernica za članove komisije za sprovođenje ispitivanja.
- Slično tome, za Crnu Goru fokus treba biti na potpunom sprovođenju komponente pisanog ispita za državne službenike na visokim pozicijama i nasumičnom odabiru ispitnih pitanja. Isto se odnosi i na Srbiju što se tiče sprovođenja planiranog pisanog prijemnog ispita.
- I nivoi BiH i Federacije Bosne i Hercegovine trebali bi iskoristiti priliku za nadogradnju svojih sistema ispitivanja u kontekstu pripreme planirane reforme javne uprave.
- Albanija i Makedonija su i dalje najnaprednije u regionu u ovoj oblasti zapošljavanja i treba da nastave da ulažu u kapacitete za efikasno obavljanje svojih ispitivanja.

II.6. Rangiranje i finalni izbor

U kojoj su mjeri kandidati rangirani u skladu s rezultatima ispita i u kojoj mjeri su izabrani najbolje ocijenjeni kandidati za određenu poziciju? Zapošljavanje na osnovu zasluga pretpostavlja da je za određeno radno mjesto ili karijeru u javnoj upravi izabran najbolje kvalifikovani kandidat. To stoga zahtijeva, naprije određeni oblik rangiranja zasnovan na kompetencijama, znanju i vještinama, i drugo izbor najbolje ocijenjenog kandidata.

U praksi se pitanja u ovoj oblasti zapošljavanja odnose na metod rangiranja kandidata, ovlašćenje da se bira sa liste kandidata i u kojoj mjeri onaj koji vrši izbor mora da izabere najboljeg kandidata ili pak može izabrati bilo kojeg kandidata sa otvorene liste kandidata. Pored toga, ovo je tačka kada se treba pažljivo diskutovati o ulozi kriterijuma “bez zasluga”, uz poseban osvrt na politički uticaj. Političko uplitanje može se primjenjivati tokom cijelog procesa zapošljavanja, ali u ovoj posljednjoj fazi procesa političari mogu dobiti formalna ovlašćenja nad izborom kandidata. Ovaj dio će se dakle zatvoriti diskusijom u kojoj mjeri politizacija i drugi kriterijumi “bez zasluge” ometaju princip zasluga.

U 2015. godini, slika je bila šarena za Zapadni Balkan. Sve zemlje oslanjale su se na rangiranje nakon ispitivanja kandidata. Međutim, potencijal za zapošljavanje na osnovu zasluga smanjen je brojnim regulatornim slabostima. Prvo, u Federaciji Bosne i Hercegovine uspješni kandidati rangirani su po abecedi, a ne prema ocjeni ispitivanja. Kao rezultat toga, ministar koji ima formalno ovlašćenje za izbor odabrao bi kandidata bez potpunih informacija o kvalitetu kandidata. Ovo je posebno nepouzdana kada veliki dio kandidata prođe ispitni postupak, kao što je rečeno u posljednjem odjeljku. Drugo, u Srbiji i Crnoj Gori ispiti su doveli do rangiranja kandidata, ali ministri bi imali diskreciono pravo da odaberu kandidata sa liste od tri uspješna kandidata.

Treće, na nivou BiH i Federacije Bosne i Hercegovine, te u Srbiji, Crnoj Gori i Republici Srpskoj, ministar je bio zadužen za konačni izbor najboljeg kandidata jer se ministar smatra šefom organa uprave. U Makedoniji tu ulogu je obavljao državni sekretar čija pozicija potpada pod političko imenovanje. Kao rezultat toga, politički uticaj je formalno institucionalizovan u zapošljavanju državnih službenika. Suprotno tome, samo u Albaniji i na Kosovu*, zakoni o javnoj upravi zahtijevali su rangiranje na osnovu rezultata ispitivanja, te izbor najboljeg kandidata i delegiranje ovlašćenja generalnom sekretaru kao najviše pozicioniranom službeniku državne uprave.

Razvoj od 2015. godine

Od 2015. godine u ovoj oblasti zapošljavanja bilo je najmanje promjena. Najznačajnija promjena se dogodila u **Crnoj Gori** gdje su rukovodioci institucija obuhvaćeni djelokrugom javne uprave. Štaviše, ovlašćenje za izbor kandidata sa liste od tri uspješna kandidata preneseno je sa ministra na rukovodioca institucije. Međutim, lista kandidata je ostala otvorena. U **Srbiji** je ministar zadržao konačnu odgovornost za izbor kandidata, ali prema novom formalno-pravnom okviru, diskrecija ministra je bila ograničena zahtjevom odabira kandidata koji je bio najbolje ocijenjen odosno na vrhu liste.

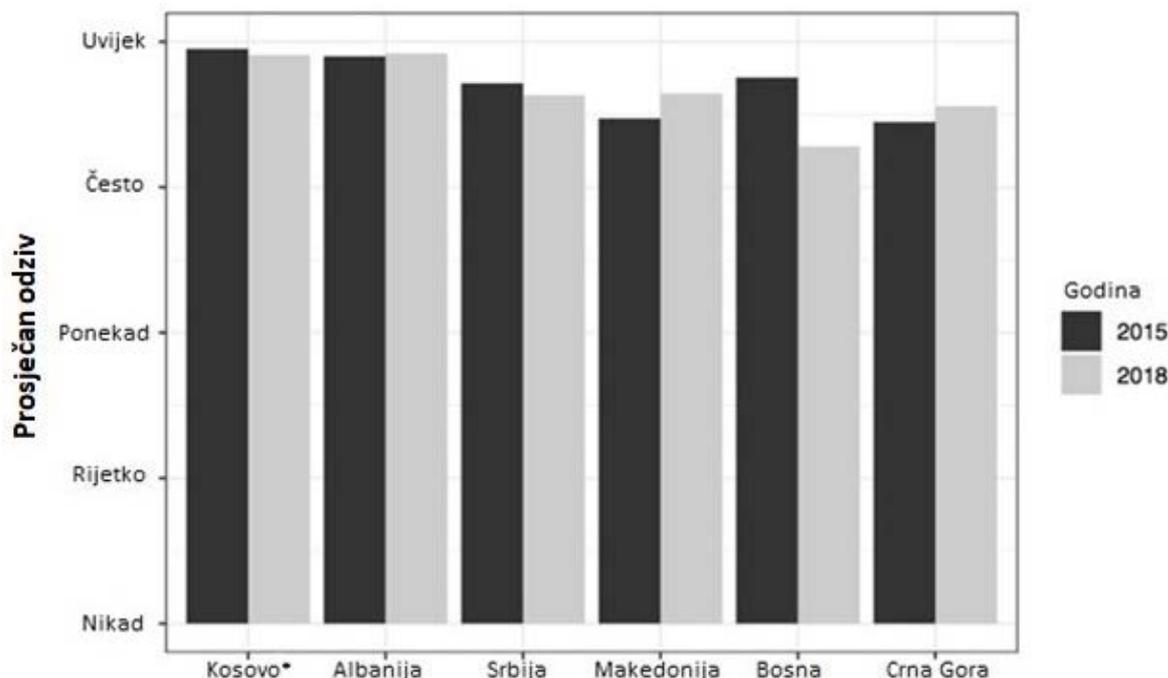
Na **Kosovu*** će se proces rangiranja i izbora promijeniti kada nova procedura zapošljavanja iz baze kandidata bude u potpunosti operativna. Kao i u Albaniji, najviše rangiranom kandidatu će biti dodijeljeno pravo izbora preferirane pozicije, a zatim drugoplasiranom

kandidatu i tako dalje. Ovaj pristup će umanjiti potencijal političkog uticaja na konačne odluke o izboru. U drugim zemljama regiona nije bilo promjena u ovoj oblasti zapošljavanja.

Formalno-pravni okvir se dobro odražava u odgovorima koji su rukovodioci za ljudske resurse dali u anketi. Širom regiona, na kraju procesa uvijek su ili često bili birani najbolji kandidati. Štaviše, za državne službenike na izvršilačkim radnim mjestima, postupci odabira su ostali stabilni u posljednje tri godine.

Ako se pažljivo pogledaju podaci za pojedine zemlje, udio institucija u kojima se bira najbolje rangirani kandidat je nešto niži i iznosi 82 procenta u **Bosni i Hercegovini** i 77 procenata u **Makedoniji**. Suprotno tome, u **Albaniji** i **Crnoj Gori** oko 95 procenata institucija bira najboljeg kandidata na kraju procesa zapošljavanja.

Slika 9. Izbor najbolje rangiranih kandidata, ekspertski nivo, 2015 i 2018. godine



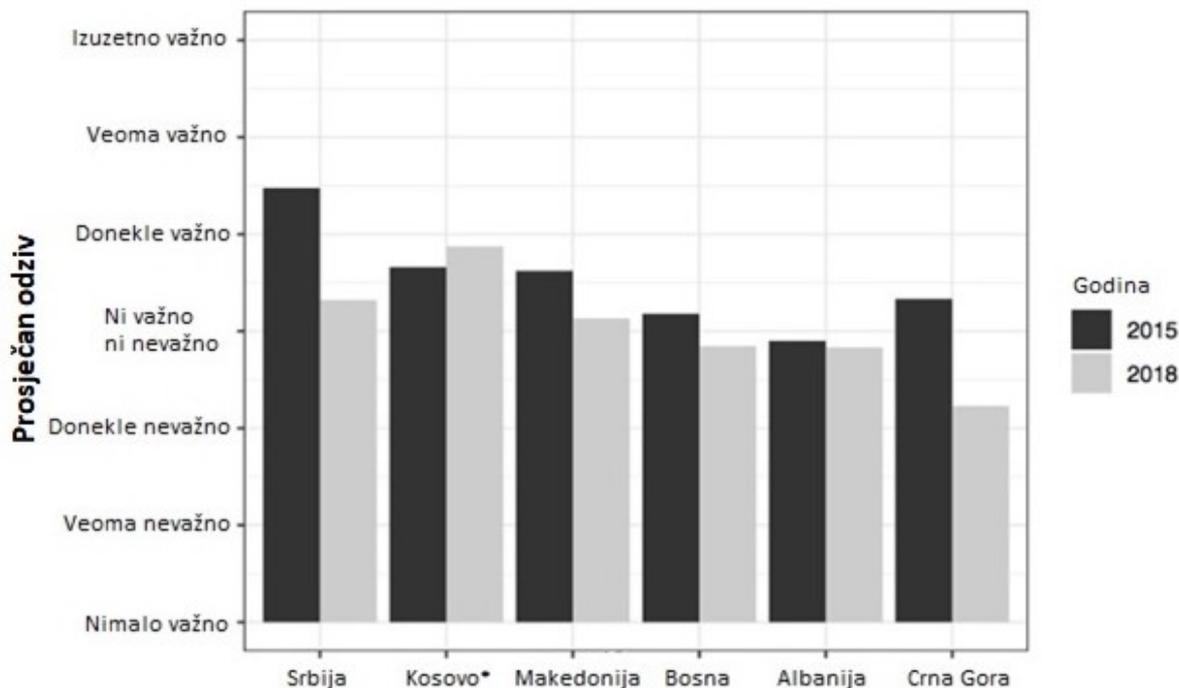
U slučaju **Crne Gore** primjetan je napredak, pošto je dosadašnja praksa zapošljavanja često bila kritikovana zbog tendencije da se “ne” bira najbolje rangirani kandidat sa liste od tri uspješna kandidata. Ova kritika bila je uglavnom usmjerena na izbor državnih službenika na visokim pozicijama, ali za 2018. godinu nema dokaza da takva praksa i dalje postoji.

Kao što je gore objašnjeno, jedna od karakteristika procedure zapošljavanja na Zapadnom Balkanu bila je delegiranje konačnih ovlašćenja za izbor ministrima ili politički imenovanim licima u svim zemljama osim Albanije i Kosova*. Anketiranje rukovodilaca za ljudske resurse se stoga dotaklo i toga u kojoj mjeri političko rukovodstvo ministarstava, tj. ministar, zamjenik ministra i politički savjetnici i političke stranke izvan organizacija javnog sektora utiču na odluke o zapošljavanju i izboru.

U slučaju ministara, njihova uloga je nesumnjivo dvosmislena. Oni mogu imati formalnu ulogu u procesu zapošljavanja (koja je definisana zakonom), ali ako proaktivno koriste svoju ulogu, njihova intervencija može se tumačiti kao dokaz politizacije. Suprotno tome, zamjenici ministara, poput pomoćnika ministara i državnih sekretara, političkih savjetnika i političkih stranaka, nemaju formalne uloge u procesu zapošljavanja i izbora. Njihova uloga je sama po sebi neformalna i osnovni pokazatelj politizacije prakse zapošljavanja.

Naredna slika pokazuje da je podrška političkog rukovodstva ministarstava i institucija u njihovoj nadležnosti najznačajnija na Kosovu*, a slijede Srbija i Makedonija. Štaviše, stvarni uticaj političkog rukovodstva neznatno je smanjen u svim zemljama osim Kosova*. Na **Kosovu***, 67 procenata rukovodilaca za ljudske resurse je navelo da je podrška političkog rukovodstva donekle važna, važna ili veoma važna da kandidat bude izabran za određeni posao. Visok udio je iznenađujući utoliko jer ministri nemaju formalnu ulogu u procesu zapošljavanja i izbora. Sa druge strane, uloga ministara, zamjenika i savjetnika je najmanje važna u **Crnoj Gori** gdje svega 40 procenata pridaje značaj podršci političkog rukovodstva. Štaviše, njihova uloga se smanjila od 2015. godine.

Slika 10. Podrška političkog rukovodstva, ekspertski nivo, 2015 i 2018. godine



Za izbor visoko pozicioniranih državnih službenika, podaci dalje sugerišu da je podrška političkog rukovodstva još važnija. U ovom slučaju, 85 procenata rukovodilaca za ljudske resurse u **Srbiji** ukazuje da je podrška političkog rukovodstva važna ili veoma važna za izbor. Međutim, čak i u ostalim slučajevima relativni značaj se kreće od 50% u **Crnoj Gori** do 71% na **Kosovu***.

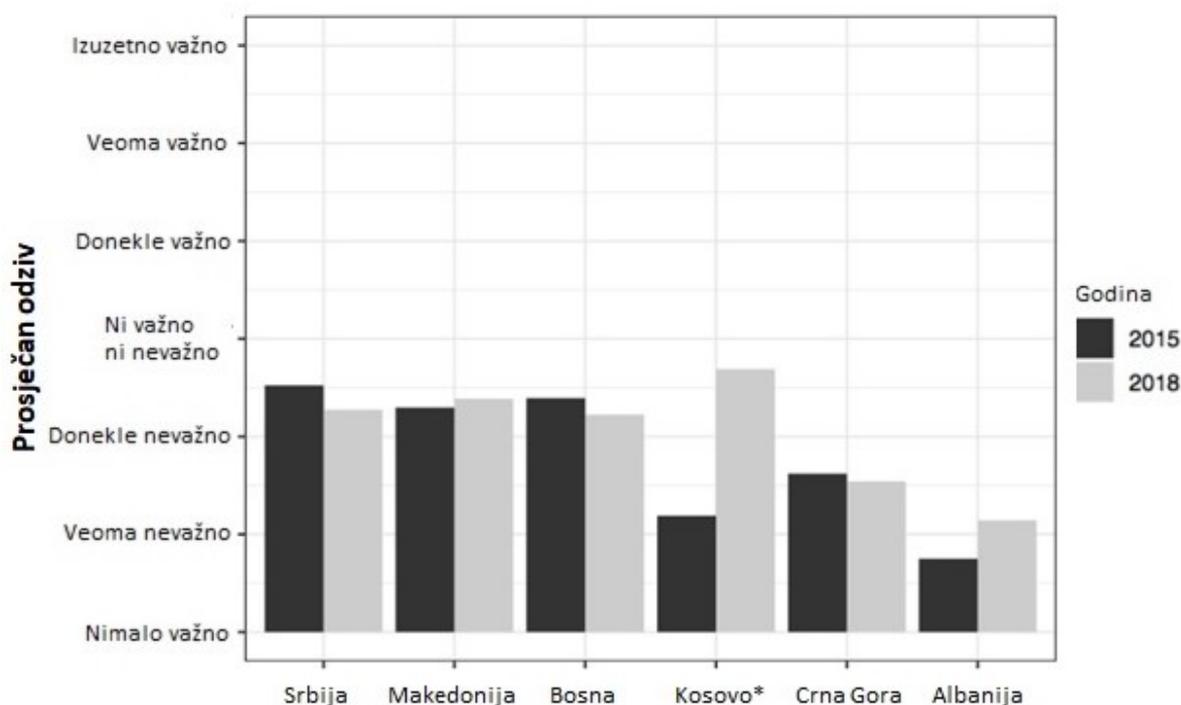
Kada upoređujemo različite oblike političkog uticaja na izbor državnih službenika, podaci govore da je podrška političkih stranaka takođe primjetna, ali kao što se može očekivati, nešto manje važna od podrške političkog rukovodstva. U prosjeku, uloga stranaka se smatra pomalo nevažnom.

Kada se pažljivije analizira, podaci ukazuju da je skoro 50 procenata rukovodilaca za ljudske resurse na **Kosovu*** naznačilo da je stranačka podrška donekle važna, važna ili veoma važna za izbor na poziciju u javnoj upravi. Štaviše, kada se upoređuju rezultati za 2015. i 2018. godinu, brojka ukazuje da je stranačka politizacija u većini zemalja ostala veoma stabilna tokom posljednje tri godine. Ipak, čini se da se stranačka politizacija blago povećala u Albaniji, a znatno Kosovu*. Ovaj trend je možda povezan sa izborima koji su se održali u 2017. godini u oba slučaja, ali to bi zahtijevalo dalju analizu.

Za visoko pozicionirane državne službenike značaj stranačke podrške je znatno veći. Na primjer, u **Srbiji** 57 procenata rukovodilaca za ljudske resurse je naznačilo uticaj stranke kao pomalo važan, važan ili veoma važan za izbor visoko pozicioniranih državnih službenika. I u ovoj oblasti je stranačka politizacija na **Kosovu*** velika, a preko 50% institucija tome pridaje značaj. Suprotno tome, proporcije su znatno niže u Albaniji, Crnoj Gori i Makedoniji.

Ova otkrića sugerišu da je značaj političke podrške ostao izuzetno izražen na Zapadnom Balkanu. Iako su iskustva o sprovođenju postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga pozitivna, podaci iz anketiranja rukovodilaca za ljudske resurse pokazuju da je politizacija i dalje široko rasprostranjena. Kao opšti zaključak može se reći da podaci stoga sugerišu da je politizacija i dalje postojala uprkos ulaganjima u dalju institucionalizaciju i kapacitete za sprovođenje procedure zapošljavanja.

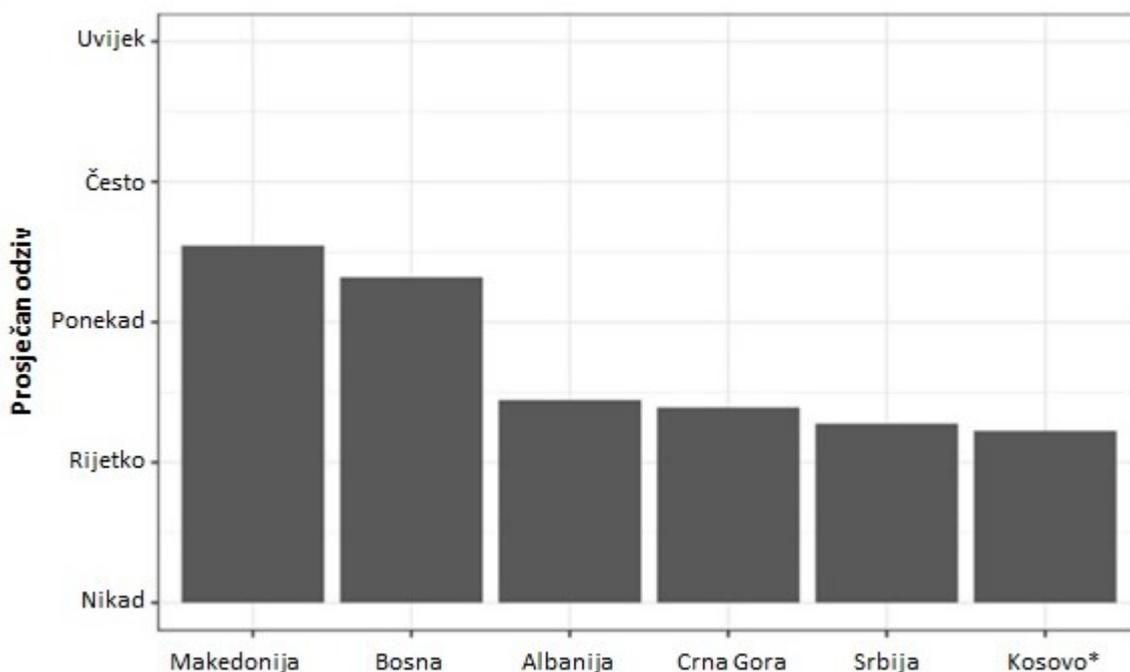
Slika 11. Podrška političkih stranaka, ekspertski nivo, 2015 i 2018. godine



Rasprava o politizaciji dalje ostavlja otvorenim pitanja u vezi sa ulogom drugih kriterijuma za izbor „bez zasluga“, posebno, pripadnost određenoj etničkoj ili društvenoj grupi. Pripadnost etničkoj grupi obično se klasifikuje kao kriterijum za zapošljavanje bez zasluga, ali može biti poželjan u cilju poboljšanja društvene i etničke zastupljenosti u javnoj upravi. Na primjer, u **Makedoniji**, etnička zastupljenost je formalizovana Ohridskim sporazumom. Institucije javne uprave moraju ispuniti ciljeve u pogledu etničke zastupljenosti. Postupak ispitivanja osmišljen je tako da odabere određenu etničku grupu na početku procesa. Najbolje rangiranom predstavniku određene etničke grupe biće ponuđena pozicija na kraju procesa ispitivanja.

Kao poredjenje, u **Bosni i Hercegovini**, etnička zastupljenost upisana je u Dejtonski mirovni sporazum i uključena je u zakone o javnoj upravi na nivou institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Anketiranje rukovodilaca za ljudske resurse potvrđuje veći značaj etničke i društvene pripadnosti na zapošljavanje u Makedoniji i Bosni i Hercegovini. Kao što se moglo očekivati, ona igra najmanje važnu ulogu u Srbiji i na Kosovu*.

Slika 12. Zapošljavanje i izbor baziran na etničkoj pripadnosti, ekspertski nivo, 2018. godina



Ukratko, oblast rangiranja i konačnog izbora najmanje se promijenila u posljednje tri godine. Neke od glavnih nedosljednosti u postojećim formalno-pravnim okvirima nisu riješene. Slični izazovi i preporuke su stoga relevantni i za budućnost. To znači da bi

- Federaciji Bosne i Hercegovine u proces zapošljavanja trebalo uvesti više meritokratske mehanizme rangiranja i odabira.
- Za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu trebalo razmotriti da li ovlaštenje za donošenje odluka o izboru mogu biti prenešene sa ministara na profesionalne državne službenike, poput sekretara ministarstava. Ovaj pristup bi slijedio nedavne reforme koje su se desile u Crnoj Gori.
- Generalno, potrebno je uložiti napore da se smanji uticaj političkih lidera i političkih partija u procesu zapošljavanja i izbora.

II.7. Regionalni trendovi u zapošljavanju u javnoj upravi i doprinos ReSPA-e promjeni od 2015. godine

U kojoj mjeri možemo da identifikujemo generalne trendove u zapošljavanju državnih službenika kod članice ReSPA-e od 2015. godine i kakav je doprinos ReSPA-e i preporuka osnovne studije na promjenu u regionu? Prije nego što se zaključi sa diskusijom o doprinosu ReSPA-e promjenama od 2015. godine, možemo razlikovati tri generalna trenda.

Prvo, u vezi sa modelom reforme **javne uprave**, postalo je očigledno da su se sve članice ReSPA-e uključile u reformu od 2015. godine. Ipak, putevi reformi se razlikuju i u ovom trenutku, članice ReSPA-e dostigle su različite faze ciklusa reformi, što ima za posledicu vrste aktivnosti koje su se sprovodile tokom perioda koji obuhvata ova studija. Za Albaniju i Makedoniju fokus je bio na aktivnostima na poboljšanju kapaciteta za sprovođenje procedura zapošljavanja. Za Crnu Goru, Srbiju i Kosovo*, fokus je bio na pripremi i promjeni formalno-pravnog okvira. Nivoi institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske su u fazi pripreme institucionalnih reformi, ali su se već uključili u odabrane aktivnosti u posljednje tri godine u cilju poboljšanja kvaliteta implementacije.

Generalno, posljednje tri godine nagovještavaju pomak od usvajanja i kontinuiranog revidiranja zakona o javnoj upravi ka izgradnji kapaciteta za bolje sprovođenje okvira upravljanja ljudskim resursima. Albanija je predvodila u aktivnostima ulaganja u mehanizme e-zapošljavanja, obuke članova izbornih komisija i razvoja elektronskih baza podataka za poboljšanje procesa ispitivanja. Sve ove aktivnosti pomogle su u profesionalizaciji procesa zapošljavanja i izbora. Ostale članice ReSPA-e kreću se u istom pravcu nakon (planiranog) usvajanja novih zakona o javnoj upravi u posljednje tri godine.

Drugo, reformski napor za unaprjeđenje procedura zapošljavanja i poboljšanja kvaliteta njihove primjene bili su evidentni u svim **oblastima zapošljavanja**.

Neke članice ReSPA-e, posebno Srbija, Makedonija i Crna Gora, povećale su obuhvat primjene procedura zapošljavanja na osnovu zasluga na privremeno zaposlene i na rukovodioce institucija. Međutim, ograničeni obuhvat zakona o javnoj upravi u slučajevima kao što je Bosna i Hercegovina podrazumijeva da veliki udio administrativnog osoblja ne može biti obuhvaćen standardnim postupcima zapošljavanja na osnovu zasluga.

U oblasti planiranja, centralnog odobravanja radnih mjesta i javnog oglašavanja konkursa, osnovni elementi zapošljavanja su ispravno postavljeni širom regiona. U ovoj oblasti zapošljavanja je uočen pozitivan trend sa inicijativama za unaprjeđenje efikasnosti i pristupačnosti procesa prijave kandidata. Konkretno, mehanizmi e-zapošljavanja profesionalizirali su proces prijavljivanja i imaju potencijal da ojačaju princip zasluga.

Na zapadnom Balkanu potrebno je formiranje izbornih komisija za gotovo sve kategorije zaposlenih. U posljednje tri godine došlo je do pozitivnog pomaka zbog ulaganja u obuku članova komisije i regulisanjem uloge spoljnih eksperata u procesu izbora. Ove aktivnosti su pomogle da se profesionalizuje uloga komisija u procesu zapošljavanja i izbora. Međutim, potrebni su dodatni napor za jačanje kapaciteta komisija za izbor.

Pisani ispiti i intervjui se zahtijevaju i tretiraju kao ulazna tačka u javnu upravu kod većine članica ReSPA-e mada je trend u ovoj oblasti zapošljavanja dvojak. U Republici Srpskoj pisani ispiti koji su osnovna karakteristika zapošljavanja po zaslugama nisu zakonski zahtijevani, iako se često koriste u praksi. U isto vrijeme, primjena pisanih ispita sada je postala jedan od zahtjeva u Srbiji i njihov djelokrug primjene je proširen i u Crnoj Gori. Proces sprovođenja pisanog ispita i intervjua je profesionalizovan u Albaniji i Makedoniji.

Najzad, oblast rangiranja i izbora kandidata na kraju procesa zapošljavanja najmanje se promijenila u posljednje tri godine i ostaje oblast koja treba da se dalje razmatra. Prenos ovlašćenja za izbor rukovodiocima institucija u Crnoj Gori pozitivan je izuzetak u ovoj oblasti.

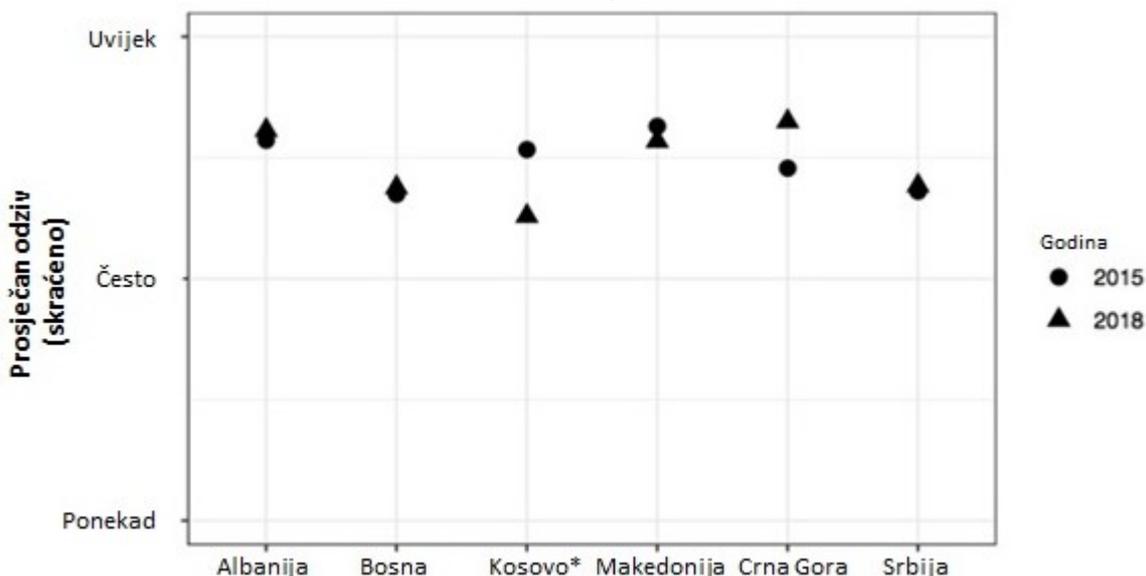
Međutim, ministri su zadržali važne uloge u procesu izbora u Srbiji i Bosni i Hercegovini. Postupak zapošljavanja iz baze kandidata u Albaniji i dalje je jedini institucionalni dizajn (i praksa) koji pomaže smanjenju mogućnosti za neprimjereno političko miješanje. Uvođenje zapošljavanja iz baze kandidata na Kosovu* obećava jačanje principa zasluga u budućnosti, ali zahtijevat će znatna ulaganja u implementacijski kapacitet.

Treće, iako su aktivnosti reforme članica ReSPA-e uglavnom imale za cilj jačanje principa zasluga, dokazi govore da se **prakse zapošljavanja** nisu mnogo promijenile. Na slici ispod prikazan je indeks svakodnevne primjene procedura zapošljavanja na osnovu zasluga od strane institucija javnog sektora u zemljama članicama. Sastoji se od osam stavki koje uključuju javno oglašavanje slobodnih radnih mesta, formiranje komisija za izbor, polaganje pisanih ispita i izbor najboljeg kandidata sa liste uspješnih kandidata, te kombinuje rezultate

kako za eksperte tako i za državne službenike višeg nivoa za 2015. i 2018. godinu kako bi se identifikovali generalni trendovi u praksi zapošljavanja širom regiona.

Iz regionalne perspektive, rezultat ukazuje na to da se procedure zapošljavanja na osnovu zasluga generalno primjenjuju u cijeloj regiji. Podaci sugerišu da se većina postupaka zasluga primjenjuje uvijek ili često od strane 80 do 90 procenata institucija u javnom sektoru. Štaviše, poređenje tokom vremena sugeriše da prakse zapošljavanja najbolje karakteriše stabilnost. Ovo ne bi trebalo biti iznenađujuće jer prakse upravljanja podliježu inerciji i poznato je da se sporo mijenjaju. Štaviše, uticaj aktivnosti izgradnje kapaciteta sprovedene tokom posljednje tri godine će samo polako razvijati uticaj na svakodnevnu praksu zapošljavanja.

Slika 13. Indeks praksi zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, Nivo eksperata i službenika na višim pozicijama, 2015. i 2018. godine

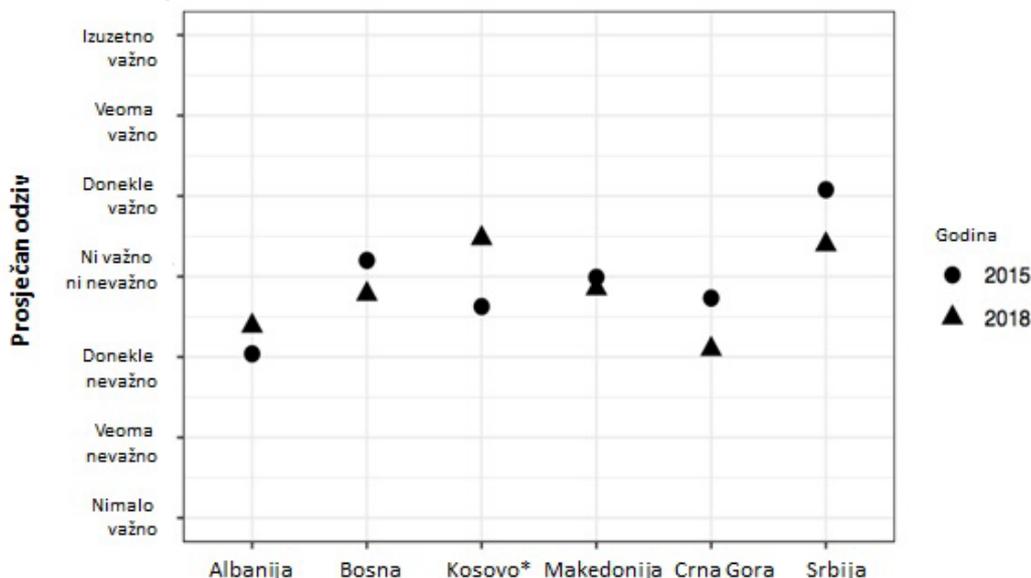


Međutim, podaci takođe sugerišu da praksa zapošljavanja na osnovu zasluga varira unutar regiona, sa ukupnim pozitivnim trendom povećanja primjene procedura zasnovanih na zaslugama u Crnoj Gori i blago negativnim trendom na Kosovu*. U Crnoj Gori se pozitivan trend može povezati sa usvajanjem novog zakona o javnoj upravi. Proces izrade nacrtu vjerovatno je povećao vidljivost zapošljavanja na osnovu zasluga u institucijama javnog sektora, uslijed čega prakse zapošljavanja sve više uzimaju u obzir zahtjeve zasluga. Treba očekivati da će puna primjena novog zakona u budućnosti dodatno promovisati meritokratske prakse zapošljavanja na osnovu zasluga..

Trend na Kosovu* je teže tumačiti, jer sistem javne uprave još uvijek nije pretrpio značajne promjene. Međutim, postupak zapošljavanja na Kosovu* je visoko decentralizovan i teško ga je nadgledati. Stoga je razumljivo da se prakse zapošljavanja razlikuju od prvobitne namjere njihovih kreatora. Očekuje se da će planirana reforma obrnuti skorašnji trend na Kosovu*.

U odnosu na značaj kriterijuma „bez zasluga“ u procesima zapošljavanja, podaci dobiveni anketiranjem rukovodilaca za ljudske resurse ukazuju na neznatno smanjenje važnosti političkog uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi. Indeks u nastavku sastoji se od četiri stavke koje se odnose na značaj podrške političkog rukovodstva, tj. ministra, zamjenika i savjetnika i podrške političkih stranaka na izbor kandidata. Opet, rezultati za eksperte i visoko pozicionirane državne službenike su kombinovani.

Slika 14. Indeks političkog uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi, ekspertski i viši nivo, 2015. i 2018. godine



Kada upoređujemo trendove među članicama ReSPA-e, podaci ukazuju da je politički uticaj postao nešto značajniji na Kosovu* i u manjoj mjeri u Albaniji. Nasuprot tome, u Crnoj Gori i Srbiji trend ukazuje na smanjenje političkog uticaja. Tokom vremena, razlike su male za preostale slučajeve.

Različiti trendovi u cijelom regionu ne prikrivaju nalaz da politički uticaj i dalje igra veliku ulogu u zapošljavanju državnih službenika a prema podacima iz odgovora rukovodilaca za ljudske resurse. To znači da zapošljavanje u javne uprave na Zapadnom Balkanu i dalje karakteriše značajan stepen politizacije uprkos redovnoj primjeni pravila i postupaka koji su bazirani na zaslugama. Politizacija će i ubuduće ostati glavni izazov u jačanju **principa zasluga** i promovisanju depolitizacije u oblasti zapošljavanja.

Ovaj opšti zaključak konačno postavlja pitanje u kojoj su mjeri članice ReSPA-e prihvatile preporuke osnovne studije iz 2015. godine i u kojoj mjeri su aktivnosti ReSPA-e doprinijele pozitivnom trendu u regiji.

U 2015. godini, osnovna studija ReSPA-e zaključena je sa 61 preporukom, varirajući od tri preporuke za Makedoniju, do pet za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, šest za Albaniju, sedam za Kosovo* i nivo institucija BiH, trinaest za Crnu Goru i petnaest za Srbiju. Broj preporuka nije podrazumijevao procjenu kvaliteta procedura i praksi zapošljavanja, već su iste prilagođene pojedinačnim slučajevima.

Procjena razlikuje četiri nivoa prihvatanja preporuka za 2015. godinu.

- (1) Preporuka se može „usvojiti i sprovesti“. To znači da je zakonom, uredbom ili drugim zvaničnim dokumentom postojala čvrsta posvećenost da se preporuka poštuje i što je važno, odražava u svakodnevnoj praksi zapošljavanja i izbora. Drugim riječima, nije dovoljno da zakon bude na snazi. Umjesto toga, implementacija se striktno razumije kao „upotreba“ ili „praksa“.
- (2) Preporuka se može „usvojiti i djelimično sprovesti“, odnosno primjena je možda započela, ali ostaje nepotpuna i treba joj daljnja dorada.
- (3) Preporuke mogu biti „usvojene i u pripremi“, odnosno postoji čvrsta obaveza u zakonu, uredbi, strategiji reforme ili drugom službenom dokumentu koji će slijediti

preporuku, ali to još nije "praktikovano". Na Kosovu* i u Srbiji postoji nekoliko primjera preporuka koje su ugrađene u nove/izmijenjene zakone i uredbe ali se još uvijek ne koriste kao dio svakodnevnih procesa zapošljavanja.

(4) Preporuka se može klasifikovati kao „nije usvojena“, što znači da jednostavno nije došlo do promjene prakse, formalno-pravnog okvira ili plana u bilo kojem drugom zvaničnom dokumentu.

Tri godine kasnije, dokazi pokazuju da su članice ReSPA-e usvojile 39 (64%) preporuka. Od preporuka koje su usvojene, 26 (67%) je sprovedeno u potpunosti ili djelimično. Preostalih 13 preporuka usvojeno je, ali je preostala priprema istih. Većina potonjih preporuka navedena je za Kosovo* i Srbiju gdje su preporuke uvrštene u nedavno donijete zakone ili dopune, ali primjena u smislu redovne prakse tek počinje ili još nije započela.

Najveći procenat preporuka usvojen je u Albaniji i Crnoj Gori (83 odnosno 100%), uzevši u obzir da se za Albaniju većina preporuka fokusirala na mjere dopune primjene zakona iz 2013. godine, a za Crnu Goru su preporuke ugrađene u zakon iz 2017. koji je stupio na snagu u julu 2018. Nasuprot tome, u Bosni i Hercegovini je udio usvojenih preporuka manji (18 procenata), ali treba očekivati da će se još mnogo preporuka uzeti u obzir tokom pripreme novih zakona o javnoj upravi. U Dodatku ove studije su navedene sve preporuke i njihov status u primjeni.

Prihvatanje velikog dijela preporuka od strane članica ReSPA-e svjedoči o pozitivnoj ulozi ReSPA-e u promociji reforme i profesionalizacije javne uprave na Zapadnom Balkanu. Završetak osnovne studije o zapošljavanju na osnovu zasluga u 2015. godini upotpunjen je prevodom studije na lokalne jezike i prezentacijom na Godišnjoj konferenciji ReSPA-e za 2015. godinu.

ReSPA je tokom 2017. godine organizovala, a na inicijativu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu u Srbiji, Dan otvorenih vrata u Beogradu kako bi široj publici donosilaca odluka i rukovodilaca za ljudske resurse u javnoj administraciji predstavila nalaze regionalne studije. Dan otvorenih vrata, koji je uključivao prezentaciju osnovne studije ReSPA-e za 2015. godinu, takođe je održan u Sarajevu kako bi se ista predstavila kreatorima politika u Bosni i Hercegovini. Serija Dani otvorenih vrata zaključena je prezentacijom studije u Briselu u junu 2017. godine.

Da bi se pozitivno doprinijelo reformi javne uprave u regionu, iskustvo sugeriše da je od suštinske važnosti „donijeti“ rezultate regionalnih studija, uključujući i njihove preporuke, javnoj upravi članica ReSPA-e.

Nekoliko preporuka iz osnovne studije ReSPA-e u 2015. godini su dalje pratile aktivnosti podrške u zemlji a koje je finansirala i koordinisala ReSPA. Na primjer, na zahtjev Odjeljenja za javnu upravu u Albaniji, ReSPA je podržala razvoj video tutorijala za podršku primjeni sistema online prijave za upražnjena radna mjesta. Kao što je razmatrano gore, video tutorial je bio efikasna mjera za unaprjeđenje pristupačnosti procesa prijave za korisnike.

Inicijativa e-zapošljavanja u Albaniji već je izazvala interesovanje ostalih članica ReSPA-e. Na primjer, Agencija za državnu službu institucija BiH zatražila je podršku od ReSPA-e da se uključi u iskustvo Albanije. To je pomoglo da se organiziraju studijske posjete i studije izvodljivosti kako bi se podržale buduće inicijative za e-zapošljavanje u Bosni i Hercegovini.

Ostale zapažene inicijative koje su povezane sa preporukama osnovne studije iz 2015. godine uključuju podršku razvoju instrumenata za obuku članova komisije za izbor u Crnoj Gori i reviziju metodologije opisa poslova na Kosovu*.

Mehanizmi podrške u zemlji i takozvani zahtjevi za hitne potrebe članica ReSPA-e podržali su usvajanje i primjenu preporuka i stoga bi ih se u budućnosti trebalo sistematičnije koristiti. Međutim, podrška Evropske komisije i bliska koordinacija sa SIGMA-om su neophodni za jačanje doprinosa aktivnosti ReSPA-e profesionalizaciji javne uprave na Zapadnom Balkanu.

III. Zaključci i implikacije za reformu javne uprave

Ova studija se bavila promjenama u procedurama i praksama zapošljavanja u javnim upravama članica ReSPA-e od 2015. godine, kada je završena osnovna studija ReSPA-e o zapošljavanju zasnovanog na zaslugama.

Koristeći sličan pristup kao osnovna studija iz 2015. godine, studija je utvrdila generalno pozitivan trend ka jačanju principa zasluga u cijelom regionu. Promjene su bile uočljivije u oblasti institucionalne reforme, kao i u vezi sa uložnim naporima na izgradnji kapaciteta za unapređenje primjene procedura zapošljavanja. Praksa zapošljavanja ostala je uglavnom stabilna, mada se za neke, ali ne i za sve članice ReSPA-e, može uočiti blagi pad političkog uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi.

Ovaj odjeljak se završava sa osam opštih preporuka za buduće reforme u oblasti zapošljavanja u javnim upravama regiona. One će biti upotpunjene preporukama za pojedine zemlje u dodatku ovog izvještaja.

#1 Od 2015. godine, sve članice ReSPA-e uključile su se u proces reforme javne uprave a koje su imale uticaj na zapošljavanje zasnovano na zaslugama. Međutim, članice su dostigle različite faze procesa reformi, što je imalo posljedice na aktivnosti koje su obavljale u posljednje tri godine, kao i na aktivnosti na koje će se morati fokusirati u bliskoj budućnosti.

- Za Albaniju i Makedoniju preporučuje se da nastave da ulažu u kapacitete za poboljšanje i konsolidaciju primjene postupka zapošljavanja.
- Za Crnu Goru, Srbiju i Kosovo*, fokus će biti na postizanju potpune primjene, što će podrazumijevati stalne napore na izgradnji kapaciteta za implementaciju. Srbija i posebno Kosovo* su još uvijek na početku ovog procesa.
- Za Bosnu i Hercegovinu, fokus će se morati usmjeriti na razvoj sveobuhvatnih reformi javne uprave i izradu novih zakona ili izmjena i dopuna postojećih. Nivo bosanskohercegovačkih institucija i entitetski nivo su dakle još uvijek na početku procesa, ali to također uključuje mogućnosti za usklađivanje institucionalnog okvira.

Sagledavajući pet oblasti zapošljavanja,

#2 Zapošljavanje zasnovano na zaslugama formalno su institucionalizovale sve članice ReSPA-e. Zapošljavanje na osnovu zasluga prošireno je i na zaposlene na određeno vrijeme u Srbiji i Makedoniji. Međutim, studija je pokazala da, širom regiona, ova kategorija zaposlenih nije uvijek obuhvaćena osnovnim procedurama zapošljavanja na osnovu zasluga, više pozicije u javnoj upravi nisu uvijek u potpunosti uključene u djelokrug postupaka na osnovu zasluga (npr. Makedonija) i javni službenici koji nisu obuhvaćeni zakonom o državnoj upravi ne podležu osnovnim procedurama zapošljavanja na osnovu zasluga (posebno u Bosni i Hercegovini). Djelokrug primjene postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga stoga treba da nadgledaju i preispitaju sve članice ReSPA-e kako bi se osiguralo da se osnove zapošljavanja na osnovu zasluga primjenjuju na sve kategorije zaposlenih.

#3 Svim članicama ReSPA-e potrebne su osnove koje se odnose na kadrovsko planiranje, odobravanje na centralnom nivou i javno oglašavanje konkursa za posao. Shodno tome, fokus aktivnosti bio je na izgradnji kapaciteta za planiranje i posebno, na efikasnosti i pristupačnosti procesa prijave kandidata. Alat za e-zapošljavanje, najkorišteniji do sada u Albaniji, ima značajan potencijal da ojača princip zasluga tokom procesa zapošljavanja. Članice ReSPA-e trebalo bi dakle, da ulažu ili nastave da ulažu u razvoj alata e-zapošljavanja kako bi poboljšale primjenu procedura zapošljavanja.

#4 Sve članice ReSPA-e zahtijevaju formiranje izbornih komisija. Uloženi napor na izradi uputstava i obuka članova komisije doprinijeli su profesionalizaciji izbornih komisija. Ulogu spoljnih eksperata regulisalo je nekoliko članica ReSPA-e. Preporučuje se nastavak ulaganja u profesionalizaciju izborne komisije i sprovođenje aktivnosti ove vrste u Srbiji i na Kosovu* gdje su iste planirane nakon usvajanja novih zakona o drzavnoj upravi. Pored toga, članice ReSPA-e trebalo bi da promovišu političku nepristrasnost i profesionalnu nezavisnost komisija. Audio snimanje intervjuja tokom procesa zapošljavanja trebalo bi da bude jedna od mjera koje bi trebalo razmotriti u cijelom regionu.

#5 Pismeni ispiti i intervjui su osnovne komponente zapošljavanja na osnovu zasluga koje zahtijevaju i upražnjavaju sve članice ReSPA-e. Republika Srpska bi trebalo da razmotri uvođenje obaveznih pisanih ispita kako bi se kompletirao institucionalni okvir zapošljavanja zasnovanog na zaslugama. U ostalim slučajevima, fokus bi trebao biti na razvoju kapaciteta za sprovođenje postupka ispitivanja. Uvođenje intervjuja baziranog na kompetencijama u Bosni i Hercegovini ojačao je princip zasluga i trebalo bi da ga razmotre ostale članice ReSPA-e.

#6 Na kraju procesa zapošljavanja, članice ReSPA-e uglavnom zahtijevaju rangiranje kandidata, međutim osnovni zahtjevi trebaju biti revidirani u Federaciji Bosne i Hercegovine kako bi se osiguralo da se kandidati rangiraju u skladu s rezultatima ispitivanja. Štaviše, ministri zadržavaju ovlaštenja za odabir u nekoliko slučajeva kao što su Srbija i Bosna i Hercegovina, pružajući podsticaje za politički uticaj na odluke o zapošljavanju i izboru kandidata. Zapravo, formalna i neformalna (npr. preko političkih stranaka) politizacija zapošljavanja državnih službenika i dalje ostaje evidentna širom regiona. Napore na suzbijanju političkog uticaja na zapošljavanje u javnoj upravi bi stoga trebale uložiti sve članice ReSPA-e.

#7 Širom regiona postalo je očigledno da reforma javne uprave sve više prebacuje svoj fokus sa revizije i nadogradnje institucionalnih okvira na razvijanje mjera poboljšanja kapaciteta za sprovođenje procedura zapošljavanja. Širom regiona trebalo bi razmotriti sistematske napore na razvoju mjera izgradnje kapaciteta i razmjenu iskustava među članicama ReSPA-e.

#8 ReSPA je doprinijela pozitivnom trendu zapošljavanja u javnoj upravi objavljivanjem osnovne studije iz 2015. godine, predstavljanjem nalaza na "Danima otvorenih vrata", kao i pružanje podrške realizaciji različitih aktivnosti u svakoj zemlji članici. Za naredni ciklus aktivnosti, ReSPA bi trebalo da razmotri sistematski pristup razmijeni informacija i angažovanju na nivou regiona i zemalja, kao i blisku saradnju sa partnerima iz zemlje kako bi se pripremile smjernice dopunjene sveobuhvatnim programima aktivnosti koji mogu podržati efikasno sprovođenje postupaka zapošljavanja na osnovu zasluga. Bliska koordinacija aktivnosti sa Evropskom komisijom, SIGMA-om i drugim regionalnim i međunarodnim organizacijama bi značajno unaprijedila pozitivan doprinos koji ReSPA može dati na Zapadnom Balkanu.

IV. Preporuke za ReSPA članice

Ova ReSPA studija završava se specifičnim preporukama za svaku članicu ReSPA-e i za Kosovo*. Preporuke su rezultat ove analize i uzimaju u obzir najnovije ocjene Evropske komisije i SIGMA-e.

Preporuke adresiraju institucionalne promjene u onoj mjeri u kojoj se promjena zakona o javnoj upravi planira ili čeka iako još uvijek nedostaju osnovne komponente zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u pravnom okviru. Obavezna pisana ispitivanja prilikom zapošljavanja su primjer osnovne komponente zapošljavanja zasnovanog na zaslugama.

Preporuke se u najvećem dijelu fokusiraju na unaprjeđenje procedura zapošljavanja i, stoga, predlažu se mjere na izgradnji kapaciteta za profesionalizaciju procesa zapošljavanja.

ReSPA će imati važnu ulogu u pružanju podrške u sprovođenju kako opštih preporuka koje su gore navedene, tako i preporuka za svaku zemlju pojedinačno koje su navedene u nastavku. Kao prvo, ReSPA planira da radi na predstavljanju rezultata studije kroz prevodjenje, prezentovanje preporuka na sastancima ReSPA Radne grupe, na ReSPA ministarskoj konferenciji i drugim međunarodnim konferencijama.

Pored toga, ReSPA ima cilj da organizuje "Dane otvorenih vrata" kako bi predstavila nalaze studije u glavnim gradovima Zapadnog Balkana i kako bi se informisala šira publika donositelja odluka i praktičara u javnoj upravi na nivou svake zemlje članice. Iskustvo iz osnovne studije ReSPA-e iz 2015. godine sugerise da prezentacije i radionice doprinose uključivanju visokih državnih službenika i podižu svijest van javne administracije, među članovima parlamenta, predstavnicima civilnog društva i lokalnim medijima.

Pored razmjene iskustava među članovima ReSPA Radne grupe i organizacije događaja sa ciljem širenja rezultata i informacija, ReSPA ima na raspolaganju i niz instrumenata koji podržavaju sprovođenje preporuka formulisanih u ovoj studiji. Konkretno, ReSPA nudi „Šemu mobilnosti“ i „Mehanizam za podršku u zemlji“ za pomoć svojim članicama i Kosovu*.

Šema mobilnosti zasniva se na bilateralnoj saradnji koja omogućava predstavnicima iz jedne zemlje da putuju i edukuju se u drugoj zemlji. Na primjer, uspješno je primijenjena kada su agencije za javnu upravu državnog i entitetskog nivoa u Bosni i Hercegovini primile podršku albanskog Odjeljenja za javnu upravu za uvođenje alata e-zapošljavanja. Slično tome, mehanizmi podrške u zemlji omogućavaju članicama ReSPA-e da zatraže ekspertizu iz regiona ili van regiona u kontekstu ciljanih malih projekata.

ReSPA će preuzeti aktivnu ulogu u održavanju implementacije preporuka ove studije i na taj način će značajno pomoći profesionalizaciji zapošljavanja na osnovu zasluga u regionu Zapadnog Balkana.

IV.1. Albanija

Albanija postiže stalni napredak u oblasti zapošljavanja po zaslugama od objavljivanja osnovne studije ReSPA-e iz 2015. godine. Albanija je sprovela značajnu reformu javne uprave 2013. godine. Uvela je takozvano zapošljavanje iz baze kandidata na ulaznom nivou; inovativni dizajn za region koji je od tada pomagao u smanjenju politizacije i nepotizma u zapošljavanju. Tokom posljednje tri godine, Albanija je uložila u kapacitet za sprovođenje postupka zapošljavanja iz baze kandidata. Bila je prvak u regionu u vezi sa uvođenjem alata e-zapošljavanja, upotrebom digitalne tehnologije za podršku u ocjenjivanju kandidata i uspostavljanjem i obukom stalnih izbornih komisija. ReSPA je podržala nekoliko inicijativa koje se odnose na e-zapošljavanje. Ipak, pitanje planiranja i vrijeme potrebno za popunjavanje slobodnih pozicija i dalje su oblasti koje zahtijevaju unaprjeđenje. Štaviše, procedura zapošljavanja najvišeg nivoa rukovodilaca još uvijek nije u potpunosti sprovedena.

Positivan razvoj u Albaniji odražava se u najnovijem Izvještaju o napretku Evropske komisije (2018). U izvještaju se prepoznaje da je javna uprava „umjereno pripremljena“ za pristupanje EU i pokazala je „napredak“ tokom prethodne godine zahvaljujući uspostavljanju „transparentnijih procedura zapošljavanja i jačanju kapaciteta administracije za zapošljavanje na osnovu usluga“.

Posljednji izvještaj o nadgledanju SIGMA-e (2017) dolazi do sličnog zaključka koji rangira albansku proceduru zapošljavanja i prakse najviše u regionu. Pored toga, pozitivno gleda na uvođenje digitalnih alata radi povećanja efikasnosti i nepristrasnosti u procesu zapošljavanja. Ipak, SIGMA se kritički osvrće na nepotpunu primjenu procedura za imenovanje članova najvišeg nivoa rukovodilaca i o radu Službe za upravljanje ljudskim resursima. I Evropska komisija i SIGMA imaju primjedbu na opadajući broj prijavljenih kandidata po poziciji u Albaniji od 2015. godine. Iako se čini da je blagi pad očigledan, ovo istraživanje ReSPA-e takođe je pokazalo da je broj prijavljenih kandidata za oglašenu slobodnu poziciju u Albaniji znatno veći nego u mnogim drugim zemljama u regionu.

U skladu sa ovim kontekstom i nalazima ove studije ReSPA-e, preporučuje se da Albanija

1. Nastavi da ulaže u mjere na poboljšanju kapaciteta za efikasno sprovođenje postupka zapošljavanja na osnovu zasluga, nadograđujući tako pozitivne rezultate iz posljednje tri godine.
2. Razmotri mjere za podršku planiranju kadrova od strane jedinica za ljudske resurse pojedinih institucija, uključujući pružanje smjernica i kurseva obuke za zaposlene u ovim jedinicama, kako bi se povećala efikasnost postupka zapošljavanja iz baze kandidata i smanjilo vrijeme potrebno za popunjavanje upražnjenih pozicija.
3. Uloži napore da u potpunosti funkcionalizuje informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima.
4. Nastavi sa uložnim naporima na obuci članova stalnih komisija za izbor kako bi se povećala stručnost članova komisije i dosljednost procesa zapošljavanja.
5. Uloži napore na održavanju visokih standarda komponente pisanog ispita neprekidnim ažuriranjem i proširivanjem elektronske baze podataka ispitnim pitanjima.
6. Razmotri mjere za efikasnije nadgledanje komponente intervjua u postupku ispitivanja, na primjer audio snimanje intervjua. Ovakva mjera bi se temeljila na trenutnoj praksi intervjuisanja kandidata za najviše pozicije u javnoj upravi.

7. Uloži napore da u potpunosti sprovede postupak izbora članova najvišeg nivoa rukovodstva u saradnji sa Albanskom školom javne uprave i smanji oslanjanje na izuzimanje iz procedure njihovog imenovanja.

IV.2. Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini, reforma javne uprave, koja je uključivala i mjere za profesionalizaciju prakse zapošljavanja, postigla je određeni napredak nakon objave osnovne studije ReSPA-e iz 2015. godine. Napori na izmjenama zakona o javnoj upravi ili usvajanju novih zakona nisu bili uspješni. Na nivou institucija BiH, odustalo se od sprovođenja reforme. U Federaciji Bosne i Hercegovine zakon je izmijenjen kako bi se sprovela politička kontrola imenovanja viših pozicija u javnoj upravi, što je kontraproduktivno za profesionalizaciju javne uprave. Međutim, Ustavni sud je poništio amandman i nametnuo potrebu ponovnog pokretanja procesa reforme. Mnogi sistemski problemi zapošljavanja, poput široke politizacije i nepotizma, nezadovoljstva efikasnošću postupka zapošljavanja i fragmentacije sistema javne uprave traju od 2015. godine.

S druge strane, Bosna i Hercegovina je prošla kroz nekoliko inicijativa za poboljšanje procedure zapošljavanja. Najvažnije je da su nivoi institucija BiH uveli intervju bazirane na kompetencijama i obučili oko 300 (budućih) članova izbornih komisija za primjenu nove metodologije. Agencije za državnu službu na nivou institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske saradivale su s albanskim Odjeljenjem za javnu upravu i uz podršku ReSPA-e kako bi istražili mogućnosti za uvođenje alata za e-zapošljavanje u cilju olakšavanja postupaka prijave i provere kandidata u narednom periodu.

Posljednji izvještaj Evropske komisije o napretku potvrđuje da je „Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave i da u protekloj godini nije ostvaren napredak“ (2017/2018). U skladu s tim, Komisija poziva institucije na nivou BiH i na entitetskim nivoima da izmijene zakonske propise o javnoj upravi, poboljšaju sprovođenje procesa upravljanja ljudskim resursima i smanje rizik od politizacije.

SIGMA Izvještaj o praćenju (2017) rangira kvalitet procedura i praksi zapošljavanja u Bosni i Hercegovini ispod ostalih članica ReSPA-e na zapadnom Balkanu. SIGMA je posebno kritična u pogledu fragmentacije sistema javne uprave na nivou BiH institucija, entitetskog i kantonalnog nivoa. Slično ovoj studiji ReSPA-e, SIGMA izražava zabrinutost zbog ograničenog okvira zakona o javnoj upravi, prema kojem veliki dio administrativnog osoblja podliježe manje rigoroznim standardima i procedurama zapošljavanja. Izvještaj dalje ukazuje na pretjerano formalističke procedure zapošljavanja kao prepreku za efikasnu primjenu, nedostatak „zaštitnih mjera“ protiv političkog uticaja i ograničen kapacitet komisija za izbor, što su ujedno i najznačajniji nalazi.

S obzirom na ovo i imajući u vidu nalaze ove ReSPA studije, preporučuje se da nivo institucija BiH i entitetski nivo Bosne i Hercegovine

1. Uključi u dalju analizu zasnovanu na dokazima kako bi ponovo započeli pripremu koncepata reforme javne uprave, uključujući reviziju procedura zapošljavanja i propisa koji će biti praćeni usvajanjem novih zakona o javnoj upravi ili izmjenama i dopunama zakona. Ova preporuka je relevantna za nivo institucija BiH (institucije BiH), Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS).
2. Pregledaju opseg zakona o javnoj upravi ili osiguraju da se osnove zapošljavanja na osnovu zasluga, poput oglasa za posao, pisanog testa i intervjua primjenjuju za sve kategorije zaposlenih, uključujući zaposlene čiji je status regulisan zakonom o radu, kao i zaposlene na određeno vrijeme. (Institucije BiH, FBiH, RS)
3. Razmisle o uvođenju nove metodologije opisivanja i formatu opisa poslova kako bi se poboljšalo usklađivanje opisa, kadrovskih odluka i postupaka zapošljavanja

koje će biti usklađene sa inicijativama koje se preduzimaju u drugim zemljama Zapadnog Balkana (institucije BiH, FBiH, RS).

4. Razmisle o uvođenju "on-line" alata za zapošljavanje u cilju boljeg upravljanja oglašavanjem, podnošenja i provjere prijave elektronskim putem radi poboljšanja efikasnosti, racionalnosti i nepristrasnosti procesa prijave. Ovo će biti prilika da se uradi nadogradnja na uspješnom pilot-projektu sprovedenom u saradnji s Albanijom i uz podršku ReSPA-e. (Institucije BiH, FBiH, RS)
5. Poduzmu mjere za osposobljavanje članova izbornih komisija, oslanjajući se na pozitivno iskustvo na nivou institucija BiH a u cilju jačanja stručnosti i profesionalnosti članova komisija. (FBiH, RS)
6. Uvedu obavezne pisane ispite u Republici Srpskoj kako bi se osiguralo da su sve osnovne komponente zapošljavanja na osnovu zasluga propisane zakonom primijenjene i u praksi. (RS)
7. Razmotre uvođenje intervjua zasnovanog na kompetencijama, zasnovano na pozitivnom iskustvu na nivou institucija BiH, a u cilju poboljšanja efikasnosti i dosljednosti procesa intervjuisanja. (FBiH, RS)
8. Pregledaju sadržaj opšteg ispita i ulože napore za uspostavljanje elektronskih baza podataka ispitnih pitanja iz kojih se mogu nasumično izvući pitanja za pojedinačna testiranja. (Institucije BiH, FBiH)
9. Razmotre mjere za bolje praćenje dosljednosti i nepristrasnosti procesa intervjuisanja. (Institucije BiH, FBiH, RS)
10. Preispitaju način rangiranja uspješnih kandidata prije konačnog izbora kako bi se obezbjedilo transparentno rangiranje zasnovano na kompetenciji na kraju procesa ispitivanja. (FBiH)
11. Razmotre mogućnost delegiranja ovlašćenja za donošenje konačne odluke o izboru sa ministra na drugog odgovarajućeg službenika institucije, na primjer, sekretara ministarstava, kako bi se smanjio prostor za političko uplitanje u zapošljavanje i izbor. (Institucije BiH, FBiH, RS)
12. Preduzmu mjere za unapređenje koordinacije upravljanja ljudskim resursima i naročito, razmene informacija sa agencijama za državnu službu u cilju prevazilaženja ograničenja kapaciteta koja proizilaze zbog nedostatka relevantnih informacija. (Institucije BiH)

IV.3. Kosovo*

U posljednjih nekoliko godina Kosovo* se fokusiralo na izradu novog zakona o javnim službenicima a samim tim i na pripremu velike institucionalne reforme. Novi zakon je usvojen početkom 2019. godine, ali još nije bio na snazi u vrijeme završetka ove studije. Njegov cilj je uspostavljanje takozvane procedure zapošljavanja iz baze kandidata za ministarstva i organe u njihovoj nadležnosti. Reforma uzima u obzir potrebu za smanjenjem politizacije i nepotizma u zapošljavanju, nedostatak konzistentnih praksi koje proizilaze iz decentralizovanog postupka zapošljavanja i provjere kandidata, kao i nedovoljnog kapaciteta za praćenje i koordinaciju Ministarstva za javnu upravu. Ovi izazovi su postali evidentni i u rezultatima istraživanja koje je ReSPA sprovedla među rukovodiocima za ljudske resurse.

Posljednji Izvještaj Evropske komisije o napretku sugerije „određeni nivo pripreme u oblasti reforme javne uprave“. Izvještaj dalje naglašava „zabrinutost zbog zapošljavanja zasnovanog na zaslugama“ i preporučuje usvajanje novog zakona o javnoj upravi, što je i planirano, kako bi se poboljšala profesionalizacija javne uprave.

Posljednji SIGMA izvještaj o monitoringu (2017) potvrđuje ove nalaze te izdvaja „ograničeni kapacitet (Odjeljenja za javnu upravu) za strateško planiranje i upravljanje ljudskim resursima“. Štaviše, ukazuje na negativne uticaje komisija za izbor koje se formiraju na ad hoc osnovi od strane pojedinih institucija, sve veći broj kandidata koji se zapošljava na osnovu sporazuma o specijalnim uslugama koji ne uključuje princip zasluga, te značajan politički uticaj u procesima zapošljavanja i odabira kandidata.

S obzirom na ovo i uzimajući u obzir nalaze ove studije, preporučuje se da Kosovo*

1. Pripremi podzakonske akte potrebne za efikasnu primjenu novog zakona, nakon što je početkom 2019. godine usvojen novi Zakon o javnim službenicima.
2. Preduzme mjere za podršku jedinicama za upravljanje ljudskim resursima pojedinih institucija da se uključe u planiranje kadrova i uopšte za izgradnju kapaciteta za uspješno sprovođenje novog zakona.
3. Nastavi sa naporima na reviziji metodologije izrade opisa poslova i usklađivanju iste sa zahtjevima nove procedure zapošljavanja iz baze kandidata, nastavljajući ranije inicijative koje je podržala ReSPA.
4. Preduzme mjere za uspostavljanje online sistema zapošljavanja koji je usklađen sa informacionim sistemom za upravljanje ljudskim resursima u cilju upravljanja "on-line" oglašavanjem, podnošenjem i proverom prijava radi poboljšanja efikasnosti, racionalnosti i nepristrasnosti procesa prijave.
5. Uspostavi stalne komisije za izbor imenovane na rok od jedne ili dvije godine kako bi se profesionalizovali procesi provere i odabira kandidata.
6. Preduzme mjere obuke (internih i eksternih) članova komisija za izbor i pripremi smjernice ili priručnik u cilju poboljšanja stručnosti članova komisije.
7. Preduzme mjere za uključivanje eksternih stručnjaka u komisije za izbor i obezbjedi jasnu proceduru njihove provjere, odabira i alokacije pojedinim panelima.
8. Razvije opšti ispit i skup ispitivanja specifičnih za posao kao ključne komponente nove procedure zapošljavanja. U tom kontekstu treba uložiti napore za uspostavljanje elektronske baze podataka o ispitnim pitanjima iz koje se mogu nasumično izvući pitanja za pojedinačna ispitivanja.

9. Razmotri uvođenje intervjua koji će se bazirati na kompetencijama u kontekstu postupka provjere kao i za izbor službenika na visokim pozicijama koji se nadovezuje na pozitivna iskustva drugih članica na zapadnom Balkanu u cilju povećanja efikasnosti izbora i nepristrasnosti procesa intervjuisanja.
10. Razvije smjernice za vođenje intervjua u postupku provjere kandidata u cilju ujednačavanja ove komponente.
11. Razmotri mjere za praćenje dosljedne primjene sprovođenja intervjua, na primjer, audio snimanje intervjua i omogući upotrebu zapisa u slučaju žalbi u cilju povećanja transparentnosti i nepristrasnosti postupka provjere kandidata.
12. Preispita kriterijume za zapošljavanje na određeno vreme na osnovu Sporazuma o specijalnim uslugama i posebno, preduzme mjere za primjenu osnovnih procedura zapošljavanja na osnovu zasluga za njihovo zapošljavanje kako bi se umanjio rizik od politizacije i nepotizma za ovu kategoriju zaposlenih.
13. Preduzme mjere za obezbjeđivanje pune primjene procedure za zapošljavanje službenika na visokim pozicijama i smanji političko uplitanje u njihov izbor.
14. Preduzme mjere za jačanje kapaciteta novog Odjeljenja za menadžment javnim službenicima kako bi se stvorili uslovi za efikasno sprovođenje revidiranog postupka zapošljavanja i uopšte novog zakona o javnoj upravi.

IV.4. Makedonija

Makedonija postigla je određeni napredak u oblasti zapošljavanja na osnovu zasluga od završetka osnovne studije ReSPA-e iz 2015. godine. Konkretno, Makedonija je počela u potpunosti da primjenjuje novi Zakon o administrativnim službenicima, koji je usvojen 2014. godine, a na snazi je od februara 2015. Novi zakon je praćen odgovarajućim sekundarnim zakonodavstvom i naporima da se izgradi dovoljan kapacitet za sprovođenje. U operativnom smislu, zapošljavanje je pretrpjelo značajne promjene od 2015. godine, uključujući primjenu novog, uglavnom automatizovanog, ispitnog postupka i pokretanje online sistema za upravljanje procesom prijave, provjere i odabira. Makedonija je takođe odustala od dugo kritikovane politike zapošljavanja velikog broja zaposlenih na određeno vreme bez oslanjanja na princip zasluga.

Međutim, primjena novog postupka zapošljavanja nije prošla bez poteškoća. Broj kandidata koji ispunjavaju uslove bio je nizak za većinu konkursa i psihološka komponenta ispitivanja je morala biti napuštena kako bi se povećala efikasnost postupka. Štaviše, politički uticaj za pozicije na višem nivou ostaje i dalje relevantan. Novi zakon o javnoj upravi zahtjeva zapošljavanje državnih sekretara „unutar“ javne uprave. Međutim, ne postoji ograničenje kod ponovnog izbora ministara.

Izveštaj Evropske komisije o napretku za 2018. godinu završava pozitivnim mišljenjem za Makedoniju, a odnosi se na umjerenu pripremljenost javne uprave za pristupanje EU i „dobar napredak“ u posljednjem izvještajnom periodu. Izvještaj argumentirano naglašava pozitivnu promjenu od usvajanja do potpune primjene novog zakona o javnoj upravi. Međutim, naglašava važnost osiguranja prakse zapošljavanja na osnovu zasluga širom javne uprave.

Posljednji SIGMA Izvještaj o monitoringu (2017) je takođe pozitivan u vezi sa potpunom primjenom zakona o javnoj upravi i primjenom novog postupka zapošljavanja. Ipak, Izvještaj naglašava uporno politiziranje viših pozicija u javnoj službi i nedovoljne kapacitete Ministarstva za informaciono društvo i upravu (MISA) i Agencije za upravu (AU) za koordinaciju upravljanja ljudskim resursima.

S obzirom na ovo i imajući u vidu nalaze ove studije ReSPA-e, preporučuje se da Makedonija

1. Nastavi da ulaže napore na izgradnji kapaciteta za potpunu primjenu nove procedure zapošljavanja.
2. Preduzme mjere podrške jedinicama ljudskih resursa pojedinih institucija u sprovođenju postupka zapošljavanja i posebno, u podizanju kapaciteta za kadrovske planiranje, što je dugogodišnji izazov za javnu upravu u Makedoniji.
3. Razmotri uspostavljanje stalnih komisija za izbor ili kao početnu tačku uzme kombinaciju stalnih i povremenih članova komisije u cilju povećanja stručnosti i dosljednosti prilikom zapošljavanja i odabira kandidata.
4. Razmotri uključivanje eksternih eksperata u komisije za izbor, uključujući regulisanje njihovog izbora, provjere i alokaciju na pojedinačne konkurse.
5. Preduzme mjere obuke (internih i eksternih) članova komisija za izbor u cilju podizanja stručnosti i profesionalnosti članova komisije.
6. Razmotri uvođenje intervjua zasnovanog na kompetencijama na osnovu pozitivnog iskustva drugih članica na Zapadnom Balkanu kako bi se povećala efikasnost provjere i nepristrasnost procesa intervjua.

7. Razmotri mjere za efikasnije nadgledanje komponente intervjua u postupku ispitivanja putem, na primjer audio snimanja intervjua i omogućavanje upotrebe snimaka u žalbenim postupcima.
8. Preispita pravila za zapošljavanje i izbor državnih sekretara te posebno razmotri mjere za procjenu kandidata na osnovu zasluga prije njihovog imenovanja u cilju smanjenja političkog uticaja i podizanja profesionalne sposobnosti javne uprave naročito za visoke pozicije.
9. Preduzme mjere za podizanje kapaciteta glavnih centralnih institucija Ministarstva za informaciono društvo i upravu i Agencije za upravu u cilju unapređenja koordinacije upravljanja ljudskim resursima.

IV.5. Crna Gora

Crna Gora je postigla relevantan napredak u oblasti zapošljavanja po zaslugama od objavljivanja osnovne studije ReSPA-e iz 2015. godine. Izradila je i usvojila novi Zakon o javnoj upravi koji je stupio na snagu u julu 2018. Zakon rješava nekoliko slabosti prethodne procedure zapošljavanja i obećava dalju profesionalizaciju praksi zapošljavanja u budućnosti. Najistaknutije promjene uključuju uvođenje pisanih ispita za službenike na visokim pozicijama, delegiranje ovlaštenja za izbor sa ministara na drugog odgovarajućeg državnog službenika institucije, mjere za unapređenje horizontalne mobilnosti u javnoj upravi i uvođenje okvira kompetencija koji će utjecati na kategorizaciju radnih mjesta i posebno na procjene javnih uprava.

Posljednji Izvještaj Evropske komisije o napretku potvrđuje pozitivan razvoj u Crnoj Gori. On klasificira javnu upravu kao „umjereno pripremljenu“ za pristupanje EU-u i ističe „dobar napredak“ zahvaljujući usvajanju novog zakona o javnoj upravi, koji ima za cilj „provođenje zapošljavanja zasnovanog na zaslugama širom javne uprave“. Ipak, Evropska komisija priznaje da će uspjeh ove reforme javne uprave zavisiti od usvajanja i primjene podzakonskih akata.

SIGMA Izvještaj o monitoringu objavljen 2017. godine fokusirao se na dizajn i praksu sistema javne uprave koji je uspostavljen prije usvajanja novog zakona o javnoj upravi. Shodno tome, upućuje se na važnost profesionalizacije procedure zapošljavanja za rukovodeća i izvršilačka radna mjesta, smanjenje političke diskrecije u završnoj fazi odabira kandidata i izgradnje kapaciteta za upravljanje ljudskim resursima na centralnom nivou i nivou pojedinačnih institucija. S obzirom na prethodno rečeno i uzimajući u obzir sadašnju studiju ReSPA-e, preporučuje se da Crna Gora

1. Preduzme mjere izgradnje kapaciteta za efikasno sprovođenje nove procedure zapošljavanja.
2. Preduzme mjere za podršku jedinicama za upravljanje ljudskim resursima u okviru institucija da efikasno primjene novu proceduru zapošljavanja, uključujući podršku za unapređenje planiranja kadrova na nivou pojedinačnih institucija.
3. Revidira metodologiju opisa poslova kako bi se okvir kompetencija uključio u sistem planiranja i zapošljavanja.
4. Uspostavi elektronske alate za zapošljavanje kako bi oglašavanje, podnošenje i provera prijave prešla na online sistem i time povećala efikasnost i pristupačnost zapošljavanja u javnoj upravi.
5. Razmotri broj i vrstu zvaničnih/ovjerenih dokumenata koji se moraju podnijeti uz prijavu na konkurs, za razliku od dokumentacije koja je potrebna samo za uspješne kandidate.
6. Uspostavi mjere za redovno osposobljavanje članova komisije za izbor (državnih službenika i eksternih eksperata) i obezbjedi materijale kao što su priručnici i smjernice kako bi unaprijedila stručnost članova komisije i ujednačenost procesa zapošljavanja.
7. Razmotri opšti ispit kao dio cjelokupnog postupka ispitivanja, posebno u pogledu validacije rezultata ispitivanja tokom određenog vremenskog perioda (npr. dvije godine) i uspostavljanja elektronske baze podataka sa ispitnim pitanjima iz koje uprava zadužena za upravljanje ljudskim resursima može nasumično da bira pitanja kako bi povećala efikasnost i nepristrasnost postupka ispitivanja.

8. Razmotri mjere za bolje praćenje komponente intervjua tokom postupka ispitivanja, na primjer audio snimanje intervjua uz saglasnost kandidata u cilju povećanja profesionalnosti i nepristrasnosti procesa zapošljavanja.
9. Preduzme mjere podrške upravi zaduženoj za upravljanje ljudskim resursima i izgradnju kapaciteta potrebnog za uspješnu primjenu novog sistema javne uprave.

IV.6. Srbija

Od objavljivanja osnovne studije ReSPA-e za 2015. godinu, Srbija je postigla određen napredak u oblasti zapošljavanja zasnovanog na zaslugama. Srbija je nedavno usvojila veliku izmjenu zakona o državnim službenicima koja uključuje unapređenje postupka zapošljavanja. Izmenama i dopunama zakona se uvodi upravljanje zasnovano na kompetencijama s implikacijama na planiranje kadrova, opise poslova, zapošljavanje i ocjenjivanje zaposlenih. Institucionalne promjene od 2015. godine dalje uključuju primenu principa zasluga na zapošljavanje na određeno vreme.

Uprkos pozitivnom trendu u 2015. godini, evidentno je da je politizacija prakse zapošljavanja i dalje široko rasprostranjena na svim nivoima javne uprave. Naime, veliki broj rukovodilaca je imenovano kao „vršilac dužnosti“ a koji nisu prošli zvanični postupak zapošljavanja na osnovu zasluga. Štaviše, ministri ostaju formalno odgovorni za konačan izbor kandidata nakon završetka postupka odabira, iako nova procedura umanjuje njihovu diskreciju.

Pozitivan trend reforme javne uprave u Srbiji ogleda se u posljednjem Izveštaju o napretku Evropske komisije (2018). U njemu se navodi da je javna uprava Srbije „umjereno pripremljena u oblasti reforme javne uprave“ i da je „određeni napredak“ postignut tokom prethodnog perioda procjene. Međutim, Izveštaj o napretku zahtijeva od Vlade Srbije da ojača zapošljavanje na osnovu zasluga i ograniči politizaciju javne uprave, naročito za visoke pozicije. Izveštaj o napretku stoga preporučuje izmjene zakona o javnoj upravi i mjere koje će "obezbjediti upravljanje ljudskim resursima zasnovanog na zaslugama".

Slično tome, posljednji SIGMA izvještaj o monitoringu (2017) naglašava važnost unapređenja procedura zapošljavanja na osnovu zasluga kao i ulaganje napora da se smanji broj „vršilaca dužnosti rukovodilaca“ za visoke pozicije u javnoj upravi. Zaista, rezultat Srbije u pogledu efikasnosti zapošljavanja državnih službenika je ispod regionalnog prosjeka u 2017. godini, posebno u odnosu na zapošljavanje službenika na visokim pozicijama.

U skladu sa ovim kontekstom i u svjetlu analize sprovedene za ovu studiju, preporučuje se da Vlada Srbije

1. Preduzme mjere izgradnje kapaciteta za efikasno sprovođenje nove procedure zapošljavanja.
2. Preispita Pravilnike o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mjesta u cilju formalizacije uvođenja kompetencija u opis poslova u skladu sa revidiranim zakonom o državnim službenicima i drugim propisima.
3. Razmotri uvođenje alata za e-zapošljavanje kao što su "on-line" portali kako bi se povećala efikasnost i pristupačnost procesa prijave za korisnika.
4. Razmotri upotrebu "on-line" kanala i društvenih mreža za oglašavanje konkursa za posao koji bi obuhvatili veći broj potencijalnih kandidata.
5. Razmotri delegiranje ovlašćenja za imenovanje članova komisije za izbor sa ministara na druge državne službenike, poput sekretara ministarstava i direktora, kako bi se umanjila mogućnost političkog uticaja u procese zapošljavanja.
6. Razmotri formiranje stalnih izbornih komisija na nivou institucija u cilju povećanja stručnosti i kontinuiteta članstva u komisiji.
7. Razmotri imenovanje spoljnih eksperata u komisije za izbor kako bi se povećala stručnost njihovog rada i stvorili mehanizmi za spoljni nadzor.
8. Osigura obuku članova komisija za izbor kako bi se doprinijelo profesionalizaciji procesa zapošljavanja.

9. Preduzme mjere za potpunu primjenu nove pisane komponente ispitnog postupka, uključujući izradu elektronske baze podataka sa ispitnim pitanjima iz kojih se mogu nasumično izvući pitanja za pojedinačna ispitivanja.
10. Razviti priručnike koji pružaju smjernice o procesu zapošljavanja za članove komisija za izbor kako bi se poboljšala stručnost članova komisije i promovisala dosljednost procesa zapošljavanja.
11. Razmotri delegiranje konačnog izbora uspješnih kandidata od ministara na druge državne službenike poput sekretara ministarstava ili direktora kako bi se smanjio prostor za politički uticaj na samom kraju procesa zapošljavanja i izbora.
12. Smanji broj „vršilaca dužnosti rukovodilaca“ na visokim pozicijama javne uprave kako bi se osigurao njihov izbor na osnovu zasluga. Kao jednu od opcija, Vlada bi trebalo da razmotri reviziju postupka imenovanja, na primjer putem zahtjeva za oglašavanje i osnovno testiranje prije nego što se imenuje vršilac dužnosti rukovodioca.
13. Preduzme mjere za povećanje i izgradnju kapaciteta Službe za upravljanje kadrovima, uzimajući u obzir njenu veću ulogu nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima.
14. Preduzme mjere za izgrađivanje kapaciteta jedinica za upravljanje ljudskim resursima u ministarstvima i drugim institucijama ako bi se olakšala primjena okvira kompetencija koji će uskoro stupiti na snagu.

Dodatak: Lista preporuka ReSPA-e za 2015. godinu i njihov status

Zemlja	B r	Preporuka 2015	Status januar 2019.
Albanija	1	Baza podataka za ispite	Usvojeno i implementirano
Albanija	2	Obuka izbornih komisija	Usvojeno i implementirano
Albanija	3	Razjasniti kriterijume za prijem	Nije usvojeno
Albanija	4	Potpuno primijeniti Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima	Usvojeno i djelomično implementirano
Albanija	5	Standardni obrasci za glavne postupke	Usvojeno i djelomično implementirano
Albanija	6	Poboljšati HR planiranje	Usvojeno i djelomično implementirano
FBiH	1	Pomoću društvenih medija povećati dostupnost oglasa što većem broju ljudi	Usvojeno i implementirano
FBiH	2	Preoblikovati opšti ispit	Nije usvojeno
FBiH	3	Preoblikovati ispit specifičan za posao	Nije usvojeno
FBiH	4	Uvesti bolju provjeru znanja iz jezika	Nije usvojeno
FBiH	5	Povećati transparentnost ispitnog postupka	Nije usvojeno
FBiH	6	Standardizovati evaluaciju intervjua	Nije usvojeno
FBiH	7	Obuka izbornih komisija	Usvojeno i djelomično implementirano
BiH RS	1	Pomoću društvenih medija povećati dostupnost oglasa što većem broju ljudi	Nije usvojeno
BiH RS	2	Uvesti bolju provjeru znanja jezika	Nije usvojeno
BiH RS	3	Povećati transparentnost ispitnog postupka	Nije usvojeno
BiH RS	4	Standardizovati evaluaciju intervjua	Nije usvojeno
BiH RS	5	Obuka izbornih komisija	Nije usvojeno
BiH institucije	1	Preoblikovati opšti ispit	Nije usvojeno
BiH institucije	2	Uvesti bolje testiranje jezika	Nije usvojeno

BiH institucije	3	Povećati transparentnost ispitnog postupka	Nije usvojeno
BiH institucije	4	Standardizovati evaluaciju intervjua	Nije usvojeno
BiH institucije	5	Obuka izbornih komisija	Usvojeno i implementirano
Kosovo*	1	Uključiti nezavisne eksperte u komisije	Usvojeno i u pripremi
Kosovo*	2	Smanjiti veličinu komisija u malim institucijama	Nije usvojeno
Kosovo*	3	Obuka izbornih komisija	Usvojeno i u pripremi
Kosovo*	4	Poboljšati sadržaj ispitivanja	Usvojeno i u pripremi
Kosovo*	5	Poboljšati regulatorni okvir postupka zapošljavanja	Usvojeno i u pripremi
Kosovo*	6	Izvršiti odluke IOB-a	Usvojeno i implementirano
Kosovo*	7	Razviti strategiju upravljanja ljudskim resursima za Kosovo*	Nije usvojeno
Makedonija	1	Obuka izbornih komisija	Usvojeno i u pripremi
Makedonija	2	Razviti priručnik za intervju	Usvojeno i implementirano
Makedonija	3	Obuka za kadrovske rukovodioce	Nije usvojeno
Crna Gora	1	Pregledati sistem horizontalne mobilnosti	Usvojeno i implementirano
Crna Gora	2	Dokumentacija prijava	Usvojeno i djelomično implementirano
Crna Gora	3	Sastav komisija za izbor	Usvojeno i implementirano
Crna Gora	4	Regulisanje uloge nezavisnih eksperata	Usvojeno i implementirano
Crna Gora	5	Obuka izbornih komisija	Usvojeno i djelomično implementirano
Crna Gora	6	Status opštih ispita	Usvojeno i implementirano
Crna Gora	7	Poboljšati ispite tako da budu fer i pravedni	Usvojeno i implementirano
Crna Gora	8	Pismeni ispit za državne službenike	Usvojeno i implementirano
Crna Gora	9	Intervjui zasnovani na kompetenciji	Usvojeno i implementirano
Crna Gora	10	S liste odabrati najbolje rangiranog kandidata za višu javnu poziciju	Usvojeno i djelomično implementirano
Crna Gora	11	Povećati sposobnost nadgledanja	Usvojeno i djelomično implementirano

Zapošljavanje zasnovano na zaslugama na Zapadnom Balkanu: 2015. – 2018. godine

Crna Gora	12	Proširiti postupak na parlamentarnu administraciju	Usvojeno i djelomično implementirano
Crna Gora	13	Proširiti postupak na lokalnu upravu	Usvojeno i djelomično implementirano
Srbija	1	Revidirati Pravilnik o sistematizaciji	Nije usvojeno
Srbija	2	Opisi poslova na osnovu kompetencije	Usvojeno i u pripremi
Srbija	3	Oglasi i ispiti za privremeno osoblje	Usvojeno i u pripremi
Srbija	4	Pregledati sadržaj oglasa za posao	Nije usvojeno
Srbija	5	Smanjiti broj dokumenata za prijavu	Usvojeno i implementirano
Srbija	6	Baza podataka kandidata	Usvojeno i u pripremi
Srbija	7	Duži rok za članove komisije za izbor	Nije usvojeno
Srbija	8	Obuka izbornih komisija	Usvojeno i u pripremi
Srbija	9	Obavezni pismeni ispiti	Usvojeno i u pripremi
Srbija	10	Proširiti HRMS ulogu	Usvojeno i u pripremi
Srbija	11	Obavezni psihološki testovi	Usvojeno i implementirano
Srbija	12	Smanjiti diskreciju rukovodioca institucije	Usvojeno i implementirano
Srbija	13	Povećati skalu ocjenjivanja na 1 - 10	Usvojeno i u pripremi
Srbija	14	Razviti smjernice za REC postupak	Usvojeno i u pripremi
Srbija	15	Povećati ulogu inspekcije	Nije usvojeno

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-37-029-9
COBISS.CG-ID 39277584