



**Вработување според заслуги во земјите од
Западен Балкан: Оценка на промените
направени помеѓу 2015 и 2018 година**



Активностите на ReSPA
се финансирани од
Европската унија

Јан Хајнрик Мејер-Салинг (Универзитетот во Нотингем)
Ким Сас Микелсен (Универзитет Росклид)
Кристиан Шустер (Универзитетски Колеџ Лондон)
Ранка Бартула-Муסיкиќ (Регионална школа за јавна администрација)
Дамир Ахметовиќ (Експерт за јавна администрација, Сараево)
Маргарита Иванова (Експерт за јавна администрација, Скопје)
Хамит Керики (Експерт за јавна администрација, Приштина)
Рајко Радевиќ (експерт за јавна администрација, Подгорица)
Анси Шунди (експерт за јавна администрација, Тирана)
Владимир Влајковиќ (експерт за јавна администрација, Белград)
Регионална школа за јавна администрација

Февруари 2019 година

Овој труд се цитира како што следува:

Мејер-Салинг, Ј-Х Микелсен К.С Шустер, К. Бартула-Муסיкиќ, Р. Ахметовиќ, Д. Иванова, М. Керики, Х. Радевиќ, Р. Шунди, А. Влајковиќ, В. (2019)
Вработувањето според заслуги во земјите од Западен Балкан: Оценка на промените помеѓу 2015 и 2018 година, Даниловград: Публикација на ReSPA.
ISBN 978-9940-37-029-9

Регионалната школа за јавна администрација (ReSPA) претставува меѓувладина организација која поддржува регионална соработка меѓу јавните администрации на земјите од Западен Балкан. Активностите на Школата ги поддржува Европската комисија (ЕК) со кофинансирање преку годишен придонес од членките на ReSPA. Членки на ReSPA се Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Црна Гора и Србија, а државните службеници од Косово^{*1} учествуваат во активностите на ReSPA финансирани од Европската Комисија.

Целта на ReSPA е поддршка на владите на земјите од Западен Балкан за развој на подобра јавна администрација, јавни служби и за целокупните системи на управување за нивните државјани и дејности и да ги подготват за членство во Европската унија.

¹ * Оваа дефиниција не влијае врз ставовите во однос на статусот и согласно Резолуцијата 1244 на ОН и Советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

ОДРЕКУВАЊЕ ОД ОДГОВОРНОСТ

Оваа публикација е изготвена со финансиска поддршка на Европската Унија. Авторите се единствено одговорни за нејзината содржина и таа не секогаш ги одразува ставовите на Европската Унија или на Регионалната школа за јавна администрација. Ниту Регионалната школа за јавна администрација, ниту кое било лице што постапува во нејзино име не се одговорни за тоа на каков начин може да бидат искористени информациите што се содржани во оваа публикација.

Регионалната школа за јавна администрација не е одговорна за надворешните веб страници кои се наведени во оваа публикација.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Регионална школа за јавна администрација, 2019.

Сите права се задржани. Забрането е секое повторно печатење и/или размножување без претходна писмена согласност од ReSPA. Се дозволува нејзина употреба за целите на Европската Унија под одредени услови.

КОНТАКТ

Регионална школа за јавна администрација
Бранеловица
Поштенски Фах 31, 81410
Даниловград, Црна Гора
Телефон: +382 (0)20 817 200
Интернет: www.respaweb.eu
е-пошта: respa-info@respaweb.eu

Признание

Оваа студија е изготвена на барање на Работната група на ReSPA за управување со човечки ресурси во јавниот сектор. Студијата е заеднички е финансирана од ReSPA и од грант од Обединетото Кралство - Грант за економски и социјални истражувања (Грантови за забрзување на влијанијата - Impact Acceleration Account) кој се доделува преку Универзитетот во Нотингем.

Иницијативата потекнува од средбата на Работната група која се одржа во мај 2017 година во Тирана, каде што се донесе одлука да се надгради основната студија од 2015 година за вработување според заслуги во земјите од Западен Балкан и за согледување на препораките формулирани во тој период. Слично како и во 2015 година, студијата вклучи истражување од регионални експерти и анкета на раководниот кадар за човечки ресурси во организациите од јавниот сектор. Повторно предизвик беше да се координира проект од овој размер за краток период и тоа беше интензивен период за сите вклучени страни. Сакаме особено да се заблагодариме на членовите на Работната група за управување со човечки ресурси на ReSPA за нивната поддршка и соработка во текот на проектот. Без нивната помош реализацијата на овој проект не би била возможна. Понатаму сакаме да се заблагодариме на Аника Уделеп и нејзините колеги од SIGMA, Фани Тот и Граем Доерти од Универзитетот во Нотингем и вработените во ReSPA, особено Вања Ивановиќ и Марија Оровиќ, за нивната помош во реализацијата на овој проект.

Ставовите и мислењата што се искажани во овој извештај се ставови и мислења на авторите. Овие ставови и мислења не мора да значи дека се и официјален став на Регионалната школа за јавна администрација, владите, организациите што го финансираа проектот или Универзитетот.

Извршно резиме

(1) Овој Извештај ги презентира наодите од студијата за промените во постапките и практиките за вработување во земјите од Западен Балкан во периодот помеѓу 2015 и 2018 година. Оваа студија е изготвена на барање на Работната група на ReSPA за управување со човечки ресурси во јавниот сектор. Истата заеднички е финансирана од ReSPA и грант од Советот за економски и социјални истражувања – (Грантови за забрзување на влијанијата) - кој се доделува преку Универзитетот во Нотингем.

(2) Студијата се фокусираше на промените што се случиле од завршувањето на основната студија на ReSPA во 2015 година за вработување според заслуги во државната администрација во земјите од Западен Балкан. Со цел да се идентификуваат промените, во второто истражување во 2018 година беше применет сличен пристап, кој се состои од анализата на правните документи, квалитативни интервјуа со државните службеници на високи позиции и надворешните експерти и, посебно, анкетата на раководители на човечки ресурси од институциите од јавниот сектор, со цел да се споредат практиките за вработување во 2015 година и во 2018 година. Анкетата даде 713 одговори, т.е. стапка на одговор од 62% споредено со 58% во 2015 година.

(3) За да се измери промената во однос на начинот на вработувањата во државната администрација, студијата ги разгледуваше (i) промените во институционалните рамки, како што се законите за државна администрација и подзаконските акти, (ii) развојот на мерки за градење капацитети за подобрување на квалитетот на имплементацијата и (iii) промените во практиките за вработување кои беа оценети преку анкетата на раководителите на човечки ресурси.

(4) Вработувањето во државната администрација понатаму се анализираше во пет сфери на вработување, вклучително (i) опсегот на примена на постапки за вработување според заслуги, (ii) планирање, централно одобрување и јавното огласување за слободните работни места, (iii) формирање комисии за избор на кандидатите, (iv) користење писмени испити и директни интервјуа со кандидатите и (v) рангирање и конечен избор на кандидатите. Последното посебно го имаше предвид прашањето на критериуми според заслуга наспроти критериуми кои не се засновани според заслуга, при вработувањето на државните службеници, особено улогата на политичкото влијание.

(5) Студијата забележа широкораспространета позитивна тенденција во регионот. Институционалните реформи, особено напорите за градење капацитети помогнале за јакнење на принципот на вработување според заслуга (мериторност при вработувањето во државната администрација). Практиките за вработување се во голема мера стабилни. Политичкото влијание при вработувањата во државната администрација е незначително намалено споредено со 2015 година. Меѓутоа, промените што се случиле во практиките се мали по обем и нееднакви во различните членки на ReSPA. Позитивната тенденција е релативно повидлива во Црна Гора.

(6) Позитивната тенденција која е широкораспространета е видлива кога се разгледуваат патеките на реформата во државните администрации и случувањата во поединечни сфери/области на вработување.

(7) Сите членки² на ReSPA од 2015 година активно се ангажираат во реформите на државната администрација. Меѓутоа, се разликуваат типовите активности – во периодот на изготвување на оваа студија – членките имаат достигнато различен степен во реформскиот циклус.

(8) Албанија и Северна Македонија ги имаат усвоено реформите во државната администрација во 2013, односно 2015 година. Реформските активности во текот на последните три години се фокусираа на постигнување целосна имплементација во Северна Македонија и консолидација и постепено подобрување на спроведувањето во Албанија.

(9) Црна Гора разви реформи за државната администрација со фокус вработувањето според заслуга. Тоа доведе до усвојување на нов закон што стапи во сила во јули 2018 година. Од тој момент, фокусот е на институционалната реформа, а целта на тековните напори со реформата е постигнување целосна имплементација. Србија и Косово исто така, се фокусирани на институционалната реформа. Србија усвои клучна измена во државната администрација во декември 2018 година. Косово* го усвои новиот закон за државни службеници во почетокот на 2019 година. Фокусот на активностите сега е насочен кон обезбедување ефективно спроведување на новите формално-законски рамки.

(10) Во Босна и Херцеговина конечно се случи повлекување на измените на ниво на институции на БиХ (БиХ), нивно укинување на ниво на Федерација на Босна и Херцеговина (ФБиХ) а истите се во фаза на подготовка во Република Српска (РС). Во тек е повторно отпочнување на институционалните реформи. Сепак, во Босна и Херцеговина се реализираа одредени мерки за подобрување на квалитетот во спроведувањето, главно, на ниво на институциите во БиХ.

(11) Генерално, студијата заклучи дека фокусот на реформите во државните администрации во регионот постепено се менува од акцент на институционалната реформа кон развој на различни видови мерки што ќе помогнат за градење капацитети и подобрување на спроведувањето на постапките за вработување. Во моментот кога се пишуваше овој извештај, овој процес е во најнапредна фаза во Албанија, но постепено добива на важност и во другите членки на ReSPA.

(12) Ако поблиску се разгледаат петте области/сфери на вработување, студијата утврди дека во последните три години се проширил опсегот на примена на постапките на вработување според заслуга. Во Северна Македонија и во Србија, проширена е примената на основни постапки на вработување според заслуга и на времените вработувања. Меѓутоа, понатаму треба да се разгледа примената на постапките за вработување според заслуга на вработените на определено време, високите државни службеници во Северна Македонија, посебно вработените кои не се опфатени со законите за администрација. Конкретно, во Босна и Херцеговина, мнозинството од вработените во јавната администрација се таканаречени јавни службеници што не подлежат на истите постапки за вработување според заслуга како државните службеници.

(13) Студијата утврдува дека во регионот се воспоставени основите за планирање и систематизација на вработените, централно одобрување и огласување на слободните

² Терминот „членки на ReSPA“, исто така се однесува на Косово *, кое е вклучено во активностите на ReSPA како земја-корисник, иако сè уште не е полноправна членка.

работни места. Оваа област на вработување ги бележи најважните промени во последните три години, посебно, поддршка за секторите за човечки ресурси за подобрување на планирањето, инвестиции во е-вработување, со цел подобрување на ефикасноста и обезбедување лесен пристап за корисниците до процесот на аплицирање, активности за опфат во училиштата и универзитетите и користење на социјалните медиуми да се допре до што поголем број потенцијални кандидати.

(14) Во регионот треба да се формираат комисии за избор на кандидати. И во оваа област во вработувањето има различни иницијативи, вклучително, подготовка на прирачници и упатства за членовите на комисијата, обука за членовите на комисијата, посебно во Босна и Херцеговина и Албанија и регулирање на улогата на надворешните експерти во комисиите, на пример, во Црна Гора. Понатаму, се разгледуваат нови мерки за унапредување на објективноста на комисиите за избор на кандидати – што е една од слабостите во вработувањата во државната администрација во регионот, според основната студија од 2015 година – како што се аудио снимање на директните интервјуа со кандидатите. Имајќи го предвид ова, во регионот ретко има воспоставени постојани и полупостојани комисии за избор на кандидати.

(15) Писмените испити и директните интервјуа со кандидатите се основни компоненти за постапките за вработување според заслуга. Истите се услов кај повеќето, но не и кај сите членки на ReSPA. Република Српска сè уште не предвидела задолжителни писмени испити. Црна Гора вовеле задолжителни писмени испити за високите државни службеници. Србија ќе вовеле задолжителни влезни тестови кои се резултат на усвојувањето на измените на законот за државни службеници. Во другите случаи, реформските активности се фокусираат на професионализација на испитниот процес, преку развој на бази на испитни прашања (Албанија, Северна Македонија) и воведување на интервјуа врз основа на компетенциите (на ниво на институции во БиХ). И Србија го вовеле системот кој е заснован на компетенции, а наскоро тоа ќе биде воведено и во Косово*.

(16) Насекаде во регионот најчесто се предвидува рангирање на кандидатите на крајот од процесот за вработување. Меѓутоа, во оваа сфера од 2015 има најмалку промени. Црна Гора е позитивен исклучок, во тоа што со новиот закон се дава овластување на раководителите на институциите да ги избираат кандидатите, со што се напушта поранешната практика со која министрите имаа дискреционо право за селекцијата од отворени листи на успешни кандидати. Србија планира да се менува во насока на задолжителен избор на највисоко рангираниот кандидат. Во Федерацијата Босна и Херцеговина и понатаму рангирањето се прави по азбучен ред, а не врз основа на резултатите од испитот. Во Србија и Босна и Херцеговина, министрите го задржаа правото на носење конечна одлука за изборот.

(17) При споредувањето на 2015 со 2018, практиките за вработување во голема мера останале стабилни, споредено со институционалните промени и напорите да се гради капацитет за имплементација, и тоа не е изненадување. Генерално гледано, практиките во сферата на управувањето се менуваат бавно. Понатаму, со цел институционалните реформи и напорите за градење капацитети да имаат видливо влијание врз практиките на управување потребно е повеќе време. И покрај тоа, се забележуваат позитивни трендови во Црна Гора и Албанија и во помала мера во другите земји. Во Косово*, податоците од анкетата на раководители на човечки ресурси упатува на тоа дека постапките при вработување не се применуваат толку

строго како што се правело пред три години. Меѓутоа, имплементацијата на новиот закон за јавни службеници има за цел да го промени ваквиот тренд.

(18) Анкетата на раководниот кадар за човечки ресурси упатува на незначително намалување во важноста на политичкото влијание во процесот на вработувањата во администрацијата. Со текот на времето промените се мали и нееднакви меѓу земјите членки на ReSPA. Покрај тоа, политичкото влијание врз вработувањата и одлуките за избор останува на високо ниво во регионот. Имајќи го предвид тоа, потребни се понатамошни напори за деполитизација во сите земји, особено, имајќи ги предвид доказите дека политизацијата на државната администрација го подрива успешното работење, интегритетот и капацитетот на владите за успешно управување со процесот на пристапување во ЕУ.

(19) На крајот, оваа студија го разгледа придонесот на ReSPA за промените во вработувањето во државните администрации на земјите од Западен Балкан. Основната студија од 2015 година даде 61 препорака. Членките на ReSPA усвоија повеќе од 60% од препораките. Оттогаш, целосно или делумно се спроведени 67% од усвоените препораки.

(20) Основната студија на ReSPA е дополнета со организација на „Отворени денови“ во неколку главни градови во регионот, со цел да се информира за наодите и препораките од студијата. Дополнително, основната студија обезбеди основа за активностите на ReSPA за поддршка на членките и Косово, преку механизми за „внатрешна национална поддршка“ и механизми за „итни потреби“. Овие активности придонесоа за усвојување и успешно спроведување на препораките од основната студија од 2015 година. Поддршката од Европската комисија и тесната координација со SIGMA помага за јакнење на позитивниот придонес на ReSPA за професионализација на државната администрација во земјите од Западен Балкан.

Препораки

Оваа студија во своите заклучоци, наведува осум општи препораки за членките на ReSPA. Истите се дополнети со препораки специфични за секоја од земјите, кои се наведени во прилогот кон овој извештај.

#1 Членките на ReSPA, во блиска иднина ќе треба да се фокусираат на различни реформски активности, имајќи предвид дека имаат достигнато различно ниво во реформскиот циклус во времето кога е пишуван овој извештај:

- За Албанија и Северна Македонија, се препорачува да продолжат со инвестирање во капацитети за подобрување и консолидирање на имплементацијата на постапката за вработување.
- За Црна Гора, Србија и Косово* фокусот треба да биде на постигнување целосна имплементација, што подразбира понатамошни напори да се инвестира во капацитетот за спроведување на новата институционална рамка. Србија и Косово* се' уште се на почетокот на овој процес.
- Институциите во БиХ, Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска ќе треба да се фокусираат на анализата и изготвувањето на новите закони или законски измени. Покрај тоа, треба, исто така, да се продолжи со напорите за подобрување на квалитетот на спроведувањето во Босна и Херцеговина, особено, позитивните резултати кои неодамна беа постигнати на ниво на институции во БиХ.

#2 Во однос на опфатот на вработувањето според заслуга, се препорачува да се разгледа и ревидира примената на постапките за вработување според заслуга на сите категории, со цел да се обезбеди дека сите привремено вработени лица, позициите на раководните кадри и сите категории на вработени во јавниот сектор подлежат на стандардни процедури за вработување според заслуга.

#3 во врска со планирање на персоналот, централното одобрување и огласувањето на слободни работни места, се препорачува членките на ReSPA да се фокусираат на активностите за зголемување на ефикасноста и едноставноста за користење на процесот за аплицирање. Посебно, се препорачува да се инвестира во механизми за е-вработување, на пример, како што е воспоставено во Албанија, и да се разгледаат можности за соработка во рамки на регионот.

#4 во однос на улогата на комисиите за избор на кандидати, треба да се направат напори или да се продолжи со напорите за професионализација на работата на комисиите за избор. Посебно, се препорачува да се воспостават постојани или полупостојани комисии за избор на кандидати, онаму каде тоа не е веќе направено, да се инвестира во изготвување прирачници за членовите на комисијата, обука за членовите на комисијата и сертифицирање и регулирање на улогата на надворешните експерти во комисиите за избор. Треба да се земе предвид аудио снимање на интервјуата со кандидатите за да се подобри објективноста во работењето на комисиите.

#5 во врска со писмените испити и директните интервјуа со кандидатите, се препорачува Република Српска да воведо задолжителни писмени испити за комплетирање на основната институционална рамка за вработувањето според заслуга. Членките на ReSPA генерално треба да се фокусираат на развој на капацитети за

спроведување на постапка за испитување и да разгледаат иновативни методи за спроведување на испитите, како што се на пример, интервјуа засновани на компетенции.

#6 во однос на рангирањето и конечниот избор на кандидатите, Федерацијата Босна и Херцеговина треба да ја ревидира својата методологија со цел да обезбеди кандидатите да бидат рангирани согласно резултатите од испитот. Понатаму, членките на ReSPA, како што е Србија и Босна и Херцеговина, треба да земат предвид делегирање формална улога на министрите во изборниот процес на раков дните државни службеници, со цел да се оневозможи политичкото мешање при вработувањата во државната администрација.

#7 Земајќи го предвид фактот дека реформата на јавната администрација се' повеќе го пренасочува својот фокус од ревизија и надградба на институционалната рамка кон развој на мерки за подобрување на капацитетите за спроведување на процедури за вработување, членките на РЕСПА прават напори да ги ревидираат и развијат мерките за градење на капацитети, и да преземат иницијативи на размена на добрите практики во регионот.

#8 ReSPA ги поддржува напорите за јакнење на вработувањето според заслуга во сите земји од Западен Балкан. ReSPA треба да ја разгледа можноста за развивање на системски пристап кон дисеминација и вклучување на членките и на Косово*, со цел да се овозможи да се извлечат лекции од регионот. Понатаму, ReSPA треба да разгледа развивање на сеопфатни програми за активности за градење капацитети што ќе промовираат ефективна имплементација на постапки за вработувањето според заслуга во земјите од Западен Балкан. Во идеални услови, најдобро е овие напори да бидат координирани со Европската комисија, SIGMA и други локални, регионални и меѓународни организации.

Содржина

Извршно резиме	8
Препораки	12
Содржина	14
I. Вовед	15
II. Вработување според заслуги во земјите од Западен Балкан: Промени во постапките и практиките во период помеѓу 2015 и 2018 година	18
II.1. Реформа во јавната администрација и вработувањето според заслуги.....	19
II.2. Опсег на примена на постапките за вработувањето според заслуги.....	23
II.3. Огласување на слободните работни места и одобрување на работните места.....	27
II.4. Формирање комисији за избор на кандидати	31
II.5. Писмени и усни испити	38
II.6. Рангирање и конечен избор	44
II.7. Регионални тенденции при вработувањата во јавната администрација и придонесот од ReSPA за промени од 2015 година наваму	52
III. Заклучоци и последици за реформите на јавната администрација	58
IV. Порепораки за земјите членки на ReSPA.....	61
IV.1. Албанија.....	62
IV.2. Босна и Херцеговина	64
IV.4. Северна Македонија.....	68
IV.5 Црна Гора.....	70
IV.6. Србија.....	72
Прилог: Список на препораки од ReSPA од 2015 година и нивниот статус на имплементација	74

I. Вовед

Овој Извештај ги презентира наодите од студијата за промените во постапките и практиките за вработување на државни службеници во земјите од Западен Балкан во периодот помеѓу 2015 и 2018 година. Оваа студија се изготви на барање на Работната група на ReSPA за управување со човечки ресурси во јавниот сектор. Заеднички беше финансирана од ReSPA и грант од Обединетото Кралство- Грант за економски и социјални истражувања кој се доделува преку Универзитетот во Нотингем.

Во 2015 година, ReSPA спроведе основна студија за вработувањето според заслуга во земјите од Западен Балкан. Вработувањето според заслуга пошироко се однесува на вработување врз основа на конкурентно испитување во насока на избирање на најквалификуваниот кандидат за определена улога. Споредбените докази од земјите покажуваат дека вработувањето според заслуга има позитивно влијание врз успешното работење, мотивацијата за работа, ориентацијата на јавната администрација и интегритетот на државниот службеник³. Управување според заслуги во јавната администрација генерално го подобрува управувањето со процесот на пристапување во ЕУ и на него се гледа како предуслов за економски развој и консолидација на демократијата. Централната позиција на вработувањето според заслуга за професионализација на државната администрација целосно се гледа во принципите за администрација на SIGMA, кои ги водат реформите во јавната администрација во земјите од Западен Балкан.⁴

Регионалната студија на ReSPA од 2015 година укажа на тоа дека законите за јавна администрација на членките на ReSPA формално го институционализираат вработувањето според заслуга и дека главно во практика се применуваат формално-правните постапки. Меѓутоа, регионалната студија, исто така покажа дека институционалните рамки често се нецелосни, т.е., Во регионот, во различен степен, идентификувани се регулаторни недостатоци и неконзистентност. Понатаму, капацитетот за спроведување на постапките за вработување често е ограничен, особено, кога поблиску ќе се процени капацитетот на поединечните институции споредено со поразвиениот капацитет на единиците и надлежните тела за управување со државната администрација на централно ниво.

Поконкретно, се покажа дека немериторните критериуми, како што е политичка поддршка, лични врски и припадност на етничка или социјална група, играат важна улога при вработувањата и изборот на кандидатот. Со други зборови, основната студија на ReSPA од 2015 година покажа дека вработувањата во државната администрација во земјите од Западен Балкан се карактеризираат со континуирана неусогласеност меѓу намерата на законодавството и она што реално се случува на терен.

³ Мејер-Салинг, Ј-Х Шустер и КС Микелсен (2018) „Управување со државната администрација во земјите во развој: Што функционира? Докази од анкетата на 23 000 државни службеници во Африка, Азија, Источна Европа и Јужна Америка, Лондон: Британска академија и ДФИД Програма на докази против корупција

(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)

⁴ OECD (2017) SIGMA, The Principles of Public Administration. Paris: OECD. Достапно на: http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

Имајќи го предвид ова, основната студија од 2015 година заврши со 61 препорака за членките на ReSPA. Препораките се изготвија посебно за секоја земја, со цел да се одговори на недостатоците во институционалните рамки и да се предложат мерки за подобрување на имплементацијата на постапките за вработување. Три години подоцна, оваа студија го поставува прашањето до кој степен членките на ReSPA ги примениле препораките од студијата од 2015 година, особено, со кој степен постапките и практиките за вработувања во државната администрација се промениле во насока на јакнење на принципот за мериторност.

„Три години“ е краток период за да се идентификува промената во јавната администрација, посебно ако се има предвид дека на Западните демократии им беа потребни генерации за постигнување професионализација на државната администрација – и со закон и во практика.⁵ Период од три години, исто така, е премногу кратко време за реално да се очекува да се види влијанието од новите законски мерки врз практиките за управување во институциите од јавниот сектор. Првите клучни чекори во оваа насока се развивање на реформи во јавната администрација, изготвување и усвојување (измени) на закони за јавната администрација и подготовка на подзаконски акти. Покрај тоа, понатаму треба да се започне со спроведување нови законски процедури и придружни мерки за градење капацитети најмалку една или две години пред да може реално да се очекува видлива промена во практиките за вработување. Со други зборови, по три години, најдобриот резултат на кој некој може да се надева, е постепена промена што ќе го јакне принципот на заслуга.

Без оглед на оваа нота на претпазливост, надградувањето на основната студија на ReSPA од 2015 година овозможува да се идентификуваат широко распространетите тенденции во регионот. За оваа цел, оваа студија го следи истиот пристап како основната студија од 2015 година. Се потпира на анализата на законодавството, квалитативните интервјуа со раководните државни службеници и надворешните експерти и анкетата на раководителите на човечки ресурси во институциите од јавниот сектор во членките на ReSPA. Посебно, анкетата дава перспектива од долу нагоре за тоа како на дневна основа се управува со постапките за вработување и избор на ниво на поединечни институции од јавниот сектор. Затоа, надградувањето на основната студија ги надополнува извештаите и оценките на Европската комисија во контекст на процесот за проширување, SIGMA (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето, заедничка иницијатива на ОЕЦД и ЕУ), „WeBER“ (Проект на Западен Балкан што овозможува НВО секторот да ги следи реформите во јавната администрација), „DfID“ (Министерство за меѓународен развој на Владата на Обединетото Кралство) и други локални, регионални и меѓународни организации.⁶

⁵ Grindle, M (2012) *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Sundell, A (2014) *Nepotism and Meritocracy*. Gothenburg: QoG Working Paper Series 2014:16.

⁶ За најнова оценка на високите позиции во државната администрација во земјите од Западен Балкан види кај, Ууделеп и сораб. (2018) „Анализа на професионализацијата на раководните позиции во државната администрација и следните чекори за земјите од Западен Балкан“ (Uudelepp, A et al (2018) *Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans.*). Труд на SIGMA бр. 55. Париз: Публикации на OECD. Достапно на <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8535b60b-en.pdf?expires=1552410826&id=id&accname=guest&checksum=2C444EFB0D66DF8EA76F3E80DF421616>

Како општ заклучок, студијата покажува мали промени во постапките и практиките за вработување од завршувањето на основната студија на ReSPA од 2015 година. Сепак, генералната тенденција за регионот е позитивна во насока на јакнење на принципот на мериторност, од аспект на (1) иницијативи за надградување на институционалните рамки, особено, преку реформи во јавната администрација и (планирано) усвојување на нови закони за јавна администрација од страна на неколку членки на ReSPA, (2) развој и почеток на имплементацијата на мерки за градење на капацитети за подобрување на спроведувањето на постапките за вработување од страна на сите членки на ReSPA и (3) стабилност во практиките за вработување, но сепак, и мало намалување на политичкото влијание врз вработувањата во јавната администрација. Дополнително, практиките за вработување генерално покажуваат висок степен на инерција и какви било позитивни промени се мали по обем и не се рамномерни во целиот регион.

Содржината од оваа студија е поделена во седум секции/делови. Воведот во главниот дел го презентира пристапот за студијата за промените во вработувањето во јавната администрација. Првата секција ги разгледува случувањата со реформите во јавната администрација од 2015 година, со цел да се стават промените во постапките и практиките за вработување во поширок контекст на реформите. Секциите од 2 до 6 ги анализираат промените во петте сфери на вработување. Делот 7 ги резимира главните тенденции и придонесот од препораките на ReSPA за промена на постапките и практиките за вработување од 2015 година наваму. Студијата ги вклучува и влијанијата од наодите во контекст на реформите во државната администрација и конкретните препораки за членките на ReSPA.

II. Вработување според заслуги во земјите од Западен Балкан: Промени во постапките и практиките во период помеѓу 2015 и 2018 година

Оваа студија ги анализира промените во постапките и практиките за вработување во земјите од Западен Балкан од 2015 година. Како референтна точка ја користи основната студија на ReSPA од 2015 година и применува сличен пристап за идентификување на промените што се случиле во изминатиот период.

Од аспект на концепт, анализата разликува три нивоа на промена и пет области/сфери на вработување. Прво, трите нивоа на кои се согледува промена се (1) промените во постапките за вработување што се формализирани со законите за јавна администрација и подзаконските акти, (2) капацитетите за спроведување на постапките за вработување, и (3) тековните практики за спроведување на постапките за вработување во институциите од јавниот сектор, вклучително и улогата на немериторните критериуми при вработувањето во државната администрација.

Второ, по позиционирање на вработувањето според заслуги во поширок контекст во реформата на јавната администрација, анализата детално ги разгледува постапките и практиките за вработување во пет области. Тие се следните:

- Примена на постапките за вработувањето според заслуги за сите категории на вработени
- Централно одобрување и јавно огласување на слободните работни места
- Формирање независни комисии за избор на кандидат
- Писмени и усни испити за кандидатите
- Рангирање и конечен избор на најдобрите кандидати, вклучително влијание на немериторни, особено политички критериуми за избор на кандидат.

За идентификација на промените во постапките и практиките за вработување во периодот помеѓу 2015 и 2018 година студијата се потпира на два типа податоци. Прво, регионалните експерти подготвија студии со основни податоци за состојбите, врз основа на детални истражувачки протоколи. Подготовка на студиите со податоци за состојбите вклучуваше анализа на легислативата, како и квалитативните интервјуа со раководните државни службеници и надворешните експерти. Регионалните експерти понатаму го разгледаа степенот до кој се усвоени препораките од основната студија од 2015 година од страна на членките на ReSPA. Регионалните експерти работеа во тесна координација со членовите на Работната група на ReSPA од единиците за управување на централно ниво на државната администрација.

Дополнително, студијата се потпира на наодите од анкетата на раководителите за човечки ресурси во институциите од јавниот сектор. Анкетата има за цел да открие како поединечните институции управуваат со процесите на вработување и избор. Пристапот овозможува перспектива од долу нагоре за да се споредат практиките за вработување во регионот и да се дадат детални информации за единиците за управување на централно ниво на државната администрација и за членките од Работната група на ReSPA.

Онаму каде што беше возможно, со цел да се идентификуваат тенденциите во практиките за вработување, анкетата од 2018 година ги постави истите прашања како

во 2015 година. Анкетата беше преведена на локалните јазици. Целна група беа раководителите (или функции еднакви на нив) на единиците за управување со човечки ресурси. Секој раководител на единица за управување со човечки ресурси лично беше повикан да ја пополни анкетата. Анкетата генерираше 713 одговори споредено со 283 одговори во 2015 година (Табела 1 за повеќе информации).⁷ Целокупната стапка на одговори е 62%, кое е зголемување од 58% во 2015 година.

Најголемиот број од одговорите се доби во Босна и Херцеговина (279), каде што, анкетата од 2018, исто така, вклучи испитаници на ниво на кантони. Затоа, за 2018 година значајно е поширок примерокот на раководители на единици за управување со човечки ресурси. Во Косово* (104), Србија (67) и Северна Македонија (91), при што, во голема мера се исти институциите вклучени во анкетата од 2015 и 2018 година. Во Црна Гора (113) и Албанија (59), во анкетата во 2018 се вклучија дополнителни подредени организации. Во овие случаи треба да се земе предвид пошироката рамка на анкетата при толкувањето на резултатите прикажани во оваа студија.

Наредната секција ги разгледува пошироките реформи во јавната администрација во регионот, со цел да ги позиционира промените во постапките и практиките за вработување во поширок контекст. Понатаму, анализата се осврнува на петте области на вработувања што беа спомнати погоре.

II.1. Реформа во јавната администрација и вработувањето според заслуги

До кој степен земјите од Западен Балкан се ангажираа во реформите на јавната администрација во последните три години и до кој степен тие реформи влијааа врз постапките и практиките за вработување?

Од 2015 година, сите членки на ReSPA започнаа со реформи во јавната администрација. Меѓутоа, повеќето од промените се постепени и се фокусирани на подобрување – а не трансформација – на постоечките постапки и практики за вработување. Оваа карактеризација зема предвид дека во земјите од Западен Балкан се случи трансформативна промена уште во 2000тите години кога вработувањето според заслуги се институционализираше за прв пат како резултат на усвојувањето на првите закони за државна администрација. Албанија беше првата земја од регионот што го усвои законот за државната администрација во 1999 година и започна со негова имплементација во 2000 година.⁸ По неа следеше Северна Македонија во 2000 година, ниво на институциите на БиХ и Република Српска во 2002 година, Федерацијата Босна и Херцеговина во 2003 година, Црна Гора во 2004 година, Србија во 2005 година и Косово* во 2010 година.

Од првото донесување, поголемиот дел од законите за државната администрација се заменети и/или изменети најмалку еднаш. Сепак, подоцнежните промени се фокусираа на ревизија на постоечките институционални рамки и практики. Слично, сите промени што се воведени од 2015 година се фокусираа на надградување на постоечките рамки, во насока на подобрување на постапките и практиките за вработување. Дополнително,

⁷ Бројот на одговорите не зема предвид дека одреден дел од нив не се целосни.

⁸ Албанија претходно има усвоено закон за државна администрација во 1994 година. Меѓутоа, тој закон никогаш не бил спроведен.

членките на ReSPA се активираа во различни типови реформски активности и во моментот се наоѓаат во различни фази од реформскиот циклус.

Случувања од 2015 година до сега

Во **Албанија**, во 2013 година донесена е сеопфатна реформа на државната администрација. Новата постапка за селекционо вработување која претставуваше иновација во регионот целосно беше имплементирана до 2014 година. Од публикацијата на регионалната студија на ReSPA во 2015 година немаше потреба за друга реформа од голем обем во државната администрација. Напротив, фокусот на активностите беше ставен на детално усогласување и подобрување на постоечкиот систем и на зголемување на капацитетот за спроведување на постапката за вработување.

Според тоа, Секторот за јавна администрација понатаму инвестираше во развојот на алатките за е-вработување, комплетирање на електронска база на прашања за испитите, обука на членовите на постојаната комисија за избор и обука на одделенијата за човечки ресурси за подобрување на планирањето на човечките ресурси како прв чекор во селекционата постапка за вработување. Оттогаш, фокусот е на подобрување на вработувањето во државната администрација од нивото што веќе беше напредно во споредба со другите земји во регионот.

Во **Северна Македонија**, новите закони за вработените во јавниот сектор и државните службеници стапија во сила на почетокот од 2015 година. Тоа значеше промена во постапката за вработување со тоа што се воведо нов пристап за планирање на работната сила, а, посебно, воведување нова постапка за испитите за државни службеници на влезно ниво. По усвојувањето на подзаконските акти, новата постапка за вработување е целосно спроведена од 2016 година. Од оперативна гледна точка, јавната администрација во Северна Македонија помина низ значајни промени од завршувањето на основната студија на ReSPA во 2015 година.

Истовремено, во последните три години не се случија – како што и беше очекувано – иницијативи за нови реформи во јавната администрација. Напротив, фокусот е на изготвување на прирачник за спроведување интервјуа засновани на компетенции, со цел да им се помогне на членовите на комисиите за избор на кандидати. Слично како во Албанија, Министерството за информатичко општество и администрација и Агенцијата за администрација се фокусираат на активности за подобрување на спроведувањето на постоечката постапка за вработување. Меѓутоа, во Северна Македонија, опсегот на активности е поограничен.

Црна Гора се разликува и од Северна Македонија и од Албанија во тоа што тие, во последните три години, подготвија и усвоија реформа на јавната администрација со фокус на ревизија на постапката за вработување. Иницијативата за реформа доведе до усвојување на нов закон за јавна администрација во декември 2017 година, кој стапи во сила во јули 2018 година. Формално-правната рамка за вработувањето според заслуги е значително подобрена од 2015 година наваму.

Новиот закон за јавна администрација - со примери - го проширува опсегот на законот за јавна администрација во однос на раководителите на институциите со тоа што тие добиваат задача за избор на кандидати по завршување на испитната постапка. Исто

така, го регулира статусот на надворешните експерти во комисиите за избор и воведува задолжителни писмени и усни испити за раководните државни службеници. Од тој период, вработувањето во јавната администрација во Црна Гора помина низ институционални промени. Како резултат, фокусот на активностите сега е на обезбедување ефективна имплементација на новата формалноправна рамка.

И Србија и Косово* спроведоа сеопфатни реформи во јавната администрација. Реформите доведоа до изготвување на нов закон за јавна администрација во **Косово*** и клучни измени во законот во Србија. Во времето кога е пишуван овој материјал, Парламентот на Косово* го донесе новиот закон за јавни службеници, но, истиот, сè уште не е во сила. Во Србија, во декември 2018 година се донесоа измените во законот за државна администрација. Имајќи ја предвид потребата за изготвување на придружните правилници, вклучувајќи ги и напорите за вклучување на компетенциите во актите за систематизација, ќе биде потребно повеќе време за целосна операционализација на новите постапки за вработување во Србија и Косово*.

Поконкретно, Косово* иницираше поголема ревизија на вработувањата во јавната администрација. Моментално, вработувањата во голема мера се децентрализирани во институциите. Според новиот закон, Косово* ќе ја поддржи постапката за селекционо вработување што се користи во Албанија за министерствата и нивните ресорни организации на централно владино ниво. Другите институции може да учествуваат во селекционото вработување, но не мораат. Реформата ќе вклучува реорганизација на Управата за државна администрација во нова Управа за управување со јавни службеници во рамките на Министерството за јавна администрација. Конкретно, ќе биде централизирана поголемиот дел од постапката за вработување, ќе бидат потребни нови алатки за планирање, усогласување на описот на работните места, воспоставување на постојани комисии за избор на кандидати и нова испитна постапка.

Без сомнение, промената кон селекционото вработување во Косово* е најамбициозната промена што во моментот се разгледува во Западен Балкан. Искуствата од Албанија укажуваат на тоа дека за реформата ќе биде потребна значајна инвестиција за развој на капацитети за спроведување во новата Управа за управување со јавните службеници и одделенијата за човекови ресурси во поединечните институции.

Во **Србија**, реформата има за цел да ги ревидира и подобри, а не да ги трансформира постоечките постапки. Она што е важно е дека воведоа рамка за компетенции за државната администрација, со што ќе се промени оценувањето на кандидатите. Понатаму, по усвојувањето на правилникот на почетокот од 2019 година, новиот начин ќе воведоа задолжителни писмени влезни тестови за сите државни службеници. Преку реформите во Србија исто така се воведоа улов за објавување и тестирање на кандидатите што ќе бидат назначени со времени договори.

На крајот, во **Босна и Херцеговина**, реформата во државната администрација се води на ниво на институции на БиХ и Федерација Босна и Херцеговина. Во Република Српска во тек е изготвувањето на новиот закон за државна администрација. Во случајот со **Федерацијата Босна и Херцеговина**, законот за државна администрација беше изменет и дополнет, но измените беа поништени во 2016 година од страна на Уставниот суд. Сепак, еден од најспорните делови од измените ќе значеше зголемување на дискреционото право на Владата да ги политизира раководните

функции во државната администрација. Планираната промена ќе значеше ослабување – а не јакнење вработувањето според заслуги.

На **ниво на институции на БиХ**, измените во законот за државна администрација беа насочени кон слична цел, но подоцна Владата ги повлече. Во текот на минатата година, имаше напори за повторно започнување на реформата во државната администрација. Дополнително, Агенцијата за државна администрација на ниво на институции на БиХ се вклучи во неколку иницијативи за надградување на постоечката постапка за вработување. Воведе интервјуа врз основа на компетенции и обучи повеќе од 300 потенцијални членови на комисија во обид да се зајакнат капацитетите за спроведување на новиот систем. Агенцијата за државна администрација на ниво на институциите во БиХ, исто така, ги продолжи напорите за користење на социјалните медиуми за објавување на огласите за работни места и опфат на нови групи потенцијални апликанти. Сличен пристап користеше и Агенцијата за државна администрација на Федерацијата во последните три години.

Како заклучок, во последните три години, во сите членки на ReSPA се спроведуваа реформи во јавната администрација. Меѓутоа, како што е прикажано во Табела 1, во моментот земјите имаат достигнато различни фази од реформскиот циклус. Во Албанија и Северна Македонија фокусот е на подобрување на имплементацијата на законите за администрација усвоени пред 2015 година. Во Црна Гора, Србија и Косово*, фокусот е на изготвување и донесување нови закони (и измени) чија имплементација е на самиот почеток. На ниво институции на БиХ, Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска се уште се на почетокот на реформскиот циклус.

Положбата во реформскиот циклус има влијание врз општите препораки што може да се изведат на краток и среден рок.

- Во Албанија и Северна Македонија фокусот на активностите ќе треба да биде на подобрување на капацитетот за спроведување на постоечките постапки за вработување. Тоа ќе вклучи тесна соработка и поддршка на единиците за ЧР на поединечните институции и другите клучни чинители во процесите за вработување, како што се членовите на комисиите за избор на кандидати.
- Во Црна Гора, Србија и Косово*, фокусот на активностите ќе биде на постигнување на целосна имплементација на новата формалноправна рамка. Црна Гора е блиску до постигнување на оваа точка. Србија, а особено Косово* се уште се на почетокот на овој процес.
- На ниво на институции на БиХ, Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска се на почетокот на реформскиот циклус, а тоа значи дека фокусот прво ќе биде на развој на реформата и изготвување на ново законодавство.

Табела 1. Преглед на реформата 2015 – 2018 год.

Име	Прв закон за државна администрација	Закон за државна администрација што е во сила во моментот	Промени 2015-2018г.
Албанија	1999	2013	Фокус на подобрување на имплементацијата
Северна Македонија	2000	2015	Фокус на постигнување целосна имплементација
Црна Гора	2004	2018	Усвојување на нов закон, во исчекување на целосна имплементација
Косово*	2010	2010	Усвојување на нов закон, се уште не е во сила. Се очекува целосна имплементација
Србија	2005	2005	Усвојување на клучни измени во законот за државна администрација, во исчекување на целосна имплементација
Ниво на институции на БиХ	2002	2002	Повлекување на нацрт-законот, се планира повторно предлагање
Федерација Босна и Херцеговина	2003	2003	Усвојување на клучни измени, поништени од Уставниот суд, се планира повторно предлагање
Република Српска	2002	2008	Подготовка на нов закон

II.2. Опсег на примена на постапките за вработувањето според заслуги

До кој степен се сите категории административни работници предмет на постапките и практиките за вработувањето според заслуги? Во земјите од Западен Балкан законите за државна администрација формално ги институционализираа постапките за вработувањето според заслуги. Меѓутоа, опсегот на законите за државната администрација е различен, па, според тоа, и степенот до кој различните категории административен кадар се предмет на примена на постапките за вработување според заслуги

Во 2015 година, регионалната студија на ReSPA покажа дека неколку категории вработени се изземени од примената на постапките за вработување според заслуги. Во Северна Македонија, на пример, законот за административни службеници го издвојува државниот секретар на врвот на државната администрација како политички номинирана функција, која не се избира врз основа на стандардната постапка за вработување според заслуги

Во Босна и Херцеговина, законите за државната администрација на ниво на институции на БиХ и Федерацијата Босна и Херцеговина имаат релативно тесен опсег. Ниско рангираните административни работници и вработените во ИТ, вработените во човекови ресурси, набавки и други помошни функции се класифицирани како вработени во јавниот сектор кои се регулирани со законот за работни односи. Тие подлежат на помалку строга постапка за вработување и селекција споредено со државните службеници.

Во Србија – уште еден пример – времените и државните службеници вршители на должност традиционално биле во категоријата вработени чие вработување не условува јавен оглас за работното место, формирање комисија за избор на кандидат и тестирање на кандидатите. Како резултат на тоа, вработувањата на времени позиции во голема мера беше дискреционо право. Понатаму, тоа значеше почетна позиција за вработување на постојано работно место во државната администрација, бидејќи често се дискутирало дека времените вработени уживаат предност на конкурсите за постојани работни места.

Случувања од 2015 година до сега

Во периодот помеѓу 2015 и 2018 година, неколку членки на ReSPA презедоа мерки за проширување на опсегот на постапките за вработување според заслуга. Прво, повеќето членки на ReSPA немаат спроведено (и не планираат да воведат) поголеми промени во опсегот на законот за јавна администрација, па, со тоа, и применливоста на постапките за вработување според заслуга. Во **Црна Гора**, раководителите на институциите се интегрирани во законот за државна администрација, а тоа укажува дека во иднина, тие ќе бидат опфатени со стандардната постапка за вработување на раководните државни службеници.

Во **Косово***, техничкиот кадар, како што се возачи и хигиеничари ќе биде регулиран со посебно поглавје од законот за државна администрација што треба да стапи во сила. Иако тие претставуваат мал дел од вработените, од клучно значење ќе биде, во иднина, други закони да го регулираат нивното вработување, со цел да се избегне потенцијалот за неограничено повластено вработување на долниот крај од хиерархијата.

Второ, назначувањето на персонал на определено време помина низ значајни промени во Северна Македонија и Србија. И во двата случаи, проширен е опсегот на примена на постапките за вработување според заслуга. Владата во **Северна Македонија** ја прекина практиката на вработување и управување со времено вработените преку надворешни агенции за вработување, со што ги остави надвор од опсегот на законот за државни службеници. Се процени дека бројот на времено вработени е голем, меѓутоа не е поконкретно познато колкав е тој број. Во 2016 година, Владата започна со имплементацијата на Законот за трансформирање во работен однос на неопределено време, со цел да се регулираат времено вработените во постојано вработени во државната администрација, со што претходната практика стана незаконска. Како резултат на тоа, времените вработувања се уште се можни, но само како замена за административните службеници, на краткорочна основа и со примена на стандардните постапки за вработување.

Последиците од имплементацијата на законот се видливи во анкетата на раководителите на човечки ресурси. Во Северна Македонија, во просек, само 4% од административниот персонал се вработени со временни договори. Ова е малку во споредба со другите членки на ReSPA.

Во **Србија**, владата ја промени дискреционата практика за вработување на кадар на определено време во јавната администрација. Промената во регулативата се усвои во 2018 година и предвидува иста постапка за вработување за временниот персонал како и за постојаните државни службеници. Со други зборови, стандардната постапка за вработување според заслуга се однесува и на времените вработувања. Меѓутоа, условите за временниот персонал ќе стапат во сила по определен транзициски период.

За другите случаи, практиките на назначување времен персонал се менуваа посуптилно. Во **Црна Гора**, времените вработувања до сега се регулираа со законот за државна администрација. Во иднина, ќе биде возможно за раководителите на институциите да вработуваат времен персонал на ограничено време без конкурси. Промената во регулативата ќе ја отвори вратата за повеќе – а не помалку – дискрециони вработувања.

Во **Албанија**, времените вработувања не се предвидени со законот за државна администрација. Ако се потребни вработени на краткорочна основа, тие се избираат од списокот кандидати кои ја поминале селекционата постапка на испит, но не им било понудено работно место. Во принцип, вработувањата на определено време не се разликуваат од вработувањата на државни службеници на неопределено време. Меѓутоа, веќе неколку години, Албанија дозволува ангажирање со неплатено практиканство за добивање работно искуство. Се смета дека практиката за вработување практиканти со текот на времето се зголемува, а од неодамна, Владата воведо мал број платени практиканства. Премногу е рано да се каже дали оваа практика во иднина ќе биде широко распространета. Во секој случај, пожелно е да се применуваат основни постапки за вработување за избор на практиканти, со цел да се минимизира потенцијалот за злоупотреба на дискреционите права.

Во **Косово***, законот за државна администрација дозволува вработување на временни државни службеници со договори на определено време до две години. Овие вработени се вработуваат исто како и постојаните државни службеници. Наспроти ова, краткорочните договори до шест месеци се попознати како Посебни Договори за дело и се регулирани со Законот за облигации. Се смета дека во последно време има зголемување на овие типови краткорочни временни вработувања. Бидејќи не е условено да се применуваат стандардните постапки за вработување според заслуга (туку постапките за набавки според законот), оваа практика покажува зголемување на ризикот од немериторни вработувања на краткорочна основа.

Релативната важност на времените вработувања се разгледа со анкетата на раководителите на единиците за управување со човечки ресурси. За **Србија**, се покажува дека во просек, приближно 11% од административните работници се вработени со временни договори. Како референтна група, процентот се однесува на сите категории персонал вработени од институција, па тоа значи дека тука спаѓа и политичкиот персонал. Процентот на времено вработените може да е понизок од она што често се проценува како број.

Меѓутоа, **Србија** се разликува од другите членки на ReSPA бидејќи е далеку повообичаено вработени со временни договори да преминат во постојани вработувања во државната администрација. На експертско ниво, 55% од анкетираниите институции изјавиле дека времено вработените често или секогаш се вработуваат на постојани работни места во државната администрација. Во **Албанија**, на пример, само 18% од испитаниците се изјасниле дека ова е честа практика во нивната институција.

Податоците од анкетата, исто така, покажуваат дека опсегот на законите за државна администрација е различен меѓу земјите. Во **Црна Гора**, на пример, 94% од административниот персонал се регулирани со законот за државна администрација и се предмет на стандардните постапки за вработувањето според заслуги. За другите случаи, тоа е околу 80%.

Босна и Херцеговина е исклучок. Имајќи предвид дека податоците не се поделени помеѓу нивото на институции на БиХ, Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска, тоа покажува дека, во просек, околу 37% од вработените се опфатени со законите за државната администрација. Најголемиот дел од вработените се класифицирани како вработени на административни и помошни работни места. Вработувањето на работници во јавната служба овозможува поголема слобода на одлучување, и општо, не толку строга постапка за вработување. Релативно гледано, опсегот за примена на вработувањето според заслуги останува најниско во Босна и Херцеговина ако се спореди со остатокот од регионот.

Како заклучок, опсегот на примена на постапките за вработување според заслуга се прошири во периодот меѓу 2015 и 2018 година, главно благодарјќи на институционалните промени во Северна Македонија и Србија. Сепак, дискусијата упатува на три области што треба поматаму да се разгледаат и да се подобрат.

- Во сите земји од регионот – во различен степен – постои потреба да се разгледа до кој степен сите категории вработени се предмет на постапките за вработување според заслуга, т.е. не само вработените што се регулирани со законите за државна администрација (закон за административни службеници), туку и вработените што се опфатени со законите за вработените во јавниот сектор или законите за работни односи.
- Во сите земји од регионот постои потреба да се продолжи со следење на вработувањата на времениот персонал, особено, степенот до кој тие подлежат на постапките за вработување според заслуга.

II.3. Огласување на слободните работни места и одобрување на работните места

До кој степен слободните работни места централно се одобруваат и до кој степен јавно се огласуваат пред да бидат пополнети? Централното одобрување на работните места овозможува пополнување на истите согласно претходно утврдени планови и дека за нив има доволно достапни средства. Ваквото претходно одобрување на работните места од страна на централните институции исто така, овозможува институциите да немаат целосна слобода на одлучување за вработување нов кадар.

Јавното огласување на слободните работни места е основната карактеристика на вработувањата според заслуга. Огласите за работните места овозможуваат граѓаните да имаат еднаков пристап до работни места во јавниот администрација. Понатаму, тие овозможуваат алатка да се допре до што е можно поголема група потенцијални апликанти. Со зголемување на конкурентноста во процесот на вработување, се претпоставува дека се зајакнува и принципот на мериторност.

Регионалната студија на ReSPA од 2015 година покажа дека членките на ReSPA ги исполнуваат основните услови во оваа сфера на вработување. Тие спроведуваат редовно планирање на персоналот и институциите се задолжени да побараат одобрување од централните тела надлежни за управување со државната администрација и/или Министерства за финансии пред да ги пополнат работните места. Во Северна Македонија, одобрување се бара и од Министерството за информатичко општество и администрација и Секретаријатот за спроведување на Охридскиот договор.

Исто така рутински се бара јавно огласување за работните места во јавната администрација. Системите на државната управа главно се разликуваат по тоа дали слободните работни места треба да бидат внатрешно огласувани, т.е. во рамките на институцијата што вработува, пред да се огласат надворешно, т.е. да има повик за кандидати надвор од државната служба кои би конкурирале за слободното работно место. Во Црна Гора, на пример, структурата пред 2018 предвидуваше прво да се огласи работното место во рамки на институцијата што вработува, а потоа да се огласи на начин што ќе им овозможи на државните службеници да аплицираат, па дури потоа јавен оглас за да може да конкурираат кандидати надвор од државната администрација.

Затоа, главните области каде што има подобрување се поврзани со зголемување на ефикасноста и достапноста на процесот за вработување. Ова значеше инвестирање во капацитетот на институциите за да може да ги планираат своите потреби за персонал и напори за постигнување поголем обем потенцијални кандидати и практично да се олесни аплицирањето. Меѓу членките на ReSPA во последните три години се издвојуваат три типа промени.

Случувања од 2015 година до сега

Прво, во **Албанија**, Управата за јавна администрација инвестираше во алатки за е-вработување. Кандидатите отвораат онлајн профил на веб страницата на Управата за јавна администрација. Тие, во секое време, може да поставуваат, да ги уредуваат и да

ги ажурираат своите лични документи. Конкретно, бидејќи сите работни места и категории работни места се огласуваат онлајн, заинтересираните кандидати може лесно да изберат работно место за кое сакаат да конкурираат.

Управата за јавна администрација понатаму подготви онлајн видеа, кои кандидатите ги користат како прирачници за да се информираат за работните места во државната администрација и постапките за конкурирање. Подготовката на видео прирачникот беше поддржана преку националните активности за поддршка на ReSPA. Управата, исто така, ги посети училиштата и универзитетите со цел информирање за кариера во државната администрација и како да се аплицира за работните места.

Заедно со општите промени кон селекционо вработување, голема е веројатноста дека од 2014 година инвестициите во подобрувањето на лесно пристапна постапка за вработување придонесоа кон зголемување на бројот на кандидатите. Имајќи го предвид тоа, вработувањето во државната администрација стана поконкурентно и го зголеми потенцијалот за вработување поквалитетни кандидати (види подолу за повеќе информации).

Второ, во **Србија**, измените во законот значеа напори кон подобрување на едноставноста за користење на постапката за вработување. Во иднина, кандидатите веќе нема да треба да поднесуваат голем број официјални документи за секое конкурирање за работно место. Наместо тоа, само успешните кандидати ќе треба да поднесат целосна документација. Слично се применува и во Црна Гора.

Трето, во времето кога е пишувана регионалната студија во 2015 година, Агенцијата за државна администрација на ниво на **институции на БиХ** започна да ги користи алатките на социјалните медиуми како што е Facebook, Twitter и LinkedIn за огласување на слободни работни места. Ваквата практика е усвоена и од Агенцијата за државна администрација на **Федерацијата**. Овие иницијативи помогнаа да се шират информации за слободните работни места и да се дојде до поширок опсег потенцијални кандидати.

На крајот, во **Црна Гора**, новиот закон за државна администрација ќе воведо можност за внатрешни трансфери во рамките на институцијата што вработува, кои ќе бидат пред внатрешно и надворешно огласување на слободните работни места. Оваа промена примарно има за цел зголемување на ефикасноста на процесот за вработување, имајќи предвид дека секвенцата на огласување го забавуваше процесот на пополнување на работните места.

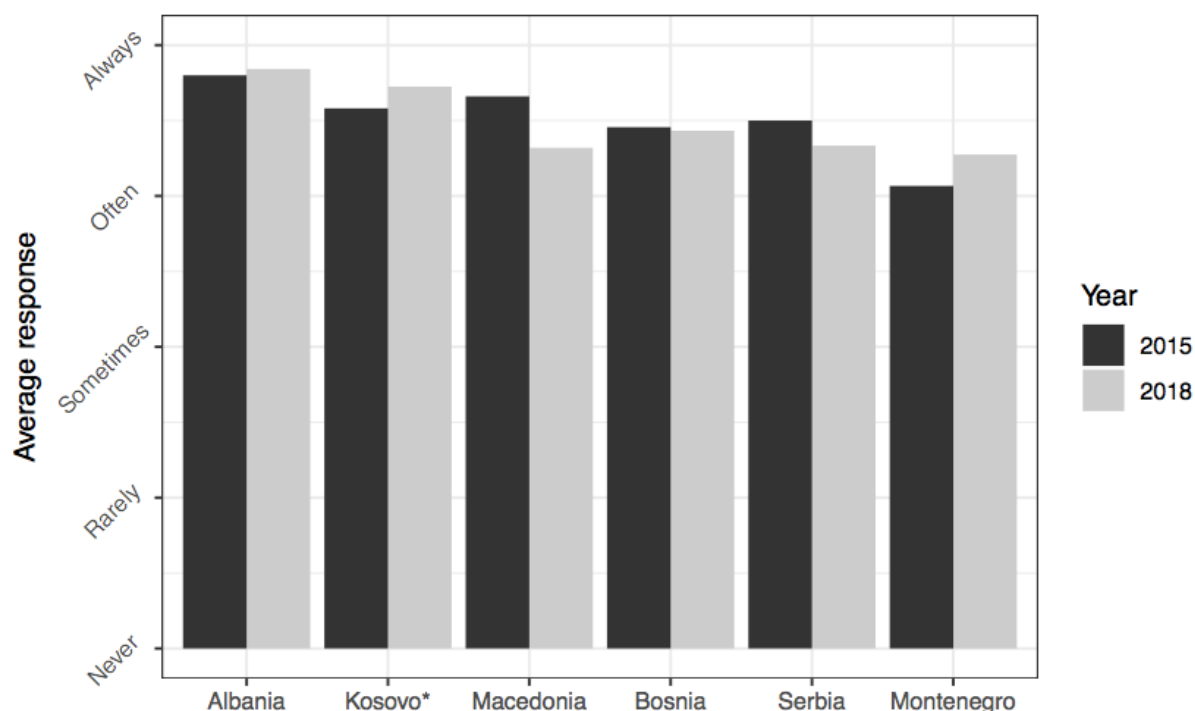
Промените што се случија од 2015 година наваму покажуваат колку е важно да се инвестира во капацитетите за спроведување на постапките за вработување според заслуга по формалното законско институционализирање на основните услови како што се јавни огласи. Лекцијата од регионот упатува на тоа дека со понатамошни инвестиции во дигитална технологија за зголемување на ефикасноста и едноставното користење на процесот за аплицирање има значаен потенцијал за јакнење на мериторната основа на вработувањето.

Анкетата на раководители на човечки ресурси потврдува дека слободните работни места речиси секогаш централно се одобруваат пред нивно пополнување и подоцна да бидат јавно огласени. Ако се споредат земјите, 96% од работните места на стручно ниво во **Косово*** пред да бидат пополнети секогаш или често прво се одобруваат. За другите случаи, тој процент е околу 80% до 90%. Единствено во **Црна Гора** процентот

е помал, само 73% од позициите на стручното ниво се одобруваат на централно ниво. Ако се споредат одговорите за 2015 и 2018 година, податоците упатуваат на тоа дека се случиле мали промени, а тоа укажува дека основните процедури не се промениле во изминатиот период.

Наодите се слични и за практиките за надворешно огласување. Во регионот околу 90% од слободните работни места, во просек, се огласуваат јавно. Според нашите податоци, единствен значаен исклучок е **Србија**, каде што на ниво на високите позиции во државната администрација (тоа не е прикажано на долунаведената слика) само 66% од институциите ги огласуваат слободните работни места „секогаш“ или „често“. Овој податок упатува на веројатноста за редовно назначување на раководители вршители на должност на високите позиции во државната администрација. Ако се споредат доказите за 2015 година и 2018 година, податоците понатаму упатуваат дека практиките за надворешно огласување останале доста стабилни со текот на времето. Секако, сликата подолу покажува дека за стручните административни службеници речиси и нема никакви промени во овој период.

Слика 1. Надворешни огласи, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда за текстот од сликата

Average response – просечен одговор

Always - Секогаш

Often - Често

Sometimes - Понекогаш

Rarely - Ретко

Never - Никогаш

Year - година

Понатамошната анализа на бројот и квалитетот на кандидатите упатува на тоа дека кандидатите во секоја земја, во просек, располагаат со добро до многу добро знаење и разбирање на процесот за пријавување. Она што е интересно, податоците упатуваат на тоа дека процентот кандидати со добро познавање на процесот е незначително повисоко во Албанија во споредба со другите земји.

Понатаму, бројот кандидати значително се разликува меѓу земјите. Во **Албанија**, слободните работни места, во просек, привлекуваат 27 кандидати, според одговорите од страна на раководителите за човечки ресурси. Овие бројки се малку повисоки од официјалните бројки на Управата за јавна администрација. Бројките од Управата за јавна администрација покажуваат дека бројките за апликантите/кандидатите што конкурирале се зголемиле по започнување на спроведувањето на реформите во државната администрација во 2013 година. Ваквиот позитивен тренд најверојатно произлегува барем делумно од воведувањето и спроведувањето на постапката за селекционо вработување и инвестирање во алатките за е-вработување кои беа разгледани погоре. Од неодамна, бројката на кандидати по работно место е малку намалена, но останува висока од аспект на регионалните стандарди.

Бројките за конкурирање за работно место се уште повисоки во **Косово***, каде што, во просек има 33 кандидати за позиции на експертско ниво и 16 за високи позиции во

државната администрација.⁹ Бројот кандидати, исто така, е висок во **Северна Македонија и Босна и Херцеговина** и се движи од 18 односно 24 за работните места на стручно ниво. Бројките за конкурирањето за работно место во просек се најниски во **Србија и Црна Гора**, со 11, односно 9 кандидати по отворено работно место. На високо ниво, само 4 односно 4 кандидати се забележани по работно место. Просечните бројки упатуваат на тоа дека нивото на конкурирање за работни места во државната администрација е значајно пониско во Србија и Црна Гора во споредба со другите земји.

Како заклучок, во сите земји членки на ReSPA воспоставени се основни услови за реализација на вработување според заслуга во јавната администрација. Главниот предизвик и препораките за денес и за во иднина остануваат во однос на ефикасноста и едноставното користење на процесот за планирање и аплицирање. Ова значи дека членките на ReSPA треба

- Да продолжат да го поддржуваат планирањето на човечките ресурси во институциите од јавниот сектор. Ова посебно важи за Косово* во контекст на новата постапка за селекционо вработување.
- Да инвестираат во алатки за е-вработување според позитивниот пример на Албанија. Мерките во оваа област ќе бидат посебно корисни за членките на ReSPA што се уште немаат воспоставено многу дигитални алатки, како што се Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Косово*.
- Имајќи го предвид позитивниот пример со користењето на социјалните медиуми за ширење на информациите за слободни работни места во Босна и Херцеговина, се препорачува и другите членки на ReSPA да размислат за примена на слични мерки.

II.4. Формирање комисији за избор на кандидати

До кој степен се формирани независни комисији пред почеток на испитниот и процесот за избор на кандидати? Независната комисија за избор на кандидати игра клучна улога во процесот на вработување. Нивната цел е да осигурат еднаков третман на кандидатите и испитување на нивните компетенции, со цел да се идентификува најквалификуваното лице за определена улога. Независните комисији за избор на кандидати, исто така, служат како заштита за испитниот и селекциониот процес од политичко влијание.

Регионалната студија на ReSPA од 2015 година покажа дека сите членки на ReSPA ги исполнуваат основните услови за формирање на комисиите за избор за вработување на државни службеници. Сепак, комисиите за избор на кандидати за работни места во јавната администрација се разликуваат по статус и состав. Прво, по воведување на селекционото вработување, Албанија формираше комисији за избор на кандидати, додека комисиите во другите земји најчесто се формираат на *ад хок* основа.

Второ, на ниво на институции на БиХ, комисиите се состојат од пет члена, три ги делегира Агенцијата за државна администрација од список независни експерти кои може да доаѓаат од државната администрација или надвор од неа. Спротивно на ова,

⁹ Анкетното прашање не го разграничуваше вкупниот број апликанти и бројот кандидати што се квалификуваше.

во Косово*, комисиите за избор на кандидати имаат пет членови, но сите пет членови се назначуваат од институцијата што вработува. Во Србија, како последен пример, комисијата се состои од тројца членови, еден го делегира централната управа за човечки ресурси и двајца доаѓаат од институцијата што вработува.

И покрај тоа што генерално се користат комисии за избор на кандидати, регионалната студија од 2015 година заклучи дека тие се една од најслабите алки во процесот на вработување. Посебно, податоците покажуваат дека членовите на комисиите за избор често немаат соодветна стручност за професионално да ја вршат нивната улога. Дополнително, за комисиите за избор на кандидат често се сметаше дека им недостига политичка објективност и професионална независност, па со тоа се подрива мериторната основа на целокупниот процес за вработување.

Случувања од 2015 година до сега

Од 2015 година, сите земји членки на ReSPA направија напори за инвестирање во професионализација на комисиите за избор на кандидати. Се издвојуваат два типа иницијативи.

Прво, Албанија и нивото на институции на БиХ во обука за членовите на комисијата. Во **Албанија**, членовите на постојаните комисии поминаа обука со цел подобрување на нивната улога во испитниот и селекциониот процес. Иако влијанието на ваквиот тип обуки се смета за позитивно во Албанија, Управата за јавна администрација, исто така, заклучи дека се потребни понатамошни напори во иднина во контекст на обуките.

На ниво на **институции во БиХ**, главната промена беше резултат од воведување на интервјуа базирани на компетенции за сите државни службеници (види подолу). Во овој контекст, Агенцијата за државна администрација обучи 300 потенцијални членови на комисијата, со цел поддршка за спроведувањето на новата методологија. Кандидатите за обука се делегираа од институциите и од списокот независни експерти од Агенцијата за државна администрација. Во иднина, посетувањето обука ќе стане задолжително за назначувањата во комисиите за избор на кандидати. **Федерацијата Босна и Херцеговина**, исто така, планира обука за членовите на комисијата, со цел поддршка за воведување на интервјуата базирани на компетенции во блиска иднина.

Во Северна Македонија и Црна Гора, обуката на членовите на изборната комисија се уште не е задолжителна. Меѓутоа, во **Северна Македонија**, Министерството за информатичко општество и администрација изготви прирачник во соработка со Центарот за управување со промени, со цел да им се помогне на членовите од комисијата во нивното работење. Покрај тоа, до сега не се почнало со обуки за членовите на комисии и остануваат критиките за степенот на образование и разбирање на членовите на комисијата.

Во **Црна Гора**, обуката на членовите на комисијата за избор на кандидати не е услов предвиден со новиот закон за државна администрација. Меѓутоа, Управата за управување со човечки ресурси предвиде обука за членовите на комисијата во Стратегијата за реформи во јавната администрација за периодот од 2016 до 2020 година и започна со подготовки на прирачник за обука во соработка со Британскиот совет. Се планираат соодветни обуки за членовите на комисијата. Истовремено, се уште нема планови за воведување (полу)постојани комисии за избор во Црна Гора.

Во **Косово*** и **Србија** се уште нема обуки за членовите на комисијата, меѓутоа, се планира задолжително учество во обука како дел од новото/изменетото законодавство за државната администрација. Во Србија, на пример, во тек е подготовка на обуки за да се олесни воведувањето на рамката на компетенции и нејзиното влијание врз постапката за вработување. Ова ќе биде особено важно, бидејќи со влегување во сила на ревидираната постапка за вработување без претходна обука за членовите на комисијата ќе се создадат ризици од неефикасно спроведување.

Второ, во 2015 година, беше евидентно дека неколку земји започнале со вклучување надворешни независни експерти во комисиите за избор на кандидати. На ниво на **институции на БиХ и Република Српска** се предвидува ваква опција. Слично на ова, **Албанија** веќе имаше воспоставено регулаторна рамка за вклучување надворешни експерти во постојани комисии за избор.

Од 2015 година наваму, улогата на независните експерти се формализираше со законот за државна администрација во **Црна Гора**. Во подготовка е указот за овој закон. Со указот ќе се појасни огласувањето, изборот и распределбата на надворешните експерти во комисиите за избор на кандидати. Покрај тоа, имајќи го предвид бројот на квалификувани надворешни експерти, ќе биде предизвик за Управата за управување со човечки ресурси да обезбеди соодветни нивоа на експертиза на сите експерти.

Во **Косово***, надворешните експерти, од организациите од граѓанскиот сектор и академската заедница, веќе се вклучени како членови на комисијата за избор на раководните државни службеници. Со усвојувањето на новиот закон за државна администрација, ова ќе стане општ услов што ќе биде целосно регулиран. Во **Србија**, надворешните експерти се вклучени во комисиите за вработување на раководните државни службеници. Сепак, постапката не се применува конзистентно поради честите влијанија од раководителите вршители на должност на раководните позиции во државната администрација. Во **Федерацијата Босна и Херцеговина и Северна Македонија**, сè уште не се предвидуваат надворешни експерти во комисиите за избор на кандидати.

Трето, бројот иницијативи за професионализација на комисиите за избор на кандидати не е ист со бројот на иницијативите за зголемување на политичката непристрасност и професионална независност. До сега, ниту една од земјите не ги сменила условите за назначување на членови во комисијата, ниту пак големината на комисиите. До сега, исклучок е **Косово***, каде со планираното воведување на постапката на селекционо вработување ќе се воспостават и постојани комисии за избор на кандидати. Искуството од Албанија укажува дека централизацијата на вработувањата и воведувањето на постојаните комисии за избор на кандидати се поврзува со поголема независност и помал опсег на политички и лични влијанија.¹⁰

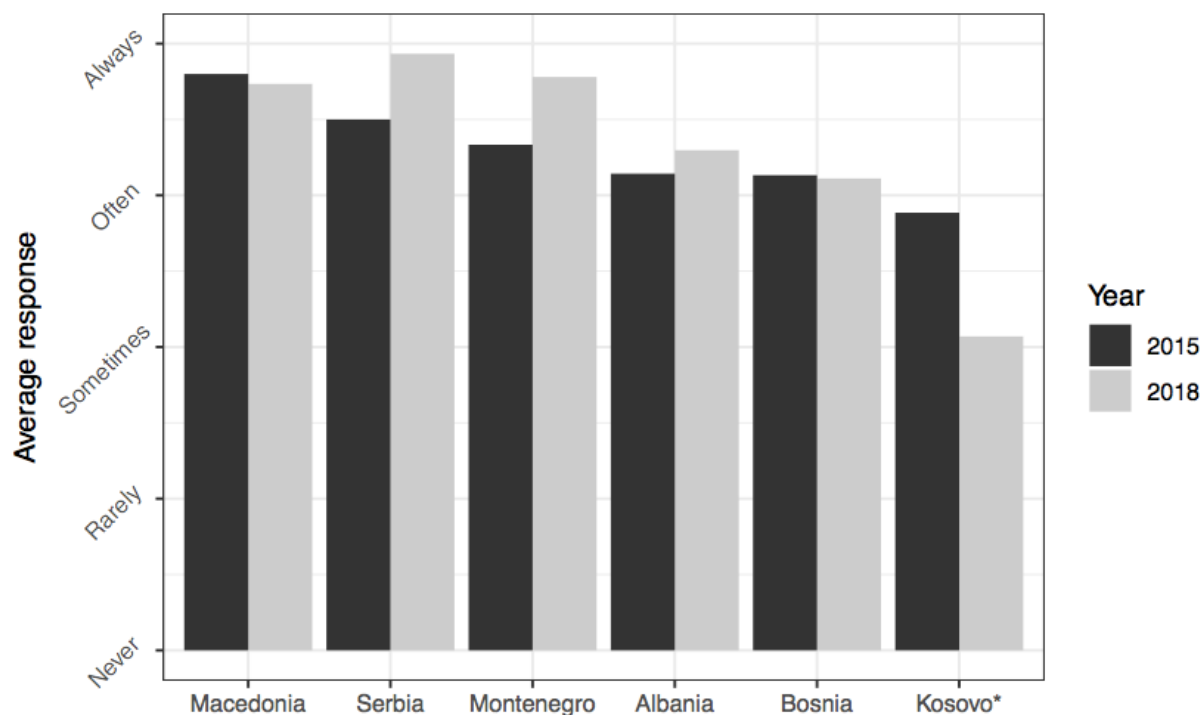
Дополнително, на ниво на **институции на БиХ** во моментот се дискутира за можноста за аудио снимање на интервјуата со кандидатите како дел од испитната процедура. Слични практики веќе постојат при регрутација на војниците во Босанската армија. Исто така, во **Албанија** има аудио снимање на интервјуата за раководните државни

¹⁰ Мејер-Салинг, Ј-Х Ц. Шустер, КС Микелсен, А. Шунди (2018) Управување со државната администрација во Албанија. Лондон: Британска академија и ДФИД Програмата против корупција (Meyer-Sahling, J-H, C Schuster, KS Mikkelsen, A Shundi (2018) *Civil Service Management in Albania*. London: British Academy and DfID Anti-Corruption Evidence Programme.)

службеници. Аудио записот не е јавен и испитаниците имаат право да не дозволат снимање. Со други зборови, постои преседан во регионот и иницијалните искуства покажуваат дека аудио снимањето ги намалува можностите за фаворизирање и политизација во фазата на интервјуирање на кандидатите преку членовите на комисиите за избор. Имајќи предвид дека аудио снимањето е вообичаена практика во приватниот сектор како инструмент во делот одговор на прашања од потрошувачи, тоа може да биде инструмент за државната администрација во регионот.

Анкетата на раководителите на единиците за управување со човечки ресурси ги потврдува позитивните случувања во оваа област на вработувањата. Прво, во регионот, комисиите за избор на кандидати, во просек, често или секогаш се формираат пред почетокот на постапката за конкурсот. Понатаму, се забележува позитивен тренд за **Србија и Црна Гора**. Исклучок од оваа тенденција е **Косово***, каде што околу 50% од раководителите на човечки ресурси се изјасниле дека во нивната институција секогаш или често се формираат комисии за избор на кандидати. Понатаму, во последните три години бројките се значајно намалени. Ова е чудно ако се има предвид дека формирањето комисии е задолжително во Косово*.

Слика 2. Формирање комисији за избор на кандидати, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата:

Average response – просечен одговор

Always - Секогаш

Often - Често

Sometimes - Понекогаш

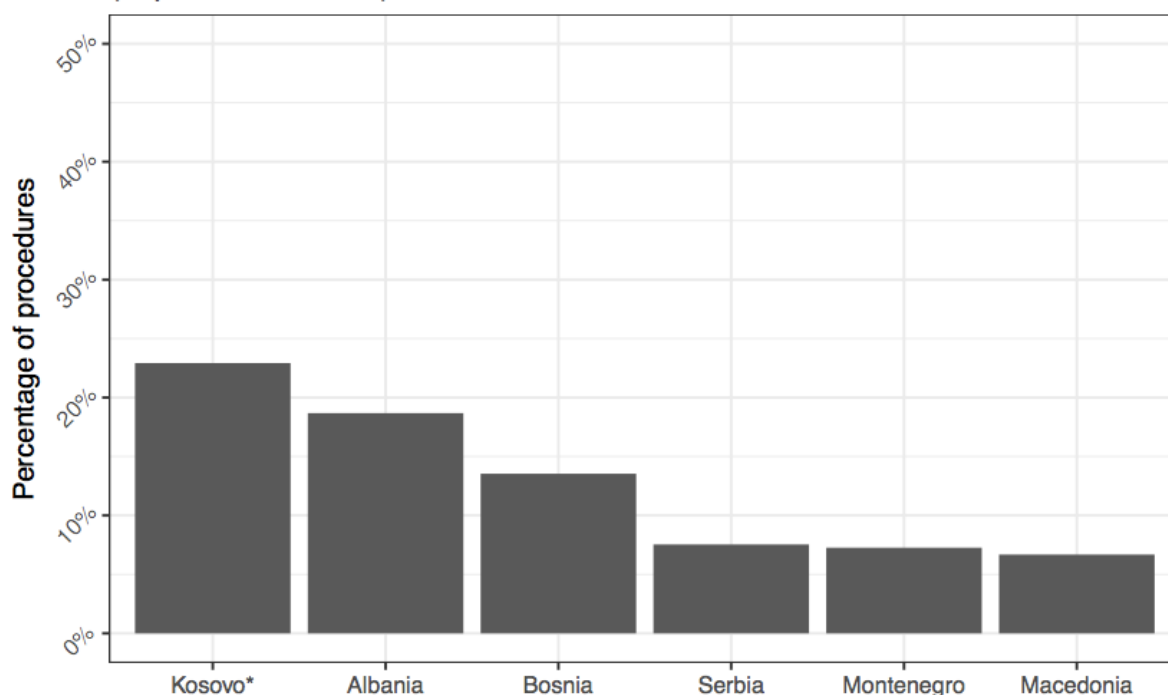
Rarely - Ретко

Never - Никогаш

Year - година

Покрај ова, споредено со другите земји, Косово* се издвојува со поголем процент недовршени постапки за вработување, т.е. нема назначување кандидат по одобрување и огласување на слободното работно место. Според тоа, може да се претпостави дека постои поврзаност помеѓу процентот на незавршени постапки и неформирањето на комисији.

Слика 3. Незавршени постапки за вработување, експертско ниво, 2015 и 2018 година

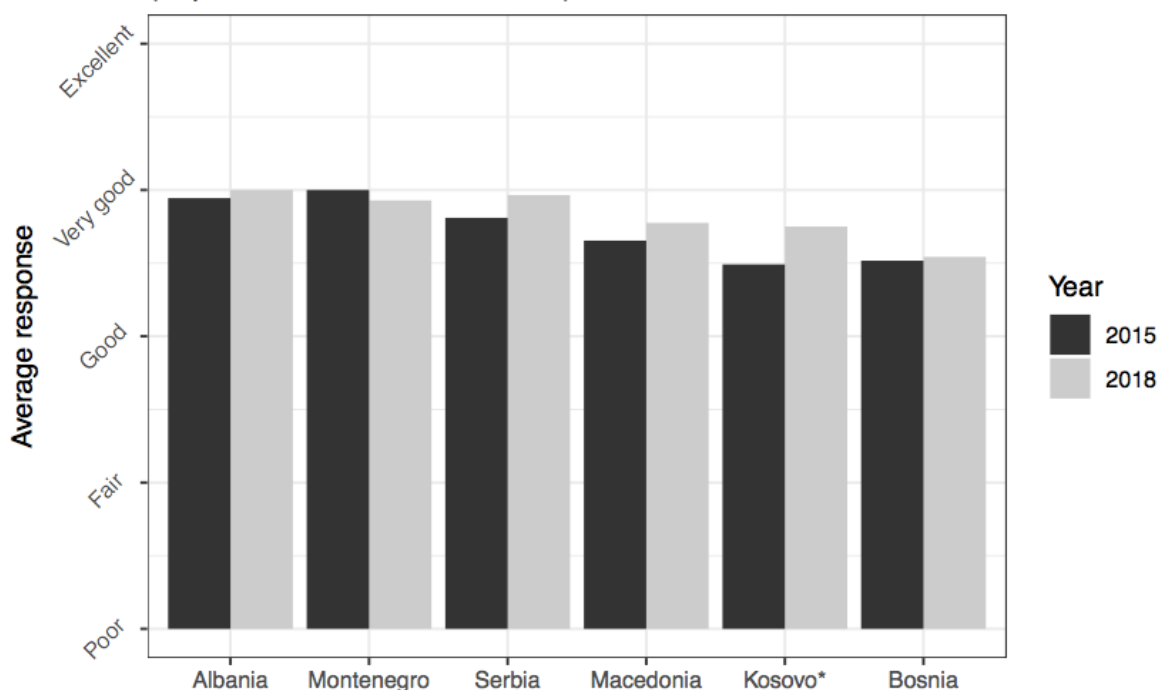


Превод на текстот од сликата:

Percentage of procedures – процент од постапките

На крајот, бројката подолу го покажува позитивното влијание на различните иницијативи за обука на комисиите за избор на кандидати. Во споредба со 2015 година, администрациите на сите земји членки на ReSPA бележат зголемување на познавањата и разбирањето на постапката за вработување од страна на членовите на комисијата. Тоа што е интересно е дека се забележува зголемување во земјите што сè уште немаат почнато со програми за обука на членовите на комисијата. Ова упатува на фактот дека редовната примена на постапката за вработување сама по себе има позитивно влијание врз стручноста на членовите на комисијата.

Слика 4. Познавања и разбирање на постапката за вработување од страна на членовите на комисијата, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата

Average response – просечен одговор

Excellent - Одличен

Very Good – Мн. Добар

Good - Добар

Fair - доволен

Poor - недоволен

Year - година

Како заклучок, сите земји членки на ReSPA ги исполнуваат основните барања поврзани со формирањето на комисии за избор на кандидати. Главните предизвици и препораки се во врска со континуираната професионализација на комисиите за избор на кандидати и напорите да се осигури нивната независност од политичко мешање. Тоа значи дека

- Членките на ReSPA треба или да развијат или да продолжат со обезбедување прирачници и упатства и да овозможат обука за членовите на комисијата.
- Тие треба да земат предвид основање на постојани или полупостојани комисии ако тоа не е направено досега, со цел да помогнат за професионализација на работата на комисиите.
- Ако сè уште не се применува, тие треба да разгледаат назначување и регулирање на независни надворешни експерти во комисиите за избор на кандидати, и
- Да разгледаат можност за снимање на (усните) испити, со цел јакнење на политичката непристрасност и професионалната независност на комисиите за избор на кандидати.

II.5. Писмени и усни испити

До кој степен од кандидатите се бара да положат писмен и усен испит пред нивниот избор за определена функција во државната администрација? Писмените и усни испити се меѓу клучните предуслови за вработување според заслуга. Тие ги разгледуваат компетенциите, вештините и интегритетот на кандидатите и даваат основа за развој на нормативи и професионализам кај државните службеници. Испитите, исто така, помагаат да се сигнализира на потенцијалните кандидати дека процесот на вработување и селекција се врши на професионален начин, а не врз основа на дискреционо право на одлучување. Ако се спроведуваат професионално, испитите може да придонесат за привлекување повеќе и поквалитетни кандидати.

Студијата на ReSPA од 2015 година покажа дека повеќето, но не сите членки на ReSPA ги исполнуваат основните услови. Прво, директните интервјуа со кандидатите беа услов во сите земји за сите категории на вработени. Имаше исклучоци надвор од опсегот на државната администрација, на пример, вработените на определено време во Србија и државните секретари во Северна Македонија. Второ, задолжителните писмени испити, исто така, беа формално институционализирани во сите земји од регионот, со исклучок на Србија и Република Српска. Понатаму, раководните државни службеници во Црна Гора и Косово* не предвидуваа услов за писмени испити за влез на високите позиции.

За разлика од основните барања, повеќето од прашањата беа насочени кон ефективност на постоечките испитни системи. На пример, се покажа дека во сите земји во регионот има високи стапки на проодност. Високите стапки на проодност упатуваат на тоа дека испитите рутински се изведуваат, но дека им недостасува капацитет да ги разграничат посилните од послабите кандидати. Понатаму, во неколку наврати, наводно кандидатите претходно ги дознале испитните прашања пред да го полагаат испитот. Тешко е да се каже колку често се појавувала таквата практика во регионот, но, тоа значи кршење на практиката за вработување според заслуга, освен во случај кога испитите официјално се спроведуваат како „отворени“ испити.

На крајот, имаше тврдења дека писмените и усни испити не се правични во многу од случаите кога внатрешни кандидати имаат предност на испитите што ги изготвуваат институциите што вработуваат. Слично на ова, се аргументираше дека структурата и содржината на личните интервјуа со кандидати се разликуваат од кандидат до кандидат, па со тоа се подрива принципот на еднаков третман. Особено, второто е доста блиско со ограничената непристрасност на комисиите за избор на кандидат, која би фаворизирала одредени кандидати пред други во неколку околности.

Случувања од 2015 година до сега

Од 2015 година наваму, оваа област на вработување забележува постепена промена во земјите од регионот. Прво, најзабележливите промени ќе бидат воведување на писмен влезен испит во Србија и воведување селекциони испити во Косово*. Во случајот на **Србија**, писмените испити ќе се спроведуваат по усвојување на указ откако ќе биде изменет и дополнет законот за државна администрација. Во **Косово*** селекционото испитување ќе вклучува централизиран писмен и усен испит пред да биде повикан најдобриот кандидат на избор на неговата или нејзината преферирана

позиција. Од искуствата на Албанија се покажува дека селекционите испити се поврзуваат со помалку политизирано и вработување со помалку непотизам. Сепак, селекционите испити бараат значаен капацитет за централно управување, кој треба да се изгради пред да биде можна ефективна имплементација.

Второ, **Црна Гора** се издвојува со воведувањето писмени испити за раководните државни службеници. Претходно, писмените услови беа опциони и ретко се применуваа. Со влегување во сила на новиот закон, писмените испити ќе станат задолжителни за сите категории државни службеници.

Црна Гора, исто така, презема активности за спречување на протекувањето на испитните прашања пред датумот на тестирање. Во иднина, Управата за управување со човечки ресурси и институцијата што вработува ќе подготват пет верзии на испитот. Една од верзиите ќе биде избрана по случаен избор на денот на одржување на испитот. Како што беше наведено погоре, во контекст на Стратегијата за реформи во јавната администрација за периодот 2016-2020, Црна Гора, исто така, подготвува нов прирачник за членовите на комисијата, кој ќе ја води нивната улога во директните интервјуа со кандидатите.

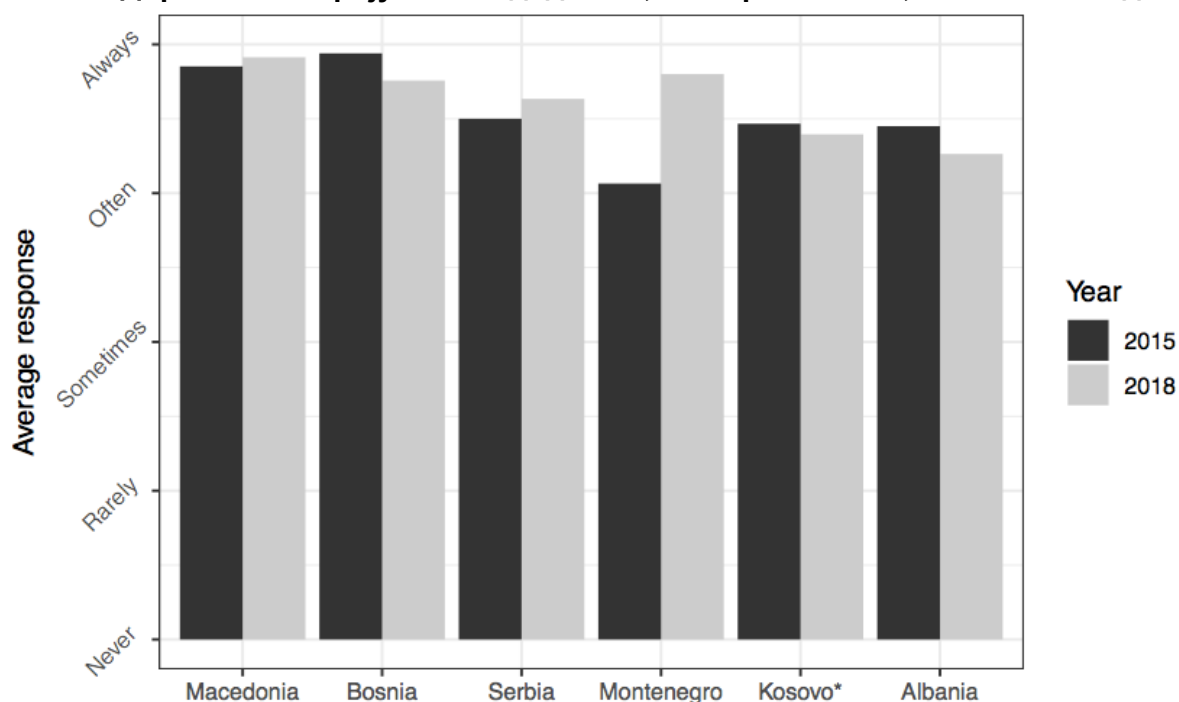
Трето, на ниво на **институции на БиХ** – како што беше спомнато погоре – воведен е нов пристап на интервјуирање кој се заснова на компетенциите на кандидатот. Новиот метод беше подготвен преку ЕУ- проект за управување со ЧР и се спроведува од 2016 година. **Федерацијата** на Босна и Херцеговина планира воведување на истиот метод на интервјуирање во блиска иднина. Раните искуства од нивото на институции на БиХ упатува на тоа дека одлуките за изборот на кандидат помалку ќе се базираат на формалното образование на кандидатот, а повеќе на вештините и способностите на кандидатите.

Четврто, **Албанија** се фокусира на ефикасното функционирање на постапката за селекциони испити, преку развивање на голема електронска база на испитни прашања за секоја категорија позиции. Прашањата се избираат по случаен избор пред одржување на испитот и придонесуваат за подобро спроведување на постапката за испит.

На крајот, како што беше спомнато погоре, **Северна Македонија** изготви прирачник за членовите на комисијата за избор на кандидати, со цел подобрување на спроведувањето на усниот дел од испитот. Немаше измени на структурата на интервјуто и содржината на истото. Меѓутоа, поради сложеноста и чинењето на испитната постапка, Министерството за информатичко општество и администрација одлучи да го укине психолошкиот тест на крајот од постапката. Понатаму, познавањето странски јазик се тестира во фазата на интервјуирање на кандидатот и веќе не е неопходно да се поднесуваат (скапи) сертификати за познавање странски јазик. Другите компоненти од испитот се задржаа исти.

Анкетата на раководителите на човекови ресурси потврдува дека повеќето земји членки на ReSPA имаат воспоставено основни испитни услови. Во целиот регион, речиси секогаш се спроведуваат директни интервјуа со кандидатите. Има неколку разлики меѓу земјите и само неколку промени помеѓу 2015 и 2018 година. Се забележува позитивна тенденција во Црна Гора.

Слика 5. Директни интервјуа со кандидатите, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата:

Average response – просечен одговор

Always - Секогаш

Often - Често

Sometimes - Понекогаш

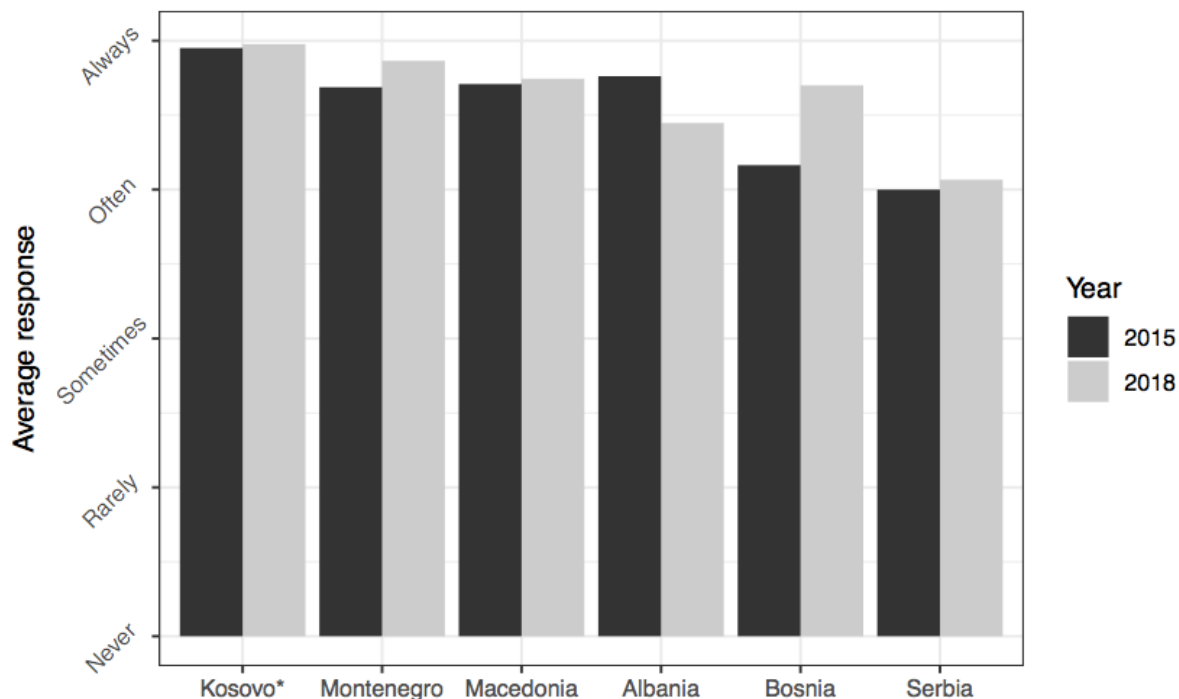
Rarely - Ретко

Never - Никогаш

Year - година

Во сите земји, речиси секогаш се спроведуваат писмени испити. Писмените тестови беа изборни во **Србија** до донесувањето на последниот указ од јануари 2019 година, но искуствата покажуваат дека истите се спроведувале доста често. Ако поблиску се разгледаат податоците од Србија, 70% од институциите секогаш или често спроведуваат писмени испити при вработување на обични државни службеници и 65% тоа го прават за раководните државни службеници. Истовремено, околу 20-30% од институциите ретко или никогаш не користат писмени тестови.

Слика 6. Писмени испити, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата

Average response – просечен одговор

Always - Секогаш

Often - Често

Sometimes - Понекогаш

Rarely - Ретко

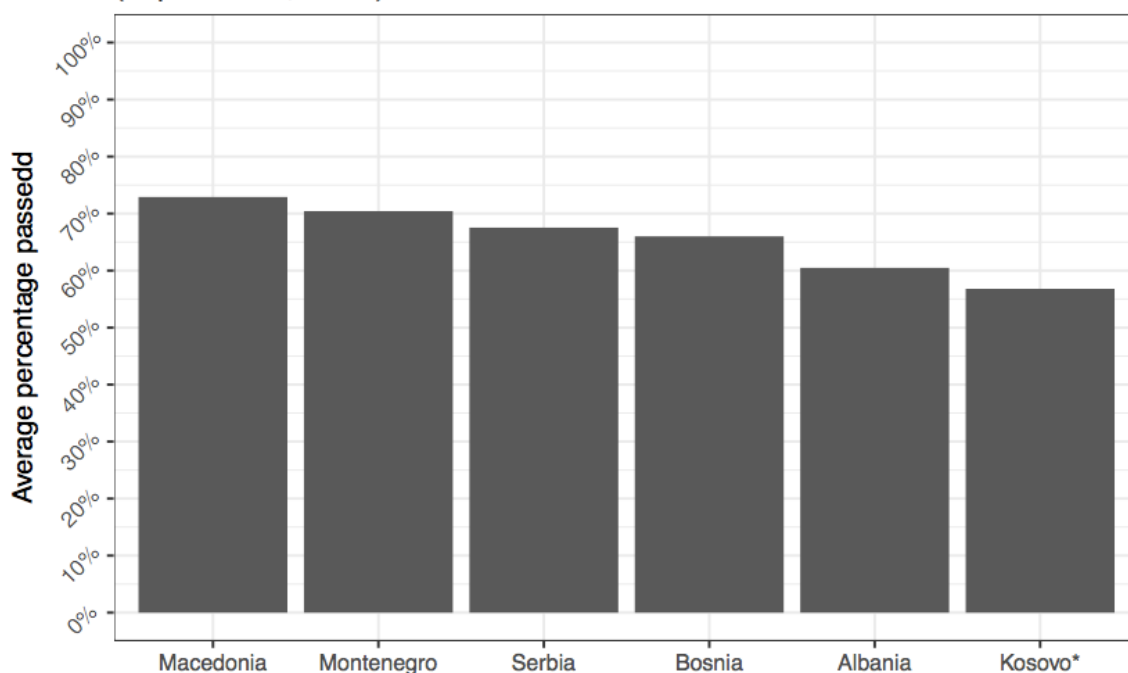
Never - Никогаш

Year - година

Анкетата, исто така, го постави прашањето дали писмените или усните испити се ефективни за тестирање на релевантните вештини и знаења за определено работно место. Интересно, процентот е најголем во **Србија**, каде што испитите претходно беа изготвувани според работното место во периодот на претходниот режим. Сепак, во **Албанија**, каде што со постапката на селекционо вработување ги испитува кандидатите за категории позиции, а не за поединечни позиции, оценката на раководителите на човечки ресурси е позитивна. Позитивниот наод упатува на тоа дека инвестициите во база на испитни прашања и обуката на членовите на комисијата ја подобри ефективноста на испитите.

Истовремено, евидентно е од анкетата дека поголемиот дел од кандидатите се успешни на писмениот испит. Има многу малку разлики меѓу земјите. Високата стапка на проодност од околу 70% не е предизвик за изборот на најквалификуваниот кандидат, ако истите се рангирани врз основа на резултатот од испитот. Меѓутоа, ако комисиите, раководителите на институциите или министрите може да изберат еден кандидат од поширок список кандидати кои го положиле испитот, високата стапка на проодност отвора можност за користење на нивното дискреционо право во моментот на избор – како што подетално ќе се разгледа во следниот дел.

Слика 7. Процент од кандидатите кои го положуваат испитот, експертско ниво, 2018 година

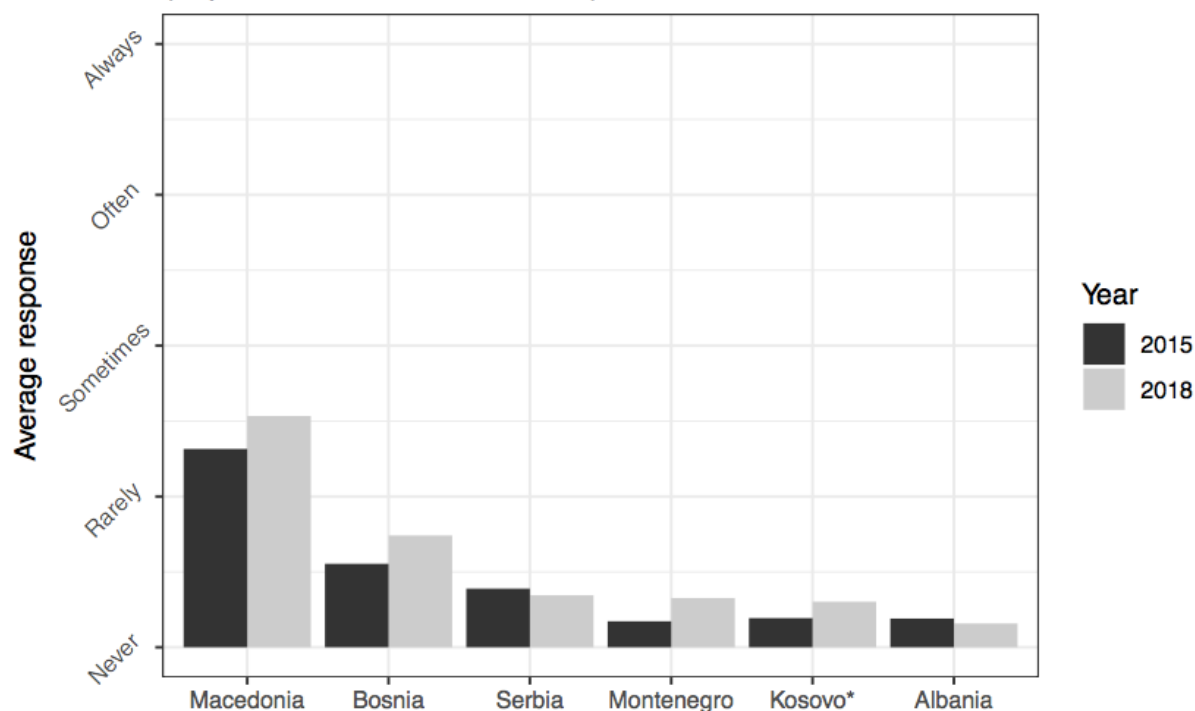


Легенда на текстот од сликата:

Average percentage passed = Просек од процентот на положени испити

На крајот, ги прашавме раководителите на човечки ресурси колку често кандидатите ги дознаваат испитните прашања пред датумот на одржување на испитот. Прашањето е чувствително и испитаниците може да не сакаат да одговорат во анкетата во случај ако протекле испитни прашања. Одговорите се значајни за **Северна Македонија**, а во помала мера за Босна и Херцеговина. Во случајот на Северна Македонија, секако наодот може да укажува на објавувањето на збирка од 500 прашања што се користат за испитот за државната администрација, а не протекување на прашања пред датумот на одржување на испитот.

Слика 8. Испитни прашања кои протекле пред датумот на испитот, експертско ниво 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата:

Average response – просечен одговор

Always - Секогаш

Often - Често

Sometimes - Понекогаш

Rarely - Ретко

Never - Никогаш

Year – година

Како заклучок, сите земји членки на ReSPA ги имаат воспоставено основните компоненти на вработување според заслуга, писмени и усни испити. За сите земји членки на ReSPA важни се неколку предизвици и препораки за комплетирање и надградување на испитните системи.

- Република Српска треба да разгледа воведување на задолжителни влезни испити за државните службеници. Резултатите од истражувањето за влијанието на постапките за вработувањето според заслуги упатуваат на тоа дека писмените испити се поврзуваат со помалку политизирани практики за вработување и помалку непотизам при вработувањата. Тоа ќе овозможи едноставен инструмент што би можел да се вклучи во планираниот закон или подзаконските акти како што е случајот во Србија.
- За Косово*, фокусот за наредниот период треба да биде на градење капацитет за спроведување на новата постапка за испити. Ова ќе значи многу чекори што се презеле низ годините во Албанија, вклучително изготвувањето на писмени и усни испити, развој на електронска база за прашања и упатства за членовите на комисијата за спроведување на испитите.
- Слично, за Црна Гора фокусот треба да биде на целосно спроведување на компонентата со писмениот испит за раководните државни службеници и избор

на испитните прашања по случаен избор. Истото се однесува и на Србија за спроведувањето на планираниот писмен влезен испит.

- И на ниво на БиХ и Федерацијата Босна и Херцеговина треба да се искористи можноста да се надградат испитните испити во контекст на подготовка на планираната реформа во државната администрација.
- Албанија и Северна Македонија остануваат најнапредни во регионот во оваа област на вработувањето и треба да продолжат да инвестираат во капацитети за ефективно спроведување на испитите.

II.6. Рангирање и конечен избор

До кој степен кандидатите се рангираат според нивните резултати од испитот и до кој степен за определена функција се избираат највисоко рангираните кандидати? Вработување според заслуга подразбира дека најквалификуваниот кандидат се избира за определено работно место или кариера во администрацијата. Според тоа, прво, за тоа е потребна одредена форма на рангирање врз основа на компетенции, знаење и вештини и второ, избор на највисоко рангираниот кандидат.

Практично, прашањата за оваа област на вработувања се поврзани со методот на рангирање на кандидатите, овластувањето на избор од список кандидати и степенот до кој оној што избира мора да ги избере најдобрите кандидати или може да избере кој било кандидат од отворен список кандидати. Дополнително, ова е делот каде што се дискутира за улогата на немериторните критериуми, особено, политичкиот аспект. Политичкото мешање може да се разгледува во целокупниот процес на вработување, но, во оваа финална фаза од процесот, политичарите може да добијат формални овластувања за изборот на кандидатите. Затоа, овој дел ќе заврши со дискусија за степенот до кој политизацијата и немериторните критериуми го попречуваат принципот на мериторност.

Во 2015 година, во земјите од Западен Балкан сликата беше доста разнолика. Сите земји се потпираа на рангирањето по испитувањето на кандидатите. Меѓутоа, потенцијалот за вработување според заслуга се намали со неколку регулаторни слабости. Прво, во Федерацијата Босна и Херцеговина успешните кандидати се рангираа по азбучен ред, а не според оценките од испитот. Како резултат на тоа, Министерот, кој има формално овластување за избор на кандидат, избираше кандидат без целосни информации во врска со квалитетот на кандидатите. Ова е особено опасно кога има голем процент од кандидатите што ја поминале испитната постапка, како што беше дискутирано во последната секција. Второ, во Србија и Црна Гора, испитите резултираа со рангирање на кандидатите, но Министерите имаа дискреционо право да изберат кандидат од список од селектирани тројца кандидати.

Трето, на ниво на БиХ и Федерацијата Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора и Република Српска, Министерот имаше право на конечен избор на најуспешниот кандидат, во случај кога министерот е раководниот орган на административното тело. Во Северна Македонија, оваа улога ја вршеше државниот секретар кој беше политички назначена функција. Како резултат на ова, политичкото мешање беше формално институционализирано при вработувањето на државните службеници. Спротивно на ова, единствено во Албанија и Косово* законите за државната администрација предвидуваа рангирање врз основа на резултатите од испитот, избор на најдобриот

кандидат и делегирање на овластувањето на генералниот секретар што ја води државната администрација.

Случувања од 2015 година до сега

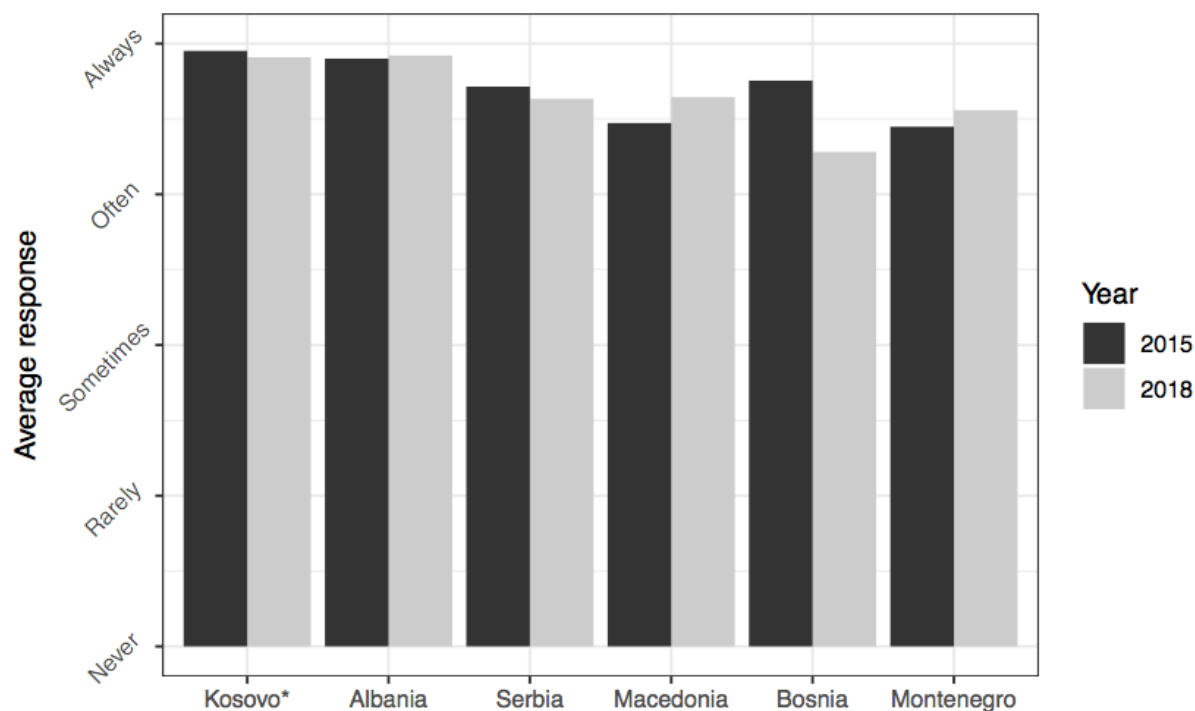
Од 2015 година, во оваа област на вработувањето забележани се најмалку промени. Највидлива промена има во **Црна Гора**. Раководителите на институциите се интегрирани во опсегот на државната администрација. Понатаму, правото на избор на кандидат од список од тројца најуспешни кандидати го дава Министерот на раководителот на институцијата. Меѓутоа, списокот кандидати остана отворен. Во **Србија**, министерот го задржа овластувањето за конечен избор на кандидат, но според новата формалноправна рамка, правото на министерот е ограничено со услов за назначување на највисоко рангираниот кандидат откако ќе заврши оценувањето.

Во **Косово***, процесот на рангирање и избор ќе се смени кога целосно ќе се операционализира новата постапка за селекционо вработување. Слично како во Албанија, највисоко рангираниот кандидат потоа има право да избере преферирано работно место, па второрангираниот и така натаму. Ваквиот пристап ќе го намали потенцијалот за политичко влијание врз одлуките за конечен избор на кандидати. Во другите земји од регионот нема промени во оваа област на вработувањето.

Резултатите од анкетата на раководители на човечки ресурси се добар одраз на формалноправната рамка. Во сите земји од регионот, на крајот од процесот, секогаш или најчесто се избираат највисоко рангираните кандидати. Понатаму, за државните службеници на експертско ниво, практиките за избор останаа стабилни во последните три години.

Ако поблиску се разгледаат поединечните земји, процентот институции каде што се избираат највисоко рангираните кандидати е малку понизок од 82% во **Босна и Херцеговина** и 77% во **Северна Македонија**. Спротивно на ова, во **Албанија** и **Црна Гора**, околу 95% од институциите на крајот од процесот на вработување го избираат највисоко рангираниот кандидат.

Слика 9. Избор на највисоко рангираниот кандидат, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата:

Average response – просечен одговор

Always - Секогаш

Often - Често

Sometimes - Понекогаш

Rarely - Ретко

Never - Никогаш

Year - година

Во случајот на **Црна Гора**, ова е значаен напредок, имајќи предвид дека практиките за вработување до сега често се критикувале за нивната тенденција за неизбирање на највисоко рангираниот кандидат од список од тројца кандидати. Оваа критика беше главно насочена на изборот на виши државни службеници, но за 2018 година, нема докази дека и понатаму се применува оваа практика.

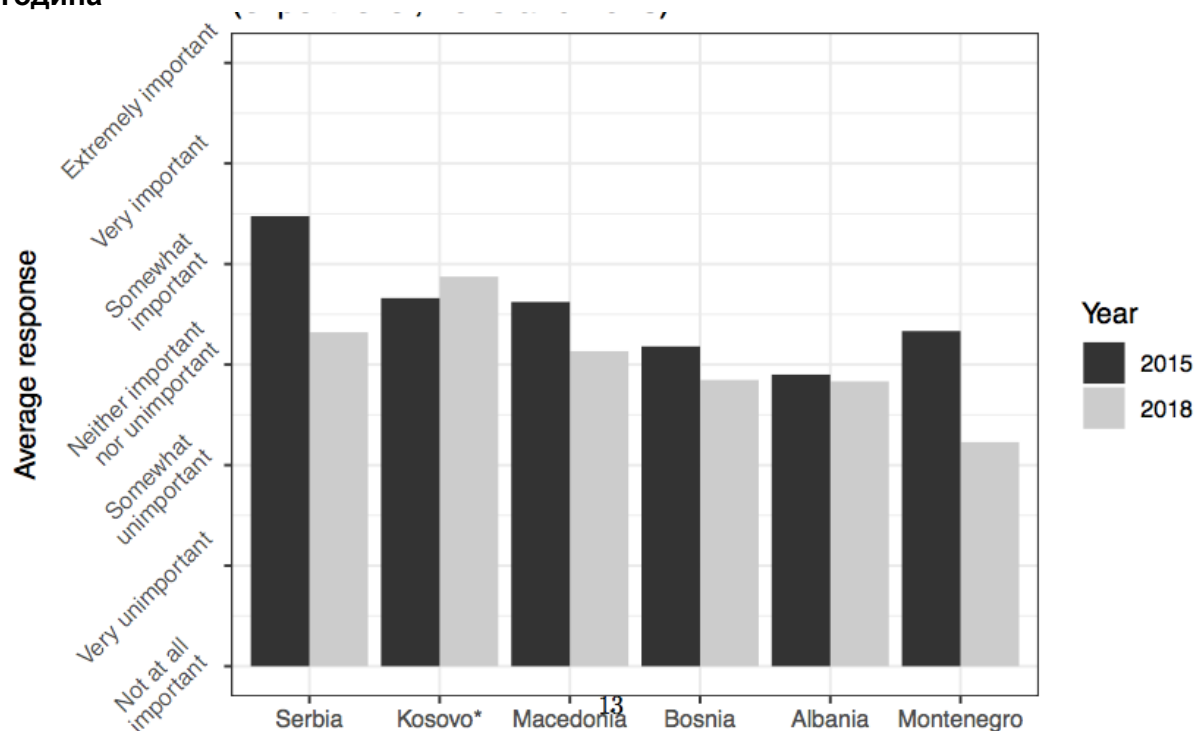
Како што беше објаснето погоре, една од карактеристиките на постапките за вработување во земјите од Западен Балкан е делегирање на одлуката за конечен избор на министрите или повисоките политички функционери во сите земји, освен во Албанија и Косово*. Имајќи го предвид ова, Анкетата на раководителите на единиците за управување со човечки ресурси го разгледа степенот до кој политичкото водство на министрите, т.е. Министерот, заменикот министер и политичките советници и од надвор, организациите од јавниот сектор, политичките партии, влијаат врз одлуките за вработување и избор.

Во случајот на министрите, нивната улога е неизбежно двосмислена. Тие може да имаат формална улога во процесот на вработување (дефинирана со закон), но, ако проактивно ја користат нивната улога нивните интервенции може да се протолкуваат како знак за политизација. Од друга страна, замениците министри и државните секретари, политичките советници и политичките партии немаат формална улога во

процесот на вработувањата и изборот на кандидатите. Нивната улога во својата суштина е неформална и е основен показател за политизацијата на практиките за вработување.

Сликата подолу покажува дека поддршката од политичкото водство на министри и нивните подредени организации е најважно во Косово*, по кое следи Србија и Северна Македонија. Понатаму, реалното влијание на политичкото раководство бележи мал пад во сите земји, освен во Косово*. Во **Косово***, 67% од раководителите за човечки ресурси се изјасниле дека поддршката од политичкото водство е „важна до определен степен“, „важна“ или „многу важна“ за кандидатот што треба да биде избран за определено работно место. Високиот процент изненадува дотолку што министрите немаат формална улога во процесот на избор и вработување. На другиот крај, улогата на министрите, замениците министри и советниците е најмала во **Црна Гора**, каде што само 40% придаваат важност на поддршката од политичкото раководство. Понатаму, нивната улога бележи намалување од 2015 година наваму.

Слика 10. Поддршка од политичкото раководство, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата:

Average response – Просечен одговор

Extremely important – исклучително важно

Very important – многу важно

Somewhat important – донекаде важно

Neither important nor unimportant – ниту важно ниту неважно

Somewhat unimportant – донекаде неважно

Very unimportant – многу неважно

Not at all important – воопшто не е важно

Year – година

Во однос на изборот на раководни административни службеници, податоците покажуваат дека поддршката од политичкото раководство е уште поважна. Во овој случај, 85% од раководителите за човечки ресурси во **Србија** се изјасниле дека поддршката од политичкото раководство е важна или многу важна за кандидатот да биде избран за определено работно место. Меѓутоа, дури и во другите случаи, релативната важност се движи од 50% во **Црна Гора**, до 71% во **Косово***.

Кога се споредуваат различни форми политичко влијание врз изборот на административни службеници, податоците покажуваат дека поддршката од политичките партии е исто така важна – како што и се очекува – меѓутоа помалку важна од поддршката од политичкото раководство. Во просек, улогата на партиите не се смета за толку важна.

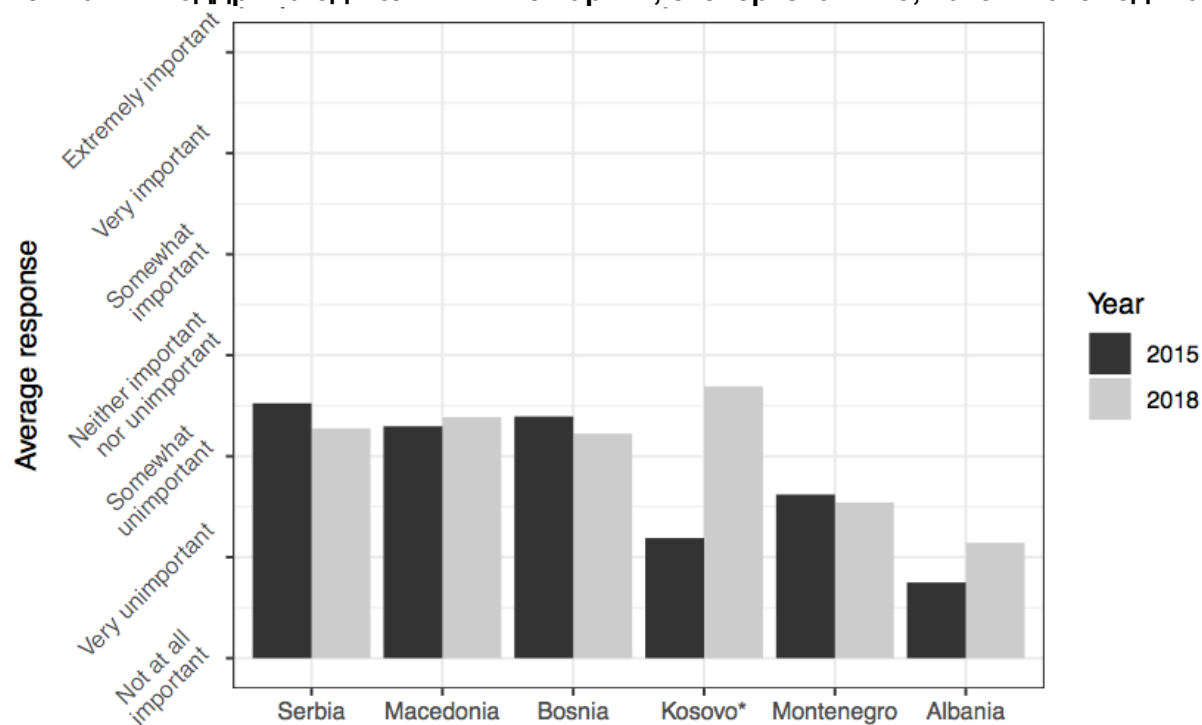
Ако поблиску се разгледа, податоците покажуваат дека речиси 50% од раководителите на човечки ресурси во Косово* се изјасниле дека поддршката од партијата е до некаде важна, важна или многу важна за кандидатот да биде избран за работното место во државната администрација. Понатаму, ако се споредат резултатите за 2015 и 2018 година, бројките упатуваат на тоа дека партиската политизација во повеќето земји

останала доста стабилна во последните три години. Сепак, изгледа дека има мало зголемување во Албанија, а големо зголемување во Косово*. Оваа тенденција можеби е поврзана со изборите во 2017 година во двете земји, но за тоа потребни се дополнителни испитувања.

За раководните административни службеници (тоа не е прикажано тука) важноста од политичката поддршка е значително повисока. Во **Србија**, на пример, 57% од раководителите на човечки ресурси го класифицираат влијанието на политичките партии како донекаде важно, важно или многу важно за изборот на виши државни службеници. И во оваа област, партиската политизација е доста висока во **Косово***, со над 50% од институциите кои придаваат важност на истата. Од друга страна, процентот е значително помал во Албанија, Црна Гора и Северна Македонија.

Резултатите покажуваат дека важноста на политичката поддршка останала многу значајна во земјите од Западен Балкан. Иако искуствата покажуваат позитивна имплементација на постапките за вработување според заслуги, податоците од анкетата на раководители на човечки ресурси покажуваат дека политизацијата е доста раширена во земјите. Општ заклучок од податоците е дека политизацијата останува присутна и покрај инвестирањето во формалните институции и капацитетите за спроведување на постапките за вработување.

Слика 11. Поддршка од политичките партии, експертско ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата:

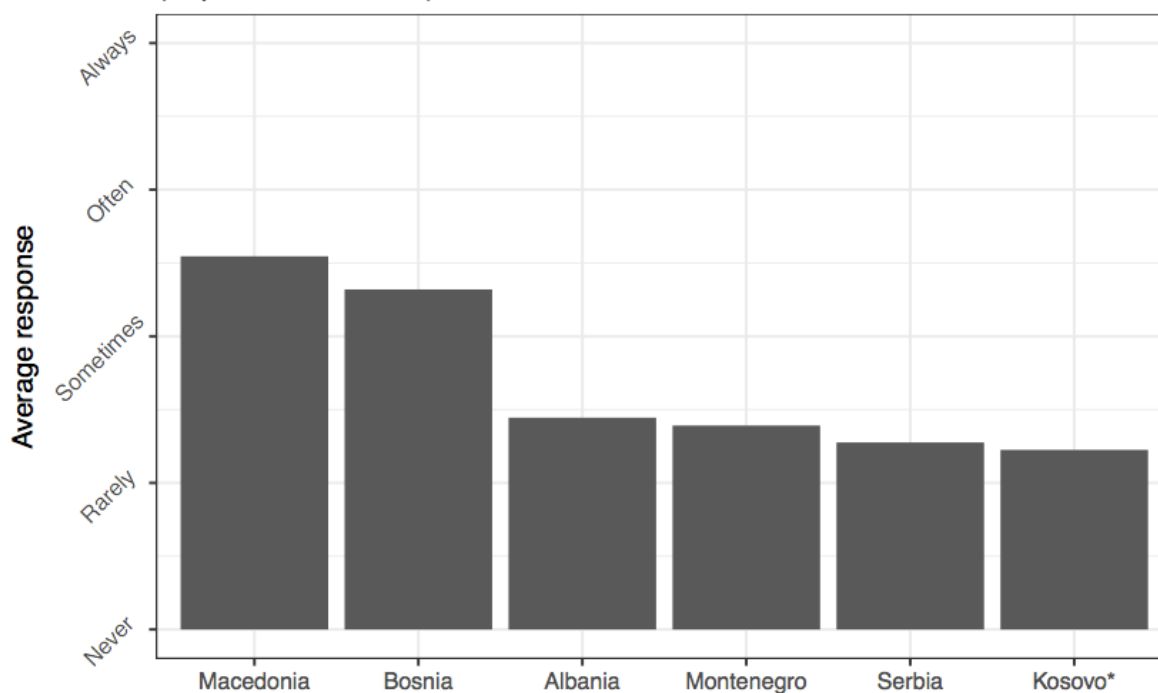
Average response – Просечен одговор
Extremely important – исклучително важно
Very important – многу важно
Somewhat important – донекаде важно
Neither important nor unimportant – ниту важно ниту неважно
Somewhat unimportant – донекаде неважно
Very unimportant – многу неважно
Not at all important – воопшто не е важно

Year – година

Дискусијата за политизацијата понатаму ги поставува прашањата во врска со улогата на другите немериторни критериуми за избор, особено, припадноста на одредена етничка или социјална група. Припадноста на етничка група вообичаено се класифицира како немериторен критериум за вработување, но може да биде пожелно унапредување на социјалната или етничка застапеност во државната администрација. Во **Северна Македонија**, на пример, етничката застапеност е формализирана со Охридскиот Рамковен договор. Јавните органи треба да исполнат одредени цели во однос на етничката застапеност. Постапката за испити е програмирана на начин да се избира одредена етничка група на почетокот од процесот. На највисоко рангираниот член од одредена етничка група ќе му биде понудено работно место на крајот од испитниот процес.

Во **Босна и Херцеговина**, како споредба, етничката застапеност е предвидена со Дејтонскиот мировен договор и е вклучена во законодавството за државната администрација на ниво на институции на БиХ, Федерација Босна и Херцеговина и Република Српска. Анкетата на раководителите на единиците за управување со човечки ресурси потврдува дека постои поголема важност на етничката и социјалната припадност при вработувањата во Северна Македонија и Босна. Како што и би се очекувало, тоа игра многу мала улога во Србија и во Косово*.

Слика 12. Вработување и избор врз основа на припадност на етничка група, експертско ниво, 2018 год.



Легенда за текстот од сликата:

Average response – просечен одговор

Always - Секогаш

Often - Често

Sometimes - Понекогаш

Rarely - Ретко

Never – Никогаш

Како заклучок, во сферата на рангирање и конечен избор забележани се најмалку промени во последните три години. Не се разгледани дел од главните неусогласености во постоечките формалноправни рамки. Имајќи го предвид тоа, за иднина ќе бидат важни слични предизвици и препораки. Тоа посебно значи дека

- Вработувањето според заслуга во Федерацијата Босна и Херцеговина треба да воведи механизам за помериторно рангирање и избор на кандидатите.
- За Србија и Босна и Херцеговина треба да се разгледа дали надлежноста за одлуката за избор да се делегира од министрите на професионални државни службеници како секретарите на министерствата. Овој пристап би ги следил најновите реформи во Црна Гора.
- Генерално, потребни се напори за намалување на влијанието на политичкото раководство и политичките партии во процесот на вработување и избор на кандидатите.

II.7. Регионални тенденции при вработувањата во јавната администрација и придонесот од ReSPA за промени од 2015 година наваму

До кој степен може да ги идентификуваме широко застапените тенденции во вработувањата во јавната администрација за земјите членки на ReSPA од 2015 година наваму и каков е придонесот на ReSPA и препораките од основната студија за промени во регионот? Може да се разграничат три широки тенденции пред да се заврши со дискусија за придонесот на ReSPA за промените од 2015 година наваму.

Прво, во однос на реформите на јавната администрација, евидентно е дека сите земји членки на ReSPA имаат започнато реформи од 2015 година. Сепак, тие реформи се одвиваат по различни патеки. Во овој момент, членките на ReSPA имаат достигнато различни фази од реформскиот циклус, а тоа има влијание врз типовите активности што се спроведуваат во периодот на студијата. Во Албанија и Северна Македонија фокусот на активностите е на подобрување на капацитетот за спроведување на постапките за вработување. За Црна Гора, Србија и Косово*, фокусот е на подготовка и промена на формалноправните рамки. На ниво на институции на БиХ, Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска се во фаза на подготовка на институционални реформи, но веќе имаат почнато со одредени активности во последните три години, во насока на подобрување на квалитетот на спроведувањето.

Генерално, во последните три години се забележува промена од усвојување и континуирано ревидирање на легислативата за јавна администрација кон градење капацитети за подобро спроведување на рамките за управување со човечки ресурси. Албанија е прва со инвестициите во механизмите за е-вработување, обука на членовите на комисиите за избор на кандидати и развој на електронски бази на податоци за подобрување на испитниот процес. Сите овие активности помогнаа за професионализација на процесот на избор и вработување. Другите членки на ReSPA се движат во иста насока по (планираното) усвојување на новото законодавство за државната администрација во последните три години.

Второ, реформските напори за надградување на постапките за вработување и подобрување на квалитетот на нивното спроведување се видливи во сите **области на вработувањето**.

Неколку членки на ReSPA, посебно Србија, Северна Македонија и Црна Гора го зголемија опсегот на примена на постапките за вработување според заслуга на времено вработените и на раководителите на институциите. Меѓутоа, тесниот опсег на легислативата за државна администрација во случајот на Босна и Херцеговина, упатува на тоа дека голем дел од административниот персонал не се опфатени со стандардните постапки за вработување според заслуга.

Во областа на планирање, централното одобрување на работните места и јавното огласување на слободните работни места, основните елементи на вработувањето според заслуги се воспоставени во земјите од регионот. Оваа сфера на вработување бележи позитивна тенденција со иницијативи за подобрување на ефикасноста и едноставноста за користење на процесот за аплицирање. Посебно, механизмите за е-вработување го професионализираа процесот на аплицирање и имаат потенцијал за јакнење на принципот за мериторност.

Услов за речиси сите категории на вработени во земјите од Западен Балкан е формирање комисији за избор на кандидати. Во последните три години се бележи позитивен развој со инвестирање во обука за членовите на комисијата и регулирање на улогата на надворешните експерти во процесот на селекција. Овие активности помогнаа за професионализација на улогата на комисиите во процесот на избор и вработување. Иако, потребни се понатамошни напори за јакнење на капацитетот на комисиите за избор на кандидати.

Кај повеќето членки на ReSPA предвидени се писмени испити и директни интервјуа со кандидатите за влез во државната администрација. Тенденцијата не е толку сигурна во оваа сфера на вработувањето. Во Република Српска, писмените испити – како основна карактеристика на вработувањето – сè уште не се предвидени со закон, иако често се користат во практика. Истовремено, примената на писмени испити сега е предуслов во Србија, а во Црна Гора е проширен опсегот на примена на писмените испити. Процесот на спроведување на писмените испити и директните интервјуа со кандидатите е професионализиран во Албанија и Северна Македонија.

На крајот, во делот на рангирање и избор на кандидатите на крајот од процесот на вработување забележа најмалку промени во последните три години и останува област која треба понатаму да се разгледа. Делегирањето на надлежностите за избор на раководителите на институциите на врвот на државната администрација во Црна Гора е позитивен исклучок во оваа сфера.

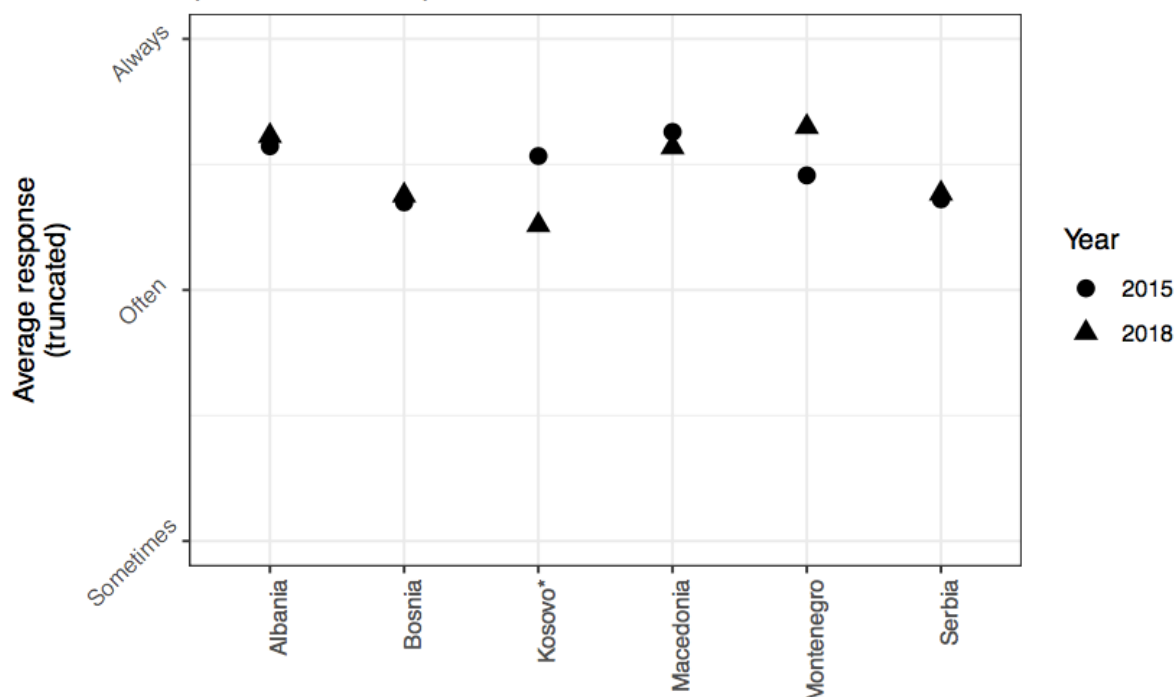
Меѓутоа, министрите задржаа важни улоги во изборниот процес во Србија и Босна и Херцеговина. Постапката за селекционо вработување во Албанија останува единствена институционална рамка (и практика) што помага за намалување на потенцијалот за несоодветно политичко влијание. Воведувањето на селекционото вработување во Косово* ветува јакнење на принципот на мериторност во иднина, но, за тоа ќе бидат потребни значајни инвестиции во капацитетите за имплементација.

Трето, иако реформските активности на членките на ReSPA главно имаат за цел јакнење на принципот на мериторност, искуствата покажуваат дека практиките за вработување не претрпеле поголеми промени. Долунаведените бројки покажуваат индекс на тековната примена на постапките за вработување според заслуга во институциите од јавниот сектор во сите земји. Содржани се осум ставки, вклучително и огласувањето на слободните работни места, формирањето на комисиите за избор, полагањето писмени испити и изборот на највисоко рангираниот кандидат од списокот успешни кандидати. Ги комбинира резултатите од стручни и раководни административни службеници и за 2015 и за 2018 година, со цел да се идентификуваат широко застапените тенденции во практиките за вработување во регионот.

Од регионална перспектива, резултатот покажува дека постапките за вработување според заслуга широко се применуваат во земјите од регионот. Податоците упатуваат на тоа дека повеќето од мериторните постапки се применуваат секогаш или често од страна на 80 - 90% од институциите од јавниот сектор. Понатаму, споредбите од изминатиот период покажуваат дека практиките за вработување најдобро се карактеризираат со стабилност. Ова не треба да изненадува. Практиките за управување се подложни на инерција и познато е дека бавно се менуваат.

Дополнително, влијанието на активностите за градење капацитети во последните три години бавно ќе влијае врз тековните практики на вработување.

Слика 13. Индекс на практиките за вработувањето според заслуги, експертско ниво, 2015 и 2018 година



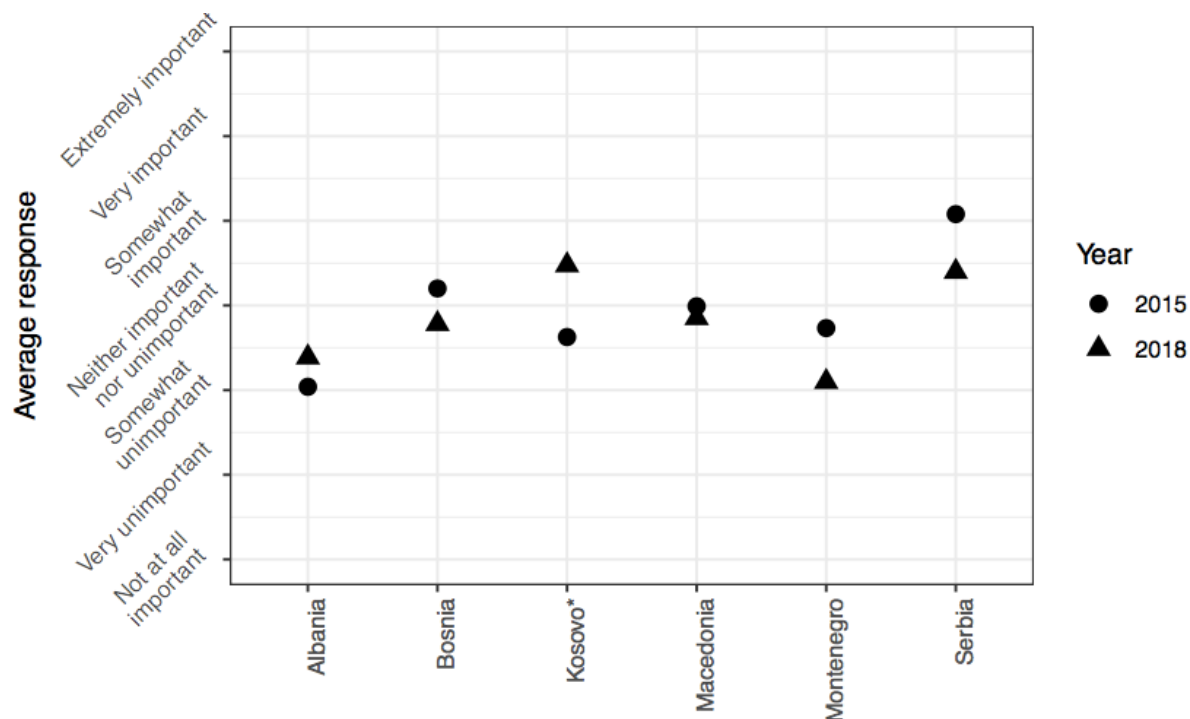
Легенда за текстот од сликата:

Average Response – просечен одговор
Always – секогаш
Often – често
Sometimes – понекогаш
Year - година

Меѓутоа, податоците исто така покажуваат разлики во рамките на регионот, со целокупна позитивна тенденција кон зголемување на примената на мериторните постапки во Црна Гора и незначителен негативен тренд во Косово*. Во Црна Гора, позитивната тенденција може да е поврзана со усвојувањето на новиот закон за државна администрација. Процесот на изготвување најверојатно ја подигна важноста на вработувањето според заслуги во институциите од јавниот сектор, а како резултат на тоа, практиките за вработување се повеќе ги земаат предвид условите за мериторност. Треба да се очекува дека целосното спроведување на новиот закон понатаму ќе ги унапреди меритократските практики во иднина. Тенденцијата во Косово* е потешка за интерпретација, имајќи предвид дека системот на државната администрација сè уште не претрпел значајни промени. Меѓутоа, постапката за вработување во Косово* е во голема мера децентрализирана и тешка за следење. Затоа може да се претпостави дека практиките за вработување се оддалечиле од оригиналната насока на оние што ја изработувале институционалната рамка. Треба да се очекува дека планираната реформа ќе ја промени насоката на тековната тенденција во Косово*. Во врска со важноста на немериторните критериуми во процесот на вработување, податоците од Анкетата на раководниот кадар упатува на незначително намалување во важноста на политичкото влијание во процесот на вработувањата во државната администрација. Долунаведениот индекс содржи четири елементи што

упатуваат на важноста на поддршката од политичкото раководство, т.е. министерот, замениците министри и советниците и поддршката од политичките партии во изборот на кандидатите. Повторно, комбинирани се резултатите за експертското и вишото ниво на државни службеници.

Слика 14. Индекс на политичко влијание во вработувањата во државната администрација, експертско и вишо ниво, 2015 и 2018 година



Легенда на текстот од сликата:

Average response – Просечен одговор
Extremely important – исклучително важно
Very important – многу важно
Somewhat important – донекаде важно
Neither important nor unimportant – ниту важно ниту неважно
Somewhat unimportant – донекаде неважно
Very unimportant – многу неважно
Not at all important – воопшто не е важно

Year – година

Кога се споредуваат тенденциите во членките на ReSPA, податоците упатуваат на тоа дека политичкото влијание станало поважно во Косово*, а помалку важно во Албанија. Од другата страна, во Црна Гора и Србија тенденцијата упатува кон малку помало политичко влијание. Со текот на времето нема големи разлики во останатите земји.

Различните тенденции во регионот не треба да го замаскираат наодот дека политичкото влијание останува високо при вработувањата во јавната администрација според она што го изјавуваат раководителите на единиците за управување со човековите ресурси. Ова значи дека вработувањата во јавната администрација во земјите од Западен Балкан продолжуваат да се карактеризираат со значаен степен политизација и покрај редовната примена на мериторните правила и процедури. Во иднина, ќе биде предизвик јакнењето на принципот за мериторност и промовирање на деполитизацијата на практиките за вработување.

Овој генерален заклучок на крајот го поставува прашањето до кој степен препораките од основната студија од 2015 година се усвоени од членките на ReSPA и до кој степен активностите на ReSPA придонесуваат за позитивна тенденција во регионот.

Во 2015 година, основната студија претстави 61 препорака. Три препораки за Северна Македонија, пет за Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска, шест за Албанија, седум за Косово* и нивото на институции на БиХ, тринаесет за Црна Гора и петнаесет за Србија.

Бројот препораки не значеше оценка на квалитетот на постапките и практиките за вработување, но, истите беа изготвени според поединечните земји.

Процената разграничи четири нивоа на усвојување на препораките од 2015 година.

- (1) Препораката можеше да биде „усвоена и спроведена“. Тоа значи дека има силна заложба со закон, указ или друг официјален документ дека препораката е прифатена - а уште поважно - дека се применува во секојдневната практика за избор и вработување. Со други зборови, не е доволно само да има закон во сила. Туку, спроведувањето се подразбира потесно како „примена“ или „практика“.
- (2) Препораката може да биде „усвоена и делумно спроведена“, т.е., спроведувањето може да е отпочнато, меѓутоа, не е завршено и треба понатамошна работа.
- (3) Препораките може да бидат „усвоени и во подготовка“, т.е. да постои силна заложба со закон, указ, стратегија за реформа или друг официјален документ што ќе ја следи препораката, но, сè уште не се „практикува“. Во Косово* и Србија има неколку примери за препораки што биле вклучени во нови/изменети закони и укази, но кои сè уште не се користат како дел од секојдневниот процес на вработување.
- (4) Препораката може да се класифицира како „неусвоена“, а тоа значи дека едноставно нема промена во практиката, формалноправната рамка или план со каков било официјален документ.

По три години, резултатите покажуваат дека земјите членки на ReSPA усвоиле 39 (64%) од препораките. Од усвоените препораки, целосно или делумно се спроведени 26 (67%). Останатите 13 препораки се усвоени, но сè уште се во подготовка. Повеќето од последните препораки се наведени за Косово* и Србија, каде што препораките се вклучени во последно донесените закони или измени на закони, меѓутоа, спроведувањето во смисла на редовна „практика на управување“ е на почетокот или сè уште не е почната.

Најголемиот дел од препораките е усвоен во Албанија и Црна Гора (83% односно 100%). Тоа зема предвид дека за Албанија повеќето препораки се фокусирани на мерки за дополнување на имплементацијата на законот од 2013 година. За Црна Гора, препораките беа вклучени во законот од 2017 година кој стапи во сила во јули 2018 година. Од друга страна, во Босна и Херцеговина, процентот усвоени препораки е понизок (18%), но, треба да се очекува дека многу повеќе препораки ќе се земат предвид во текот на изготвувањето на новото законодавство за државната администрација. Во прилогот е даден списокот со сите препораки и нивниот статус на имплементација. Усвојувањето на голем дел од препораките од страна на членките на

ReSPA е доказ за позитивната улога на ReSPA за унапредување на реформите во државната администрација и професионализацијата во земјите од Западен Балкан. Завршувањето на основната студија во 2015 година за вработувањето според заслуги беше дополнета со превод на студијата на локалните јазици и нејзино презентирање на Годишната конференција на ReSPA во 2015 година.

Во 2017 година, ReSPA – на иницијатива на Министерството за јавна администрација и локална самоуправа на Србија – организираше Отворен ден во Белград за презентирање на наодите од регионалната студија пред поширока публика на носители на одлуки и раководители на човечки ресурси во јавната администрација. Отворениот ден, кој вклучуваше презентација на основната студија на ReSPA 2015 година, подоцна, исто така, беше одржан и во Сараево, за да се презентира пред носителите на политики во Босна и Херцеговина. Серијата „Отворени денови“ заврши со презентација на студијата во Брисел во јуни 2017 година.

Со цел позитивен придонес во реформата на државната администрација во регионот, искуствата покажаа дека е од клучно значење да се „донесат“ резултатите од регионалните студии, вклучително нивните препораки пред јавните администрации во земјите членки на ReSPA.

Неколку препораки од основната студија на ReSPA од 2015 година беа понатаму проследени со национални активности за поддршка кои беа финансирани од страна на ReSPA. На пример, на барање на Управата за јавна администрација во Албанија, ReSPA поддржа изготвување на видео упатство за поддршка на спроведувањето на онлајн систем за аплицирање за слободните работни места во државната администрација. Како што беше погоре наведено, видео упатството се покажа како ефикасна мерка за подобрување на едноставноста за користење на процесот за аплицирање.

Иницијативата за е-вработување во Албанија веќе предизвика интерес и од другите членки на ReSPA. На пример, Агенцијата за државна администрација на ниво на институции на БиХ побара поддршка од ReSPA за да ја научи лекцијата од Албанија. Помогна да се организираат студиски посети и студии на изводливост, со цел поддршка на иницијативите за е-вработување во Босна и Херцеговина.

Други поважни иницијативи што се поврзани со препораките од основната студија од 2015 година вклучуваат поддршка за изготвување на инструменти за обука за членовите на изборните комисии во Црна Гора и ревизија на методологијата за описот на работните места во Косово*. Националните механизми за поддршка и таканаречените итни барања од членките на ReSPA помогнаа за усвојување и спроведување на препораките и во иднина истите треба посистематично да се реализираат. Меѓутоа, поддршката од Европската комисија и тесната координација со SIGMA се клучни за јакнење на придонесот на ReSPA за професионализација на државната администрација во земјите од Западен Балкан.

III. Заклучоци и последици за реформите на јавната администрација

Оваа студија ги разгледа промените во постапките и практиките за вработување во јавната администрација во земјите членки на ReSPA од 2015 година кога беше завршена основната студија на ReSPA за вработувањето според заслуги.

Со сличен пристап како основната студија од 2015 година, студијата откри генерално позитивни тенденции кон јакнење на принципот на мериторност во регионот во целост. Промените се повидливи во областа на институционалната реформа и во врска со напорите за градење капацитети за подобрување на имплементацијата на постапките за вработување. Практиките за вработување во голема мера останаа стабилни, иако се забележува мало намалување во политичкото влијание врз вработувањата во државната администрација кај некои, но не и кај сите земји членки на ReSPA.

Овој дел завршува со осум општи препораки за идните реформи во областа на вработувањата во државната администрација во регионот. Истите ќе бидат дополнети со препораки специфични за секоја од земјите, кои ќе бидат дадени во прилогот кон овој извештај.

#1 Почнувајќи од 2015 година, сите земји членки на ReSPA започнаа со реформи во јавната администрација кои имаат влијание врз вработувањето според заслуга. Меѓутоа, земјите имаат достигнато различни фази од реформскиот циклус, а тоа има влијание врз активностите што ги спроведуваат во текот на изминатите три години и врз типот активности на кои ќе треба да се фокусираат во блиска иднина.

- За Албанија и Северна Македонија, се препорачува да продолжат со инвестирањето во капацитетите за подобрување и консолидирање на имплементацијата на постапката за вработување.
- За Црна Гора, Србија и Косово* фокусот ќе биде на постигнување целосна имплементација, која ќе треба да значи одржливи напори за инвестирање во капацитетот за спроведување. Србија, а особено Косово* се уште се на почетокот на овој процес.
- За Босна и Херцеговина, фокусот ќе треба да биде на развој на сеопфатни реформи во државната администрација и изготвување на нови закони и измени и дополнувања на законите. На ниво на институции на БиХ и на ниво на ентитети земјата е се уште на почетокот од процесот, меѓутоа, тоа, исто така, нуди и можности за правилно воспоставување на институционалната рамка.

Ако поблиску се разгледаат петте области на вработување,

#2 вработување според заслуга е формално институционализирано во сите земји членки на ReSPA. Во Северна Македонија и во Србија, проширена е примената на вработување според заслуга и на времените вработувања. Меѓутоа, студијата покажа дека во сите земји од регионот, вработените на определено време не се секогаш опфатени со постапките за вработување според заслуга и дека раководните позиции во државната администрација не се секогаш целосно вклучени во опсегот на мериторните постапки (на пример, Северна Македонија), и вработените во јавниот сектор надвор од опсегот на законите за државната администрација не се секогаш предмет на основните постапки за вработување според заслуга (посебно во Босна и Херцеговина). Затоа, опсегот на примена на

постапките за вработување според заслуга треба да се следи и да се ревидира во сите земји членки на ReSPA, со цел да се осигури дека за сите категории вработени ќе бидат применувани основните процедури за вработување според заслуга.

#3 Основите за планирање на работната сила, централното одобрување и јавното огласување на слободните работни места се услов во сите земји членки на ReSPA. Како резултат на тоа, фокусот на активностите е на градење на капацитетите за планирање, и особено на ефикасноста и едноставноста на користење на процесот за аплицирање. Алатките за е-вработување, кои до сега се најразвиени во Албанија, имаат значаен потенцијал за јакнење на принципот за мериторност во текот на процесот за вработувањето според заслуги. Затоа, земјите членки на ReSPA треба да инвестираат или да продолжат со инвестиции во развој на алатките за е-вработување, со цел подобрување на спроведувањето на постапките за вработување.

#4 Во сите земји членки на ReSPA предвидено е формирање на комисии за избор на кандидати. Напорите за обезбедување упатства и обука за членовите на комисијата придонесоа за професионализација на комисиите за избор на кандидати. Неколку членки на ReSPA ја имаат регулирано улогата на надворешните експерти. Се препорачува да се продолжи со инвестирање во професионализација на комисијата за избор на кандидати и да се започне со активности од овој тип во Србија и Косово* каде што истите се планираат откако ќе биде донесено новото законодавство за државната администрација. Дополнително, членките на ReSPA треба да ја унапредуваат политичката непристрасност и професионалната независност на комисиите. Аудио снимањето на директните интервјуа со кандидатите треба да биде една мерка што треба да ја разгледаат земјите од регионот.

#5 Писмените испити и директните интервјуа со кандидатите се основните компоненти за вработување според заслуга што се предвидени и се практикуваат во сите земји членки на ReSPA. Република Српска треба да земе предвид воведување задолжителни писмени испити за да ја комплетира институционалната рамка за мериторно вработување. За другите земји, фокусот треба да биде на развој на капацитетите за спроведување на испитната процедура. Воведувањето на интервјуата базирани на компетенции во Босна и Херцеговина го зајакна принципот на мериторност и тоа треба да го разгледаат и другите членки на ReSPA.

#6 на крајот од процесот на вработување, кај членките на ReSPA, процесот предвидува рангирање на кандидатите. Меѓутоа, потребна е ревизија во Федерацијата Босна и Херцеговина, со цел да се осигури дека кандидатите ќе бидат рангирани согласно резултатите од испитот. Понатаму, министрите го задржуваат правото за избор во неколку земји, како што е Србија и Босна и Херцеговина, а тоа овозможува политичко мешање при носење на одлуките за избор и вработување. Секако, во сите земји од регионот се забележува формална и неформална (на пример, преку политичките партии) политизација на вработувањата во државната администрација. Затоа, сите земји членки на ReSPA треба да разгледаат мерки како да го ограничат политичкото влијание врз вработувањата во државната администрација.

#7 Во сите земји од регионот се забележува дека реформите во јавната администрација сè повеќе го менуваат фокусот од ревизија и надградба на институционалните рамки кон развој на мерки за подобрување на капацитетот за спроведување на постапките за вработување. Во сите земји од регионот треба да се разгледаат систематски напори за ревизија и развој на мерките за градење капацитети и треба да се разменуваат искуства меѓу членките на ReSPA.

#8 ReSPA придонесе кон позитивната тенденција во вработувањата во јавната администрација преку објавување на основната студија во 2015 година, информирање за наодите за време на Отворените денови и поддршка за активностите на национално ниво. За наредниот циклус активности, ReSPA треба да разгледа систематски пристап на дисеминација и ангажман на регионално и национално ниво, како и тесна соработка со националните партнери, со цел подготовка на прирачници кои ќе бидат придружени со сеопфатни програми со активности што ќе поддржат ефективно спроведување на постапките за вработувањето според заслуги. Тесната координација на активностите со Европската комисија, SIGMA и другите регионални и меѓународни организации ќе помогне да се зајакне позитивниот придонес на ReSPA во земјите од Западен Балкан.

IV. Препораки за земјите членки на ReSPA

Оваа студија на ReSPA завршува со конкретни препораки за секоја земја членка на ReSPA и за Косово*. Тие се изведени од тековната анализа и ги земаат предвид последните процени од Европската комисија и од SIGMA.

Препораките ја разгледуваат институционалната промена во контекст на планираните промени на легислативата за јавна администрација и од аспект на тоа дека правните рамки не содржат вработување според заслуга. Задолжителните писмени испити се важни како основна компонента на процедурите за вработување според заслуга.

Во голем дел, препораките се фокусираат на мерките за подобрување на спроведувањето на постапките за избор и вработување. Според тоа, тие предлагаат мерки за градење капацитети за професионализација на процесите на тековен избор и вработување.

ReSPA ќе има важна улога во поддршката на спроведувањето и на општите препораки и на конкретните национални препораки наведени подолу. Прво, ReSPA планира да инвестира во дисеминацијата на резултатите од студијата и на препораките преку превод, презентирање на Работните состаноци на ReSPA, министерската конференција на ReSPA и на меѓународните конференции кога за тоа ќе се има можност.

Дополнително, ReSPA има за цел да организира „Отворени денови“ за да ги презентира наодите од студијата во главните градови на земјите од Западен Балкан, со цел да допре до поширока публика на носители на одлуки и практичари од јавната администрација на национално ниво. Искуствата од основната студија на ReSPA од 2015 година покажуваат дека презентациите и работилниците на национално ниво помагаат за ангажирање на државните службеници и за подигнување на свеста надвор од јавната администрација меѓу пратениците, претставниците од граѓанскиот сектор и локалните медиуми.

Дополнително на размената на искуствата меѓу членките на работната група на ReSPA и организацијата на информативни настани, ReSPA користи повеќе инструменти како поддршка за спроведувањето на препораките формулирани во оваа студија. Конкретно, ReSPA нуди „Шема за мобилност“ и механизам за „национална поддршка“ за поддршка на членките и на Косово*.

Шемата за мобилност е основана на билатерална соработка која им овозможува на претставниците на една земја да патуваат и да учат од друга земја. На пример, оваа шема беше успешно применета кога агенциите за државна администрација на ниво на институции на БиХ и на ниво на ентитети во Босна и Херцеговина добија помош од Албанската управа за јавна администрација при воведувањето на алатките за е-вработување. Слично на ова, механизмите за поддршка на национално ниво им овозможуваат на земјите членки да побараат експертиза од регионот или од надвор во контекст на целни проекти од мал обем.

ReSPA ќе има активна улога во поддршката на имплементацијата на препораките од оваа студија, а со тоа и за професионализација на вработувањето според заслуга во регионот на Западен Балкан.

IV.1. Албанија

Албанија прави постојан напредок во областа на вработувањето според заслуги, од периодот на публикацијата на основната студија на ReSPA од 2015 година. Албанија ја усвои главната реформа на јавната администрација во 2013 година. Го вовеле таканареченото „селекционо вработување“ на влезно ниво; иновативен дизајн за регионот кој од тој период наваму помогна да се намали политизацијата и непотизмот при вработувањето. Во последните три години Албанија инвестираше во капацитетите за спроведување на постапката за селекционо вработување. Таа е лидер во регионот во однос на воведувањето на алатките за е-вработување, користењето на дигитална технологија за поддршка на оценувањето на кандидатите и воспоставување на обука за постојаните комисији за избор на кандидати. ReSPA поддржа неколку иницијативи поврзани со е-вработување. Меѓутоа, планирањето на работната сила и времето потребно да се пополнат слободните работни места остануваат сфери за загриженост. Понатаму, постапката за вработување на највисоките управни функции на државни службеници сè уште не е целосно имплементирана.

Позитивните случувања во Албанија се вклучени во последниот извештај за напредокот на земјата што го изготвува Европската комисија (2018г.). Извештајот наведува дека јавната администрација е „средно подготвена“ за пристапување во ЕУ и покажа „одреден напредок“ во претходната година благодарение на воспоставувањето „потранспарентни постапки за вработување и јакнење на капацитетот на администрацијата за вработувањето според заслуги.

Најновиот мониторинг извештај на SIGMA од 2017 година дојде до сличен заклучок и ја рангира постапката и практиките за вработување во Албанија на највисоко место во регионот. Понатаму, дава позитивна оценка за воведувањето на дигиталните алатки за зголемување на ефикасноста и објективноста на процесите за вработување. Сепак, SIGMA критички се осврнува на нецелосната имплементација на постапките за назначување на членовите на највисоките управни функции и за функционирањето на информативната служба на раководството за човечки ресурси. И Европската комисија и SIGMA коментираат за намалувањето на бројот на кандидатите по работно место во Албанија од 2015 година наваму. Иако се забележува незначително намалување, оваа студија на ReSPA, исто така, наведува дека бројот кандидати по работно место останува значително висок во Албанија споредено со многу други земји во регионот.

Имајќи ги предвид сите податоци и наодите од оваа студија на ReSPA, се препорачува Албанија

1. да продолжи да инвестира во мерки за подобрување на капацитетот за ефективно спроведување на постапката за вработувањето според заслуги, надградувајќи се на напредокот од последните три години.
2. да разгледа мерки за поддршка на планирањето на работната сила од страна на единиците за управување со човечки ресурси во институциите, вклучително обезбедување насоки и курсеви за обука на вработените во човечки ресурси, со цел да се зголеми ефективностa и ефикасноста на постапката за селекционо вработување и да се намали времето потребно за пополнување на слободните работни места.
3. треба да направи напори за целосна операционализација на информатичкиот систем за управување со човечки ресурси.
4. треба да продолжи со активностите за обука на членовите на постојаните комисији за избор на кандидати, со цел зголемување на стручноста на членовите на комисијата и конзистентноста на процесите за вработување.

5. Треба да вложи напори да ги одржи високите стандарди на писмениот испит, преку континуирано надградување и проширување на базата на испитни прашања.
6. Треба да разгледа мерки за поефикасно следење на директните интервјуа со кандидатите во рамките на испитната постапка, на пример, со аудио снимање на интервјуто. Една ваква мерка би се градела врз тековните практики на интервјуирање на кандидатите за високите позиции во државната администрација.
7. Треба да вложи напори за целосно спроведување на постапката за избор на членови на највисоки раководни функции во соработка со Албанската школа за јавна администрација и намалување на користењето на „исклучителна“ постапка за нивно назначување.

IV.2. Босна и Херцеговина

Во Босна и Херцеговина, реформата на јавната администрација, вклучително мерките за професионализација на практиките за вработување бележи селективен напредок од објавувањето на основната студија на ReSPA во 2015 година. Не беа успешни напорите за измени во легислативата за државната администрација или за усвојување на нови закони. На ниво на институции на БиХ се напушти обидот за реформи. Во Федерацијата Босна и Херцеговина, законот беше изменет, со цел да се олесни политичката контрола во назначувањата на високите позиции во државната администрација, а тоа е контрапродуктивно за професионализацијата на јавната администрација. Меѓутоа, Уставниот суд ја укина измената, алудирајќи на потребата за рестартирање на реформскиот процес. Затоа, од 2015 наваму, останаа многу од системските проблеми со вработувањето, како што е широко распространетата политизација и непотизмот, незадоволството во однос на ефикасноста на постапката и фрагментацијата на јавната администрација.

Од друга страна, Босна и Херцеговина забележа неколку иницијативи за подобрување на спроведувањето на постапките за вработување. Конкретно, на нивото на институции на БиХ се воведоа интервјуа засновани на компетенции и се обучија околу 300 (идни) членови на комисиите за избор на кандидати за примена на новата методологија. Агенциите за државна администрација на ниво на институции на БиХ, Федерација на Босна и Херцеговина и Република Српска соработуваа со албанската управа за јавна администрација и ReSPA со цел да се разгледа воведување на алатки за е-вработување за олеснување на процесите за примена и оценување во иднина.

Последниот извештај за напредок на Европската комисија потврдува дека „Босна и Херцеговина е во рана фаза со реформата на јавната администрација и не е постигнат напредок во последната година (2017/2018). Според тоа, Комисијата повикува на ниво на институции на БиХ и нивото на ентитети да извршат измена на законодавството за државна администрација, да ја подобрат имплементацијата на управувањето со човечки ресурси и да го намалат ризикот од политизација.

Мониторинг извештајот на SIGMA (2017) го рангира квалитетот на постапките и практиките за вработување во Босна и Херцеговина под другите земји од Западен Балкан. SIGMA е особено критична во однос на фрагментацијата на системот на државната администрација на ниво на институциите на БиХ, на ниво на ентитет и на кантонално ниво. Слично како и оваа студија на ReSPA, SIGMA изразува загриженост во однос на тесниот опсег на законите за државна администрација, каде што голем дел од административниот персонал подлежи на помалку строги стандарди и постапки за вработување. Мониторинг извештајот понатаму упатува на прекумерно „формални“ постапки за вработување како пречка за ефективна имплементација, недостиг на „заштитни мерки“ од политичко мешање и ограничен капацитет на комисиите за избор на кандидати – се дел од најважните заклучоци.

Имајќи го предвид ова и имајќи ги предвид наодите од оваа студија на ReSPA, се препорачува на ниво на институциите на БиХ и ентитетското ниво во Босна и Херцеговина

1. да се ангажираат за понатамошни анализи засновани на докази, со цел да се рестартира подготовката на концептите за реформа на јавната

администрација - вклучително и ревизија на постапките за вработување - и нацрт законодавство по усвојување на новите закони или измените на законите за државна администрација. Оваа препорака е важна за нивото на институции на БиХ (БиХ институции), Федерацијата на Босна и Херцеговина (ФБиХ) и за Република Српска (РС).

2. Да го ревидираат опсегот на законодавството за државна администрација или да се осигураат основите за вработувањето според заслуги, како што се огласите за работни места, писмени тестови и директни интервјуа со кандидатите да бидат услов и да се применуваат за сите категории вработени, вклучително и вработените што се регулирани со законот за работни односи и за времените вработувања. (БиХ институции, ФБиХ, РС).
3. Да се разгледа воведување на нова методологија за концептот на описот на работните места, со цел да се подобри усогласувањето на описот на работните места, одлуките за вработување и постапките за вработување врз основа на пилот иницијативите што се спроведуваат во другите земји од Западен Балкан (БиХ институции, ФБиХ, РС).
4. Да се разгледа воведување на онлајн алатки за вработување, со цел електронски да се управува со огласите, поднесувањето и оценувањето на апликациите и да се подобри ефикасноста, едноставното користење и објективноста на процесот за аплицирање. Ова ќе биде можност да се гради врз успешните пилот иницијативи спроведени во соработка со Албанија и со поддршка на ReSPA. (БиХ институции, ФБиХ, РС).
5. Да се преземат мерки за обука на членовите на комисиите за избор на кандидати – градејќи врз основа на позитивните искуства на ниво на институции на БиХ – со цел јакнење на стручноста и професионализмот на членовите на комисијата. (ФБиХ, РС)
6. Да се воведат задолжителни писмени испити во Република Српска, со цел да се осигури дека во практика и според закон ќе се бараат и ќе се применуваат сите основни компоненти на вработувањето според заслуги. (РС)
7. Да се разгледа воведување на интервјуа засновани на компетенциите - врз основа на позитивното искуство на ниво на институции на БиХ – со цел подобрување на ефективноста и конзистентноста на процесите на интервјуирање. (ФБиХ, РС).
8. Да се ревидира содржината на општиот испит и да се направат напори за воспоставување бази на испитни прашања од кои по случаен избор ќе се влечат прашања за поединечните конкурси. (БиХ институции, ФБиХ)
9. Да се разгледаат мерки за подобро следење на конзистентноста и објективноста на процесите за интервјуирање. (БиХ институции, ФБиХ, РС)
10. Да се ревидира методот на рангирање на успешните кандидати пред конечниот избор, со цел да се осигури транспарентно рангирање врз основа на компетенциите на крајот од испитниот процес. (ФБиХ)
11. Да се разгледа делегирање на надлежноста за конечна одлука за изборот од министерот на највисокиот државен службеник во институцијата, на пример секретарите во министерствата, со цел да се намали опсегот на политичко мешање во вработувањето и изборот. (БиХ институции, ФБиХ, РС)
12. Да се преземат мерки за да се овозможи координација на управувањето со човековите ресурси, особено, споделувањето и прибирањето информации од централните агенции на државната администрација, со цел да се надминат ограничувањата во капацитетот на централно ниво кои произлегуваат од недостигот на релевантни информации. (БиХ институции)

IV.3. Косово*

Во последниот период, Косово* се фокусираше на изготвување на новиот закон за јавни службеници, а потоа подготовката на клучна институционална реформа. Новиот закон беше усвоен на почетокот од 2019 година, но сè уште не беше во сила во времето кога се завршуваше оваа студија. Тој има за цел воспоставување на постапката на таканареченото селекционо вработување за централните владини министерства и нивните органи во состав. Реформата ја зема предвид потребата за намалување на политизацијата и непотизмот во вработувањето, недостигот на конзистентни практики што произлегуваат од децентрализирана постапка за испитување и вработување и недоволните капацитети за централна координација и следење на Министерството за јавна администрација. Овие предизвици, исто така, беа забележани во резултатите од анкетата на ReSPA за раководители на единиците за управување со човечки ресурси.

Во најновиот извештај на Европската комисија за напредокот на земјата наведено е „одредено ниво на подготовка во областа на реформите во јавната администрација“. Извештајот понатаму ги нагласува „грижите за немериторното вработување“ и препорачува усвојување на нов закон за државната администрација - како што и се планираше во тоа време - за да се подобри професионализацијата на државната администрација.

Најновиот мониторинг извештај на SIGMA (2017) ги квалификуваше овие наоди. Тој го издвојува „ограничениот капацитет на Управата за државна администрација за стратешко планирање и управување со човечките ресурси“. Понатаму, ги нагласува негативните последици од комисиите за избор на кандидати кои се формираат на ад хок основа од поединечните институции, сè поголемиот број персонал што е вработен врз основа на немериторни посебни договори на дело и на политичкото влијание во процесите на избор и вработување.

Имајќи го предвид ова и земајќи ги предвид наодите од оваа студија на ReSPA, се препорачува Косово*

1. да подготви подзаконски акти за ефективна имплементација на новиот закон, по донесувањето на новиот закон за јавни службеници во почетокот на 2019 година.
2. Да преземе мерки за поддршка на единиците за човечки ресурси на поединечните институции да може да спроведуваат планирање на персоналот и општо, да се стекнат со капацитети за успешно спроведување на новиот закон.
3. Да ги продолжат напорите за ревидирање на методологијата за конципирање на описот на работните места и нивно усогласување со барањата од новата постапка за селекционото вработување, надградувајќи се на првите иницијативи што беа поддржани од ReSPA.
4. Да презема мерки за воспоставување на онлајн систем за вработување усогласен со информатичкиот систем за управување со човечки ресурси, со цел електронско управување со онлајн огласите за работни места, поднесување и проверка на апликациите, со цел подобрување на ефикасноста, едноставноста на користење и објективноста на процесот за аплицирање.
5. Да воспостави комисиии за избор на кандидати со мандат од една или две години, со цел професионализација на испитниот и селекциониот процес.
6. Да се преземат мерки за обука (внатрешна и надворешна) на членовите на комисиите за избор на кандидати, и да се подготват прирачници за надградување на стручноста на членовите на комисијата.

7. Да преземе мерки да ги вклучи надворешните експерти во комисиите за избор и да осигури стабилно регулирање на проверката, изборот и распределбата во различните панели.
8. Да изготви општи испити и конкретни испити за определени работни места, како клучни компоненти на новата постапка за селекционо вработување. Во овој контекст, треба да се направат напори за воспоставување бази на испитни прашања од кои по случаен избор ќе се влечат прашања за поединечните конкурси.
9. Да се разгледа воведување на интервјуа засновани на компетенциите, во контекст на постапката за селекционо испитување и за избор на раководните државни службеници врз основа на позитивните искуства во другите земји од Западен Балкан, со цел зголемување на ефективностата за проверка и објективност на процесот на интервјуирање.
10. Да изготви прирачници за директните интервјуа со кандидатите во рамки на постапката на испитување, со цел да се зголеми конзистентноста на директните интервјуа.
11. Да се разгледаат мерки за следење на конзистентното спроведување на директните интервјуа со кандидатите, на пример, аудио снимање на интервјуата и да се овозможи користење на снимките во судски постапки, со цел зголемување на транспарентноста и непристрасноста на испитната постапка.
12. Да ги ревидира критериумите за вработување времен персонал врз основа на договори за дело, особено, да се преземат мерки за примена на основни постапки за вработувањето според заслуги при нивното назначување, за да се намали ризикот од политизација и непотизам за оваа категорија вработени.
13. Да се преземат мерки да се обезбеди целосно спроведување на постапката за вработување виши државни службеници и да се намали политичкото вмешување при нивниот избор.
14. Да се преземат мерки за јакнење на капацитети на новата Управа за управување со јавните службеници, со цел да се создадат услови за ефективно спроведување на ревидираната постапка за вработување и, општо, новиот закон за државна администрација.

IV.4. Северна Македонија

Северна Македонија направи значаен напредок во областа на вработувањето според заслуги од завршувањето на основната студија на ReSPA во 2015 година. Поконкретно, Северна Македонија започна со целосно спроведување на новиот Закон за административни службеници што беше усвоен во 2014 година кој стапи во сила во февруари 2015 година. Новиот закон е надополнет со соодветни подзаконски акти и активности за градење доволно капацитет за спроведување на истиот. Од оперативен аспект, вработувањето претрпе значајни промени од 2015 година, вклучително примена на нова, во голема мера автоматизирана испитна постапка и почеток на примена на онлајн систем за управување со апликациите, проверка и процесот на избор. Северна Македонија, исто така, ја напушти долгокритикуваната политика на вработување многуброен персонал со времени договори без да се користат мериторни постапки.

Во секој случај, примената на новата постапка за вработување не помина без тешкотии. Бројот на квалификувани кандидати е мал кај поголемиот дел од конкурсите и требаше да се напушти психолошката компонента на испитот за да се зголеми ефикасноста на постапката. Понатаму, политичкото влијание на повисоките позиции останува особено важно. Новиот закон за административни предвидува вработување на државните секретари од „внатре“ од администрацијата. Меѓутоа, министрите остануваат неограничени во однос на изборот.

Извештајот за напредокот на земјата од Европската комисија во 2018 година заклучува со позитивна оценка за Северна Македонија, упатувајќи на средно ниво на подготвеност на јавната администрација за пристапување во ЕУ и „добар напредок“ во последниот известувачки период. Извештајот ја нагласи позитивната промена од усвојувањето до целосното спроведување на новиот закон за административни службеници. Меѓутоа, ја нагласува важноста од обезбедување практики за вработувањето според заслуги во секој сегмент од јавната администрација.

Последниот мониторинг извештај на SIGMA (2017 година) е, исто така, позитивен во однос на целосното спроведување на законот за административни службеници и примената на новата постапка за вработување. Сепак, извештајот цели континуираната политизација на раководните позиции во јавната администрација и нискиот капацитет на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) и Агенцијата за администрација (АА) за координација на управувањето со човечките ресурси.

Имајќи ги предвид овие работи и имајќи ги предвид наодите од оваа студија на ReSPA, се препорачува Северна Македонија

1. да продолжи да презема активности за градење на капацитет за целосно спроведување на новата постапка за вработување.
2. Да преземе мерки за поддршка на единиците за управување со човечки ресурси во поединечните институции за спроведување на постапката за вработување, а особено, за подигнување на капацитетите за планирање на работната сила, кое е долгогодишен предизвик за администрацијата во Северна Македонија.
3. Да се разгледа воспоставување постојани комисии за избор на кандидати или, како почетна точка, комбинација од постојани и непостојани членови на комисијата, со цел да се зголеми стручноста и конзистентноста на изборот на кандидати и нивното вработување.
4. Да се земе предвид вклучување на надворешни експерти во комисиите за избор, вклучително регулирање на нивниот избор, проверка и распределба во различните институции.

5. Да се преземат мерки за обука (внатрешна и надворешна) на членовите на комисиите за избор на кандидати, за надградување на стручноста и професионалноста на членовите на комисијата.
6. Да се разгледа воведување на интервјуа засновани на компетенциите, врз основа на позитивните искуства во другите земји од Западен Балкан, со цел зголемување на ефективностa за проверка и објективноста на процесот на интервјуирање.
7. Треба да разгледа мерки за поефикасно следење на директните интервјуа со кандидатите во рамките на испитната постапка, на пример, со аудио снимање на интервјуто и да се овозможи користење на тие снимки во случај на постапки за приговор.
8. Да ги ревидира правилата за вработување и избор на државните секретари, особено, да се земат предвид мерки за оценување според заслуги на кандидатите пред да бидат назначени, со цел да се намали политичкото мешање и да се подигне професионалниот капацитет на раководните државни службеници.
9. Да се преземат мерки за подигнување на капацитетот на клучните централни тела, Министерството за информатичко општество и администрација и Агенцијата за администрација, со цел подобрување на централната координација и управувањето со човечките ресурси.

IV.5 Црна Гора

Црна Гора направи позначаен напредок во областа на вработувањето според заслуги од публикацијата на основната студија на ReSPA од 2015 година. Изготви и усвои нов закон за државна администрација кој влезе во сила во јули 2018 година. Законот разгледува неколку слабости од претходната постапка за вработување и ветува понатамошна професионализација на практиките што ќе се применуваат во иднина. Најголемите промени вклучуваат воведување на писмени испити за раководните државни службеници, делегирање на надлежноста за избор од министрите на највисоките државни службеници во институцијата, мерки за олеснување на хоризонталната мобилност во државната администрација и воведување на рамка на компетенции што ќе влијае врз категоризацијата на работни места, особено оценувањата во државната администрација.

Последниот извештај на Европската комисија за напредокот на земјата ги потврдува позитивните чекори во Црна Гора. Ја класифицира јавната администрација како „средно подготвена“ за пристап во ЕУ и го нагласува „добриот напредок“ благодарение на усвојувањето на новиот закон за државна администрација, кој има за цел „спроведување на вработувањето според заслуги во сите сегменти на јавната администрација“. Сепак, Европската комисија препознава дека успехот на последните реформи во државната администрација ќе зависи од усвојувањето и спроведувањето на подзаконските акти.

Мониторинг извештајот на SIGMA објавен во 2017 година се фокусира на концептот и практиките во системот на државната администрација пред донесување на новиот закон за државна администрација. Според тоа, упатува на важноста од професионализација на постапката за вработување за раководните и нераководните државни службеници, намалување на политичкото дискреционо право во последната фаза на избор на успешните кандидати и градење капацитети на човечки ресурси на централно и на ниво на институции.

Имајќи ги предвид овие информации и земајќи ја предвид оваа студија на ReSPA, се препорачува Црна Гора

1. да преземе мерки за градење капацитет за ефективно спроведување на новата постапка за вработување.
2. Да преземе мерки за поддршка на одделенијата за човечки ресурси на институциите за ефективна примена на новата постапка за вработување, вклучително и поддршка за подобрување на планирањето на работната сила на ниво на институции.
3. Да изврши ревизија на методологијата за систематизација на работните места, со цел вклучување на рамката на компетенции во системот на планирање и вработување.
4. Да се воспостават алатки за електронско вработување, со цел да се префрлат огласите, поднесувањето и проверката на апликациите во онлајн систем и да се зголеми ефикасноста и едноставноста на користење на вработувањето во државната администрација.
5. Да се ревидира бројот и типот официјални/сертифицирани документи што треба да се поднесат заедно со апликацијата, наспроти документите што се бараат само за успешните кандидати.
6. Да воспостави мерки за редовна обука на членовите на комисиите за избор на кандидати – државните службеници и надворешните експерти – и да обезбеди материјал, како што се прирачници и водичи за подобрување на стручноста на членовите на комисијата и конзистентноста на процесот на вработување.

7. Да ги ревидира општите испити како дел од целокупната испитна постапка, особено, од аспект на валидација на испитните резултати за одреден период (на пример, 2 години) и да воспостави електронска база на испитни прашања од кои Управата за управување со човечки ресурси по случаен избор ќе влече прашања, со цел зголемување на ефикасноста и објективноста на испитната постапка.
8. Да разгледа мерки за подобро следење на фазата на интервјуирање од испитната постапка, на пример, аудио-снимање на директните интервјуа со кандидатите со согласност од нив, со цел зголемување на професионализмот и објективноста на процесите на вработување.
9. Да се преземат мерки за поддршка на Управата за управување со човечки ресурси и градење капацитет потребен за успешно спроведување на новиот систем на државната администрација.

IV.6. Србија

Од објавувањето на основната студија на ReSPA во 2015 година, Србија направи позначаен напредок во областа на вработувањето според заслуги. Србија неодамна усвои значајна измена на законот за државна администрација, која вклучува надградување на постапката за вработување. Со измените се воведува управување во државната администрација кое се основа на компетенции, кое има влијание врз планирањето на работната сила, систематизацијата на работните места, оценувањето и процената на успешноста во работењето. Институционалните промени од 2015 година вклучуваат проширување на мериторните постапки на вработувањето на персоналот со временски договори.

И покрај позитивната тенденција од 2015 година, очигледно е дека политизацијата во практиките за вработување останува присутна на сите нивоа на државната администрација. Понатаму, голем дел од раководните државни службеници се назначени како „раководители вршители на должност“ без да поминат низ официјална постапка за вработувањето според заслуги. Дополнително, министрите остануваат да бидат формално одговорни за конечниот избор на кандидатите откако ќе заврши постапката за оценка, иако нивното дискреционо право е ограничено со новата постапка.

Позитивната тенденција на реформите во државната администрација во Србија е наведена во последниот извештај за напредокот на земјата од страна на Европската комисија (2018 година). Извештајот наведува дека државната администрација на Србија е „средно подготвена во областа на реформи во јавната администрација“ и дека има „одреден напредок“ од претходниот известувачки период. Меѓутоа, извештајот за напредокот укажува на српската влада да го зајакне вработувањето според заслуги и да ја намали политизацијата на државната администрација, особено, на ниво на високите позиции во администрацијата.

Имајќи го предвид ова, Извештајот за напредокот препорачува да се измени законот за државна администрација и мерките за „осигурување на вработување според заслуги со човечките ресурси“. Слично на ова, Мониторинг извештајот од 2017 година на SIGMA ја нагласува важноста од подобрувањето на спроведувањето на постапките за вработувањето според заслуги како и напорите за намалување на бројот на „раководители вршители на должност“ на раководните позиции во државната администрација.

Секако, оценката на Србија во однос на ефективноста на вработувањето на државните службеници е под регионалниот просек во 2017 година, посебно, во врска со вработувањата на раководните државни службеници.

Имајќи го ова предвид и во насока на анализата што беше спроведена за оваа студија, се препорачува Српската власт:

1. Да преземе мерки за градење капацитети за ефективно спроведување на новата постапка за вработување.
2. Да ги ревидира внатрешните правилници за систематизација на работни места, со цел да се формализира воведувањето на компетенциите во описот на работните места, согласно ревидираниот закон за државна администрација и другите регулативи.
3. Да земе предвид воведување на алатки за е-вработување како што се онлајн портали, со цел да се зголеми ефикасноста и едноставноста на користење на процесот за аплицирање.

4. Да ја земе предвид примената на онлајн каналите и социјалните медиуми за огласување на слободните работни места, со цел да се допре до поширок опсег потенцијални апликанти.
5. Да земе предвид делегирање на овластувањата за назначување членови на комисиите за избор од министрите на највисоките функции државни службеници, како што се секретарите во министерствата и директорите, со цел да се намали потенцијалот за политичко мешање во процесите на вработување.
6. Да разгледа формирање постојани комисии за избор на кандидати на ниво на институции, со цел зголемување на стручноста и континуитетот на членството во комисијата.
7. Да разгледа назначување надворешни експерти во комисиите за избор на кандидати, со цел зголемување на стручноста во нивното работење и создавање механизми за надворешна контрола.
8. Да осигури обука за членовите на комисиите за избор на кандидати, со цел да се придонесе кон професионализација на процесот за вработување.
9. Да преземе мерки за целосно спроведување на новата пишана компонента во постапката на испити, вклучително развој на електронска база на испитни прашања од кои по случаен избор ќе се влечат прашања за поединечни конкурси.
10. Да се подготват прирачници што ќе овозможат упатства за процесот на вработување за членовите на комисиите за избор, со цел подобрување на стручноста на членовите на комисијата и промовирање на конзистентноста на процесите за вработување.
11. Да се разгледа делегирање на конечниот избор на успешните кандидати од министрите на највисоките државни службеници, како што се секретарите на министерствата или генералните директори, со цел намалување на опсегот на политичко влијание на крајот од процесот на избор и вработување.
12. Да се намали бројот на „раководители вршители на должност“ кај раководните позиции во државната администрација, со цел да се осигури дека нивниот избор ќе биде мериторен. Наспроти ова, Владата треба да разгледа ревидирање на постапката на назначување на „раководителите вршители на должност“, на пример, условот за огласување и основно тестирање пред да се назначи раководното лице.
13. Да се преземат мерки за зголемување и градење капацитети на службата за управување со човечки ресурси, со што ќе се земе предвид нејзината поголема улога во управувањето во државната администрација по усвојување на измените на законот за државната администрација.
14. Да се преземат мерки за градење капацитети во секторите за човечки ресурси на ниво на министерства, подредени и независни организации, со цел да се олесни брзо и ефективно спроведување на систем на државна администрација заснован на компетенции.

Прилог: Список на препораки од ReSPA од 2015 година и нивниот статус на имплементација

Држава	Бр	Препорака 2015г.	Статус Јануари 2019 година
Албанија	1	База на податоци за испитите	Усвоено и спроведено
Албанија	2	Обука на комисиите за избор	Усвоено и спроведено
Албанија	3	Појаснување на критериумите за влез	Не е усвоена
Албанија	4	Целосна примена на информатички систем за ЧР	Усвоена и делумно спроведена
Албанија	5	Стандардни формулари за основните процедури	Усвоена и делумно спроведена
Албанија	6	Подобрување на планирањето на ЧР	Усвоена и делумно спроведена
ФБиХ	1	Зголемување на опфатот на огласите за работни места преку социјалните медиуми	Усвоено и спроведено
ФБиХ	2	Реконципирање на општиот испит	Не е усвоена
ФБиХ	3	Реконципирање на испитот за конкретни работни места	Не е усвоена
ФБиХ	4	Воведување подобар тест за познавање јазик	Не е усвоена
ФБиХ	5	Зголемување на транспарентноста на испитната процедура	Не е усвоена
ФБиХ	6	Стандардизирана оценка на интервјуата	Не е усвоена
ФБиХ	7	Обука на комисиите за избор	Усвоена и делумно спроведена
БиХ, РС	1	Зголемување на опфатот на огласите за работни места преку социјалните медиуми	Не е усвоена
БиХ, РС	2	Воведување подобар тест за познавање јазик	Не е усвоена
БиХ, РС	3	Зголемување на транспарентноста на испитната процедура	Не е усвоена
БиХ, РС	4	Стандардизирана оценка на	Не е усвоена

		интервјуата	
БиХ, РС	5	Обука на комисиите за избор	Не е усвоена
БиХ институции	1	Реконципирање на општиот испит	Не е усвоена
БиХ институции	2	Воведување подобар тест за познавање јазик	Не е усвоена
БиХ институции	3	Зголемување на транспарентноста на испитната процедура	Не е усвоена
БиХ институции	4	Стандардизирана оценка на интервјуата	Не е усвоена
БиХ институции	5	Обука на комисиите за избор	Усвоено и спроведено
Косово*	1	Да се вклучат независни експерти во комисиите	Усвоена и во подготовка
Косово*	2	Да се намали составот на комисиите во малите институции	Не е усвоена
Косово*	3	Обука на комисиите за избор	Усвоена и во подготовка
Косово*	4	Да се подобри содржината на испитите	Усвоена и во подготовка
Косово*	5	Да се подобри регулаторната рамка на процедурата за снимање	Усвоена и во подготовка
Косово*	6	Да се спроведат одлуките на ИОБ	Усвоено и спроведено
Косово*	7	Да се развие Стратегија за управување со ЧР за Косово*	Не е усвоена
Северна Македонија	1	Обука на комисиите за избор	Усвоена и во подготовка
Северна Македонија	2	Да се изготви прирачник за интервјуата	Усвоено и спроведено
Северна Македонија	3	Обука за раководителите на ЧР	Не е усвоена
Црна Гора	1	Да се ревидира системот за хоризонтална мобилност	Усвоено и спроведено
Црна Гора	2	Документација за апликантите	Усвоена и делумно спроведена
Црна Гора	3	Состав на комисиите за избор на кандидати	Усвоено и спроведено

Црна Гора	4	Регулирање на улогата на независните експерти	Усвоено и спроведено
Црна Гора	5	Обука на комисиите за избор	Усвоена и делумно спроведена
Црна Гора	6	Статус на општите испити	Усвоено и спроведено
Црна Гора	7	Да се подобри правичноста на испитите	Усвоено и спроведено
Црна Гора	8	Писмен испит за раководните државни службеници	Усвоено и спроведено
Црна Гора	9	Интервјуа основани на компетенции	Усвоено и спроведено
Црна Гора	10	Да се избере највисокорангираниот кандидат на списокот	Усвоена и делумно спроведена
Црна Гора	11	Да се зголеми капацитетот за следење	Усвоена и делумно спроведена
Црна Гора	12	Да се прошири постапката на парламентарната служба	Усвоена и делумно спроведена
Црна Гора	13	Да се прошири постапката на локалната самоуправа	Усвоена и делумно спроведена
Србија	1	Да се ревидира правилникот за систематизација	Не е усвоена
Србија	2	Опис на работни места врз основа на компетенции	Усвоена и во подготовка
Србија	3	Огласи и испити за времениот персонал	Усвоена и во подготовка
Србија	4	Да се ревидира содржината на огласите за работните места	Не е усвоена
Србија	5	Да се намали бројот на документи потребни при аплицирање	Усвоено и спроведено
Србија	6	База на податоци за кандидатите	Усвоена и во подготовка
Србија	7	Подолг период за избор на членови на комисијата	Не е усвоена
Србија	8	Обука на комисиите за избор	Усвоена и во подготовка
Србија	9	Задолжителни писмени испити	Усвоена и во подготовка
Србија	10	Да се прошири улогата на системот за управување со ЧР	Усвоена и во подготовка
Србија	11	Задолжителни психолошки	Усвоено и спроведено

тестови			
Србија	12	Да се намали дискреционото право на раководителот на институцијата	Усвоено и спроведено
Србија	13	Да се зголеми скалата на оценување 1-10	Усвоена и во подготовка
Србија	14	Да се изготват прирачници за постапката за снимање	Усвоена и во подготовка
Србија	15	Да се зголеми улогата на инспекцијата	Не е усвоена

CIP - Каталогизација у публикацији Национална библиотека Црне Горе,

Цетиње

ISBN 978-9940-37-029-9

COBISS.CG-ID 39277584