



ReSPA

Regional School
of Public Administration

BUILDING TOGETHER
GOVERNANCE FOR THE FUTURE

**Оценување на ефектот на
административните службеници
во администрацијата на централно
ниво во Западен Балкан
– Анализа на почетната состојба –**



Активностите на РеСПА
се финансирани од ЕУ

Изготвено и напишано од

Водечки автор:

Катарина Старонова, Универзитет Комениус Братислава

Локални експерти (соработници):

Анси Шунди (Експерт за јавна администрација, Албанија)

Дамир Ахметовиќ (Експерт за јавна администрација, Босна и Херцеговина)

Хамит Керики (Експерт за јавна администрација, Косово*)

Маргарита Иванова (Експерт за јавна администрација, Македонија)

Рајко Радевиќ (Експерт за јавна администрација, Црна Гора)

Владимир Влајковиќ (Експерт за јавна администрација, Србија)

за

Регионална школа за јавна администрација

Даниловград, Црна Гора

НОЕМВРИ, 2018

Ве молиме цитирајте го овој труд како:

Staroňová K.; Ahmetovic, D.; Ivanova, M.; Qeriqi, H.; Radevic, R.; Shundi, A.; Vlajkovic, V. (2018) *Individual Performance Appraisal of Employees in Central Public Administration in Western Balkans*. Danilovgrad: ReSPA Publications. ISBN 978-9940-37-030-5

Регионалната школа за јавна администрација (РеСПА) е меѓувладина организација што ја поддржува регионалната соработка на јавните администрации во земјите од Западен Балкан. Нејзините активности се поддржани од Европската комисија (ЕК) и се кофинансираат преку годишните придонеси од земјите-членки на РеСПА. Земји членки на РеСПА се Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија, додека државните службеници од Косово*¹ учествуваат во активностите на РеСПА што се финансираат од Европската комисија.

Целта на РеСПА е да ги поддржи владите во земјите од регионот на Западен Балкан да развијат подобри јавни администрации, јавни служби и севкупни системи за управување за своите граѓани и претпријатијата и да ги подготват за членство во Европската унија.

¹ Ова означување не е во спротивност со ставот во врска со статусот и е во согласност со UNSCR 1244 и Советодавното мислење на ИСЈ 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, 2018.

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
П. Фах 31, 81410
Даниловград, Црна Гора
Телефон: +382 (0)20 817 200
Интернет: www.respaweb.eu
Е-пошта: respa-info@respaweb.eu

Признанија

Оваа Регионална студија на РеСПА е нарачана од Работната група на РеСПА за управување со човечки ресурси во јавниот сектор. Иницијативата за испитување на квалитетот на индивидуалното оценување на учинокот во регионот произлегува од работилница што беше одржана во февруари 2018 година во Белград, Србија.

Работата на Регионалната студија започна во мај 2018 година со експертски прашалници за регионалните експерти од земјите од Западен Балкан, по што следеше анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси во централните јавни организации што беше спроведена во периодот од јули до октомври 2018 година, како и широка дискусија меѓу регионалните експерти, РеСПА и авторот на оваа студија на работилница во октомври 2018 година.

Завршувањето на оваа Регионална студија немаше да биде можно без поддршката од членовите на Работната група на РеСПА за управување со човечки ресурси, без чијашто помош ќе беше невозможно да се реализира овој проект во толку краток рок. Благодарност и за Ранка Бартула-Мусикиќ и Вања Ивановиќ од РеСПА. Посебна благодарност за Јан Мејер-Сахлинг од Универзитетот во Нотингем, кој обезбедуваше целосна поддршка во текот на целиот проект и коментари на првите нацрт верзии на овој извештај и за Каидо Паабуск од СИГМА ОЕСР за вредните забелешки при прегледот на првичните верзии. Упатуваме благодарност и за Ким Сас Микелсен од Универзитетот во Роскилде за спроведувањето на анкетата и за Катарина Ревајова од Одделот за ИКТ на Универзитетот во Комениус, за драгоцената помош во изготвувањето на графициите.

Ставовите што се изразени во оваа публикација се ставови на авторите и не мора задолжително да ги одразуваат службените ставови на Регионалната школа за јавна администрација во однос на соодветната тема.

Содржина

1. Вовед.....	12
1.1. Цели	14
1.2. Пристап	14
1.3. Општи наоди	17
1.4. Општи препораки.....	18
2. Индивидуалното оценување на учинокот во рамките на севкупната рамка за управување со учинокот на организацијата.....	23
2.1. Вовед во индивидуалното оценување на учинокот на вработените и главни промени во минатото и иднината	24
2.2. Врска со севкупната рамка за управување со учинокот на организацијата (вертикална и хоризонтална поврзаност со останатите раководни функции)	27
2.2.2. Раководна отчетност	30
2.2.3. Алатка за управување што се заснова врз резултати: Управување според цели.....	31
2.2.4. Усогласеноста на индивидуалното оценување на учинокот со управувањето со учинокот	33
2.3. Рамка на компетенции (хоризонтална поврзаност со другите функции за ЧР)	34
2.4. Опфат на ИОУВ: Внатрешна структура на вработените во централната јавна администрација што се опфатени од оценување на учинокот	37
2.5. Области за подобрување	46
3. Квалитет на спроведувањето на процесот за индивидуално оценување на учинокот	48
3.1. Формална зачестеност	49
3.2. Интеракција меѓу оценувачот и оценуваното лице (континуирана интеракција)	50
3.3. Компоненти	56
3.4. Извори на податоци за учинокот.....	58
3.5. Систем за оценување.....	59
3.6. Области на подобрување.....	63
4. Употреби на информациите од индивидуалното оценување на учинокот	67
4.1. Собирање информации од ИОУВ на централно ниво.....	67
4.2. Користење на информации од ИОУВ на институционално ниво	68
4.2.1. Користење на информациите за идентификација на слабиот учинок и преземање соодветни мерки	70
4.2.2. Користење на информациите за кариерно напредување	72
4.2.3. Користење на информациите во шемите за плаќање според учинокот.....	72
4.2.4. Користење на информациите за развој и идентификација на потребите за обука.....	74
4.3. Области на подобрување.....	74
5. Капацитет за спроведување	77

5.1. Актери во процесот за оценување и нивната улога.....	77
5.2. Обуку за индивидуално оценување на учинокот	80
5.3. Материјал за поддршка на оценувањето на учинокот.....	82
5.4. Механизми за отчетност (Капацитет за следење и спроведување)	83
5.5. Области за подобрување	86
6. Национални прегледи и препораки	90
6.1. Албанија.....	90
6.2. Босна и Херцеговина.....	94
6.3. Косово*	97
6.4. Македонија.....	100
6.5. Црна Гора.....	103
6.6. Србија.....	106
Референци.....	109
Поимник	111

Список со скратеници

АЛБ	Албанија
АСПА	Албанска школа за јавна администрација
БиХ	Босна и Херцеговина
ЗРП	Заедничка рамка за процена
ЦИЕ	Централна и Источна Европа
РК	Рамка на компетенции
ЦЈА	Централна јавна администрација
ДС	Државен службеник или Државна служба (во зависност од контекстот)
АДС	Агенции за државни службеници (Босна и Херцеговина)
ЗДС	Закон за државна служба/Закон за административни службеници (во контекст на Република Северна македонија)
DCSA	Одделение за управа со јавна администрација (Косово*)
DoPA	Одделение за јавна администрација (Албанија)
EFQM	Европска фондација за управување со квалитет
ФБиХ	Федерација на Босна и Херцеговина
УЧР	Управување со човечки ресурси
HRMA	Агенција за управување со човечки ресурси (Црна Гора)
HRMS	Служба за управување со човечки ресурси (Србија)
ННТ	Независно надзорно тело (Косово*)
ИОУВ	Индивидуално оценување на учинокот на вработените
KISPA	Институт за јавна администрација на Косово*
КОС*	Косово* ²
МКД	Македонија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација (Македонија)
ЦГ	Црна Гора
МДУЛС	Министерство за државна управа и локална самоуправа (Србија)
ЈА	Јавна администрација
РЈА	Реформа на јавната администрација
ЛПР	Личен план за развој
АППЕ	Акциски план за подобрување на учинокот
УЕ	Управување со ефектот

²Ова означување не е во спротивност со ставот во врска со статусот и е во согласност со UNSCR 1244 и Советодавното мислење на ИСЈ за Декларацијата за независност на Косово, во согласност со „Договорот за регионалното претставување и соработка - Rev10 RC 23/02/2012“.

ШПУ	Шеми за плата според учинок (ефект)
СУК	Систем за управување со квалитетот
РС	Република Српска
РеСПА	Регионална школа за јавна администрација
ОДС	Обични државни службеници
РДС	Раководни државни службеници
SIGMA	Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
СРБ	Србија
ТМС	Корпус на високо раководство (Албанија)
UNMIK	Мисија на Обединетите Нации во Косово*
ЗБ	Западен Балкан

1. Вовед

Оваа студија на РеСПА го проценува квалитетот на спроведувањето на индивидуалното оценување на ефектот на вработените во земјите од Западен Балкан. Во *дискурсот за управувањето со ефектот* вообичаено се прави разлика меѓу ефектот на организацијата и нивниот преглед (често се нарекува процена на учинокот) и индивидуалната успешност во работењето, но постои цел спектар од инструменти за управување со учинокот. Оваа студија се фокусира исклучиво на оценувањето на успешноста (ефектот) на **индивидуално ниво**, во рамките на севкупната раководна култура и контекст на организациите.

Индивидуалното оценување на ефектот на вработените (ИОЕВ) е поврзано со раководните реформи насочени кон подобрување во повеќе димензии на ефектот од работењето, што во последните децении се проширија ширум европските земји. Всушност, СИГМА ОЕСР за оваа цел ги изготви Принципите на јавната администрација каде изречно ја спомнува потребата за „правично оценување на учинокот“ како еден од водечките принципи за воспоставување системи на професионална јавна администрација.³ Оваа студија не ги оценува ефективностите и/или ефектите од таквата реформа врз учинокот, туку едноставно претпоставува дека индивидуалното оценување на учинокот може да функционира и да ги донесе планираните придобивки ако се спроведува правилно, но не како изолиран процес без останатите инструменти за управување со учинокот. Оттаму, фокусот е ставен на фактот дека спроведувањето (како неговото осмислување, така и практичната примена) е важно.

Целта на истражувањето е да се соберат податоци од членките на РеСПА (Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора, Србија и Косово*) за **индивидуалното оценување на учинокот на вработените (ИОУВ) во јавна администрација на централно ниво (ЈАЦН)** и да се обезбеди сеопфатен преглед на сличностите и разликите во трендовите во врска со оценувањето на успешноста во однос на земјите членки на ЕУ и да се дадат препораки за подобрување на оценувањето на успешноста.

Во овој контекст, најголемата вредност на овој извештај е да се понуди единствен и систематски национален компаративен пристап во земјите од Западен Балкан наспроти земјите членки на ЕУ што се заснова врз заеднички експертски прашалник и спроведена анкета меѓу раководителите на организациските единици за управување човечки ресурси во јавната администрација на централно ниво во Западен Балкан. Фокусот на оваа студија е ставен на индивидуалното оценување на, неговите формални основи и спроведувањето во практиката.

Земјите од Западен Балкан се приклучија на трендот на реформи во раководењето за подобрување на капацитетите за успешност во работењето, вклучувајќи го индивидуалното оценување на ефектот на вработените во централната јавна администрација. Во текот на мината деценија тие воспоставија институционална рамка за воведување на оценувањето, меѓутоа, конкретната практична примена и спроведувањето на овие институционални аранжмани вообичаено заостануваат. Системите за индивидуално оценување на учинокот на вработените се формално

³ SIGMA OECD. 2017. *The Principles of Public Administration*. Достапно на: http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

воспоставени, но тие не се поврзани со севкупниот раководен контекст и/или активностите за професионален развој и во определени случаи не се спроведуваат во практиката или се спроведуваат само формално.

1.1. Цели

Крајната цел на студијата е да понуди сознанија за поставеноста на институциите и да го поддржи спроведувањето на индивидуалното на административните службеници на централно ниво, како и начинот на користење на информациите што произлегуваат од него. Анализата дава препораки и можности за подобрување, споделување на искуствата и поведување дискусија за подобро искористување на знаењето во стратешкото управување со човечките ресурси во различните земји.

- Формално вградување на ИОУВ во општата раководна рамка,
- Формално вградување на ИОУВ во Законот за јавната администрација, другите прописи и подзаконски акти за различните категории вработени во централната јавна администрација

Преглед на општите трендови во однос на формалната структура на ИОУВ во земјите од Западен Балкан наспроти земјите членки на ЕУ (основни сличности и разлики),

- Примена на ИОУВ во практиката: основни недостатоци, воочени слабости, користење на информациите од ИОУВ,
- Специфични национални препораки.

1.2. Пристап

Овој регионален извештај, изготвен под покровителството на Регионалната школа за јавна администрација (РеСПА), претставува компаративен преглед на системите за оценување на учинот на **определени категории вработени во централната јавна администрација**. Под **вработени во централната јавна администрација** ги подразбираме СИТЕ вработени во јавните институции што се наоѓаат во *јадрото на државата*⁴ и имаат надлежности на национално ниво, т.е. државни службеници (административни службеници), вработени во согласност со законот за работни односи и/или законот за административни службеници, времени договори, итн. Овие организации вршат извршна функција и вообичаено се одговорни за креирањето на политиките. Правилата во врска со вработувањето на своите вработени се разликуваат од правилата што важат за вработените во приватниот сектор и вообичаено се уредени со посебен закон или законски мерки. Оваа категорија вработени во централната јавна администрација беше избрана поради тоа што е доволно ограничена за да овозможи споредба на оценувањата на успешноста во различните национални јавни администрации.

Заднинските информации за овој извештај беа собрани од страна на локални експерти - соработници врз основа на полуструктуриран прашалник, кој беше дополнет при разговорите со релевантните локални актери. Потоа, добиените информации беа предмет на вкрстена проверка. Беа испитани и релевантните национални закони и прописи, како што се законите, прописите, внатрешните упатства и прирачници. Најпрво, разгледавме каква е тековната состојба како што е вградена во формално-

⁴ Ова е дефинирано од ЕУ (Регулатива бр. 549/2013) како „владини тела што вршат национална извршна и законодавна власт. Ова вклучува сектори во министерствата, агенции, одбори, комисии и законодавни независни статутарни тела (со исклучок на непазарни и непрофитни институции што се контролираат од владини единици како што е системот за социјално осигурување) на сите нивоа на владата.”

правните документи во соодветните земји заклучно со ноември 2018 година. Ова го обезбеди основниот преглед на ситуацијата. Понатаму, ги разгледувавме позначајните **промени (идни и минати)** по воведувањето на системот за ИОУВ и ја коментиравме заднината на овие промени, односно, зошто тие биле воведени, со цел да добиеме увид во основната динамика на промени во вашата земја. Разгледувањето што се променило повлекува посветување определено внимание на ситуацијата што преовладувала пред промената и, оттаму, претходната тековна состојба (*status quo ante*).

Покрај тоа, информациите се надополнети со **податоци од анкетите на раководителите на организациските единици за управување со човечки ресурси** со цел да се добие подобар увид и разбирање за **практиката** на елементите на индивидуалното оценување на учинокот. Овој конкретен елемент го вклучивме во анализата бидејќи Западен Балкан е познат по своите разлики меѓу формалните правила (што се адекватните во најголемиот број земји во согласност со законите за јавна администрација) и практиката, особено во однос на управувањето со учинокот. Оваа разлика беше нотирана и од СИГМА, што потенцираше дека најголемата слабост во земјите од Западен Балкан е „недостигот на ефективност на правилата“.⁵

Анкетата беше преведена на локалните јазици и беше наменета за раководителите на организациските единици за управување со човечки ресурси. На секој раководител му беше испратена лична покана за пополнување на анкетниот прашалник во текот на летото и во септември 2018 година. Анкетата генерираше 713 одговори, со севкупна стапна на одзив од 62 проценти. Најголемиот број одговори беше добиен од Босна и Херцеговина (279), каде што беа вклучени и испитаници од јавната администрација на кантонално ниво. Одговорите од останатите земји беа како што следува: Албанија (59), Македонија (91), Црна Гора (113), Косово* (104) и Србија (67). Оттаму, анкетата ја опфаќа практиката до 2018 година и сè уште не одразува какви било промени што биле извршени во законот за јавна администрација од јули 2018 година во Црна Гора, во Правилникот од април 2018 година во Македонија, или тековно разгледуваните промени во Косово* и Србија. Дополнително ограничување на анкетата произлегува од фактот што во голем број институции раководителите на организациските единици за управување со човечки ресурси не мора задолжително да ја го разбираат процесот за ИОУВ во целост, бидејќи овие единици се само во позиција на водење на административните работи и координирање на оценувачите и, според тоа, нивните ставови не се од гледната точка на оценувачите или оценуваните лица.

Студијата е дополнително поделена на пет основни делови. Првиот дел е посветен на индивидуалното оценување на учинокот во рамките на севкупната рамка за управување со учинокот на организацијата. Тој го обезбедува неопходниот контекст во којшто функционира индивидуалното оценување на учинокот. Во истиот дел се разгледуваат и различните категории вработени во централни јавни организации од гледната точка на нивната опфатеност од ИОУВ. Посебен фокус и внимание се посветени на високите раководни државни (административни) службеници, бидејќи тие треба да бидат главните лидери и треба да бидат посветени на ефективно оценување.

⁵ Meyer-Sahling, J. 2012. “Civil Service Professionalization in the Western Balkans”, *SIGMA Papers*, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>.

Вториот дел на студијата разгледува одбрани елементи на процесот за оценување на учинокот во земјите од Западен Балкан. Делот започнува со зачестеноста и компонентите на ИОУВ и продолжува со прашања во врска со интеракцијата меѓу оценувачот и оценуваното лице за подобрување на двонасочната комуникација, изворите на податоци за ИОУВ и системите за рангирање. Третиот дел е посветен на посебните употребни на информациите од оценувањето на учинокот, особено кариерниот развој и унапредувањето, шемите за плаќање според учинокот, идентификација на оние што постигнуваат слаб учинок и шеми за развој (и обука). Четвртиот дел ги разгледува основните проблеми што се поврзани со капацитетите за спроведување и извршување. Тој го адресира прашањето на систематското собирање информации, обуките и помошните материјали. Овој дел, исто така, ги разгледува механизмите за отчетност што ги промовираат следењето и контролата на квалитетот. Конечно, петтиот дел е посветен на перспективата на поединечните земји и дава профили на овие земји со посебни национални препораки.

1.3. Општи наоди

Студијата открива дека формално-правната рамка во голема мера е усогласена со трендовите во ЕУ за индивидуално оценување на учинокот на вработените. Главниот предизвик во Западен Балкан е поврзан со неефективното спроведување на формалните правила што се должи главно на а) недостатокот на општа раководна култура и контекст и б) ниска раководна отчетност. Дури и кога формалните правила се применуваат, тие не ги даваат очекуваните исходи.

Проблем на изолираноста на оценувањето

Еден од позначајните проблеми во целиот Западен Балкан е недоволната раководна рамка во чиишто рамки треба да биде вградено индивидуалното оценување на вработените. Ова се движи од воспоставени минимални алатки за јавно управување (на пр., вредност за парите, буџетирање во согласност со учинокот, СУК, итн.) до ниска практична употреба на воспоставените алатки (стратешко планирање, утврдување на организациските цели). Слично на тоа, ИОУВ само минимално (или воопшто не) е поврзана на хоризонтално ниво со останатите функции за човечки ресурси, особено со вработувањето и развојот. Ова е дополнително нагласено од ограничената раководна отчетност што, во практиката, значи дека раководителите не се доволно фокусирани и посветени на резултатите на организацијата. Во таквото неповолно окружување на раководна култура, оценувањето на учинокот (како една од алатките на управувањето со учинокот) е изолирано и неговата цел е нејасна. Според тоа, поединечните земји премногу се фокусираат на мерењето на учинокот наместо на креирање информации за натамошна употреба.

Проблемот на селективната неусогласеност

Студијата утврди дека определени аспекти на оценувањето на учинокот не се спроведуваат во целост или едноставно се игнорираат. Неусогласеноста започнува со конкретното спроведување на оценувањето и е највидлива во областите на интеракцијата меѓу оценувачот и оценуваното лице, каде мерките што овозможуваат учество на вработениот, како што се заедничкото утврдување на целите, полугодишни прегледи, документирање на опсервациите, итн. се игнорираат. Слична неусогласеност се забележува во креирањето на потребите и плановите за обука и/или изготвувањето информации за релевантните институции за администрација од страна на поединечните институции. Иако степенот на неусогласеност се разликува од една земја до друга, неопходно е механизмите за отчетност и извршување да се подобрат.

Проблемот на недоволните капацитети

Студијата покажува дека на поединечни актери им недостасуваат релевантни вештини за ефективно спроведување на оценувањето. Ова е дополнително засилено од недостатокот на сеопфатни упатства (како на централно, така и на нивото на организации) и обуки за оценувачите. Понатаму, не се воспоставени дополнителни активности или мерки што би го поттикнувале професионалниот развој (на пр. единици за ЧР) и/или посветеност на раководството.

Проблемот со малата информативна вредност на ИОУВ и некористењето на информациите

ИОУВ не дава валидни оценки за учинот бидејќи најголемиот дел од оцените се преувеличени. Дополнително, обрасците за ИОУВ не обезбедуваат доволно докази, документација и образложенија што би овозможиле преземање натамошни дејства/мерки. Ова следствено води кон прилично сеопфатен и сложен процес на собирање податоци што немаат информативна вредност и, според тоа, не се користат за кои било од одлуките за управување со човечки ресурси: кариерен развој и унапредување, плаќање според учинот, идентификација на слабиот учинок и развој. Покрај тоа, поради непостоечката врска со општата организациска рамка, собраните податоци не се користат ниту на ниво на организацијата.

Проблемот на ставовите кон ИОУВ

Проблемот подразбира (не)доверба во системот за оценување на учинот (поврзана со квалитетот на оценувањето на учинот на определено лице) од страна на сите актери: политички именувани службеници, раководство, високи раководни државни службеници, оценувачи и оценувани лица, како и раководителите на организациските единици за управување со човечки ресурси, што има фатални последици за ефективностa на алатката. Ако административните службеници не веруваат дека оценувањето на учинот е корисно за нив или за организацијата, тоа влијае врз мотивацијата за работа како и врз довербата во наградите што се поврзани со добиените информации од оценувањето на учинот (напредување, финансиски награди, развој).

Проблемот што РДС и/или политички именуваните службеници на раководни позиции не се опфатени со оценувањето на учинот

Извештајот покажа дека постојат различни категории вработени во администрацијата, при што не сите од нив се обврзани да бидат предмет на оценување на учинот. Проблемот е особено изразен кај РДС и политички именуваните службеници на раководни позиции кои, без оглед на тоа што имаат повисоко ниво на одговорност за раководењето со организацијата (и државната служба во неа) отколку професионалните државни службеници, едноставно се изземаат од оценувањето на учинот (на пр. Србија, БиХ, ФБиХ, РС и, до јули 2018 година, Црна Гора) или пак нивното оценување е сериозно недоволно развиено. Всушност, РДС треба да го претставуваат најпрофесионалното раководство без чишто раководни компетенции организациите не би можеле да работат или владата не би можела да ја спроведува својата програма.

1.4. Општи препораки

Развојот на системот за индивидуално оценување на учинот не може да се одвои од другите напори за подобрување на функционирањето на администрацијата и нејзините капацитети за работење, вклучувајќи ги другите алатки за управување со учинот и со човечките ресурси. За него е потребно споделено разбирање од сите вработени, од највисокото раководство до раководството од среден ранг, административните службеници и останатите вработени во организацијата, за тоа што претставува ИОУВ во организацискиот контекст и што е неговата намена. Сè додека напорите за институционализација на ИОУВ се ограничени на неговиот формален дизајн и

вградувањето во законите за државната служба без негово институционализирање од страна на раководството (РДС) и организациските единици за управување со човечки ресурси, ќе биде тешко да се постигне неговата ефективност.

Во земјите на ЕУ се разви различна перспектива во однос на оценувањето на учинокот: поместување од пристап што се фокусира на мерење кон систем што повеќе се фокусира на контекстот. Во овој пристап, оценувањето на учинокот е составен дел од севкупната раководна култура на организацијата, од управувањето со визијата на организацијата, претворањето на заедничките во индивидуализирани цели, до социјалниот процес што ги поттикнува комуникациите и интеракцијата меѓу административните службеници, нивните непосредни претпоставени, високите раководни позиции во државната служба и/или највисоките претставници (РДС, политички именувани лица или политички лидери). Со оглед на ова, контекстот на оценувањето на учинокот е важен. За регионот како целина разликуваме три пакети од препораки, на системско ниво, ниво на капацитети и на техничко ниво.

Системско ниво: Подобрување на усогласеноста со севкупната раководна рамка

Од приоритетно значење за еден ефективен систем за оценување на учинокот е да се фокусира на **севкупната раководна рамка, и вертикално и хоризонтално**. Ова значи подобрување на вертикалните врски на ИОУВ со постоечките организациски раководни алатки, особено во стратешкото планирање и утврдувањето на целите на организацијата и поврзувањето на функциите за управување со човечки ресурси преку рамки на компетенции што вклучуваат не само ИОУВ туку и вработување, обука и развој, плаќање, итн.

Ова значи, исто така, **ревидирање на шема за оценување на учинокот за раководители што се на високи раководни позиции, или политички именувани лица на раководни позиции** што ја предводат организацијата и развој и промовирање култура на лидерство, отчетност заснована врз резултати и подучување. Единствено ако раководството сериозно го сфати ИОУВ и покаже посветеност и раководна отчетност, ИОУВ може да стане ефективна алатка во стратешкото носење одлуки. Според тоа, од суштинско значење е посебно да се оценуваат компетенциите и способноста за исполнување на целите кај РДС (и/или политички именувани лица на раководни позиции) и да се осигури нивната посветеност, развој и интегритет. Всушност, нивното индивидуално оценување на учинокот треба да биде усогласено со годишното известување на организацијата. Исто така, ревизијата на ИОУВ треба да започне со спроведување рамка на компетенции што е посебно осмислена за РДС, што може да послужи и како основа за натамошниот развој. Во случаите каде што РДС се политички именувани лица на раководни позиции би можело да се размисли за спроведување на ИОУВ од страна на комисија наместо од поединечно политичко лице (министерот) со транспарентни стандарди и критериуми.

За преиспитувањето на севкупната раководна рамка ќе биде потребно **преиспитување на целта на ИОУВ** и комуницирање на резултатите до сите вработени. Разбирањето на улогата на секој актер и како тој или таа придонесува кон севкупната организација го зголемува прифаќањето на алатката. Моментално, ИОУВ преставува пристап за „контрола и казнување“ (дури и кога не се практикува). Наместо тоа, постои потреба за развивање на организациска култура што го користи **пристапот за „привлекување и оспособување“**, како пристап што ги поттикнува учењето и

развојот. Со други зборови, позитивната поставеност на алатката е помотивирачка и може да ја подобри општата посветеност.

За да се поттикне раководна култура што се потпира врз учинокот, како организациски, така и индивидуален, хоризонталната **соработка со организации од земјите на ЕУ** што имаат слични задачи, цели и компетенции може да биде исклучително корисна и со потенцијални ефекти на прелевање во севкупниот раководен пристап и раководните вештини (на пр., во утврдувањето на организациските и индивидуалните цели и нивното мерење). Оттаму, споредбеното оценување со сличните организации од странство води кон нови сознанија и учење.

Да сумираме, оценувањето на учинокот зазема централно место во стратешката важност на организацијата и во управувањето со човечките ресурси. Развојот на системи за осигурување на отчетноста и поттикнувањето на партиципативните и колаборативните пристапи се важни стратегии за унапредување на културата на учинок и на ефективноста на алатката. Меѓутоа, системите за оценување на учинокот вообичаено ја подриваат мотивацијата ако не се придружени од други стратегии за зголемување на довербата и валидноста на системот, како што е зајакнувањето на капацитетите.

Подобрување на капацитетот за спроведување и следење

Вложувањето во **капацитетот на клучните актери** во процесот за ИОУВ е од суштинско значење за подобрувањето на квалитетот на спроведувањето и усогласеноста. Ова се однесува на раководството (РДС), раководителите за УЧР, оценувачите, како и оценуваните лица. Активностите за градење на капацитетите може да се поделат според професијата (на пр. раководители за УЧР или оценувачи) но и според организациите, на пр., заемно учење како да се утврдуваат целите така што вработените како тим се фокусираат и ги разбираат реципрочните односи. Сепак, **креирањето модерни служби за УЧР и професионализацијата на единицата за УЧР** во определена организација се суштински за креирање доволна флексибилноста за приспособување на системот за ИОУВ кон потребите на поединечните организации, обезбедување поддршка за РДС, оценувачите и оценуваните лица (интерни упатства, работилници, состаноци), истовремено почитувајќи ги упатствата на централно ниво.

Како прво, еден од најважните фактори во градењето на довербата кон ИОУВ е да се дизајнира системот на таков начин што ќе се остави доволно **флексибилност за нивно приспособување** кон посебните организациски контексти. Ова, се разбира, бара **раководна отчетност** и лидерски вештини со активности за поддршка што се идентификувани и посебно приспособени кон потребите на организацијата секогаш кога тоа е можно (на пр. како да се утврдуваат целите и да се операционализираат компетенциите во конкретната организација) со водечки начела за оценување на учинокот што треба да се врши од поединечните организации (наместо централно).

Како второ, од клучно значење е **да се поврзе секоја раководна позиција (и, според тоа, функција на оценувач) со задолжителна тековна обука за раководно лидерство**. Општиот пакет за раководно лидерство треба да содржи, меѓу другото, развој на вештините, а неколку аспекти на ИОУВ треба да бидат насочени не само кон градењето на знаењата, туку, што е најважно, кон градењето на вештините (на пр., интервју за учинокот, обезбедување повратни информации, изготвување планови за развој, подучување, итн.) и, според тоа, треба да биде многу интерактивен.

Како трето, размислете за какви било други **активности за поддршка** што може да ги подобрат заемното и контекстуалното разбирање и учење. На пример, креирајте и обезбедете поддршка за мрежа од раководители на ЧР (РДС) за навремено идентификување и справување со какви било проблеми во спроведувањето (и градење на капацитетите за тоа) и подобрување на унифицирањето и стандардизацијата во целата организација и во државната служба воопшто. Или, пак, одржувајте надзорни состаноци за стимулирање за осигурување на заеднички став и усогласеност и способност за водење и оспособување на вработените. Исто така, развојот на алатки што ја поддржуваат работата на оценувачите и останатите актери е многу корисен, како, на пр., упатства за операционализација на компетенциите, изготвување развојни планови, итн.

Четврто, подобрете ги **системите и капацитетот за следење и контрола на квалитетот** преку различни механизми за отчетност што редовно ги прегледуваат постоечките практики, самите процеси, оценувачите (нивните вештини и практики) и/или квалитетот на резултатите (користење на обрасците и информациите) од процесот на оценување. Според тоа, треба да се осмисли определен систем за собирање повратни информации од оценувањето на учинокот и, ако веќе е воспоставен, таквиот систем треба да се подобри. Таквите системи за собирање повратни информации треба да ги поткрепат поддржат и централната државна служба и поединечните организации во собирањето и анализирањето на податоците што се собрани преку оценувањето. Оттаму, централната државна служба може, на пример, да ги собира извештаите за оценувањето на учинокот од сите организации на годишно ниво преку употреба на стандарден образец. Овие информации би можеле да се искористат за планирање на хоризонтални стратегии за човечки ресурси, вклучувајќи активности за вработување, развој и обука. Ова ќе ги поттикне организациите што ги собираат овие информации и од своите структурни единици да планираат поединечни стратегии и активности за ЧР. Истовремено, постоечките систем за ИОУВ потоа може редовно да се ревидира врз основа на овие наоди со препорачани корективни мерки (како на централно, така и на нивото на организациите) и може пробно да тестира нови пристапи. Откако ќе биде воспоставен системот, професионалните единици за ЧР и РДС евентуално ќе увидат дека вршењето на ИОУВ е вредно.

Конечно, во моментов **борбата против цинизмот, апатијата и заморот од ИОУВ мора, исто така, да биде дел од активностите за градење на капацитетите**. Ова може да се изврши единствено преку транспарентност на процесот и комуникациите (на пр., програми за ориентација, работилници, семинари, дијалози, редовни состаноци за дискутирање на проблемите, итн.) и партиципативно оценување. Исто така, ставовите може да се формираат преку учење, на пример, преку позитивно охрабрување.

Прашања поврзани со дизајнот

Во моментот се чини дека двете горенаведени препораки се од суштинско значење и без нив подобрувањето на системот нема да ги подобри усогласеноста и ефективноста во спроведувањето. Сепак, дизајнот на ИОУВ мора да ги опфати следниве подобрувања:

- **Системот за оценување на учинокот треба да остане колку што е можно поедноставен**, од гледна точка и на процесот и на содржината, за да обезбеди

корисна алатка за раководителите наместо административно оптоварување. Ако постои потреба за дополнителни извори на податоци, вложувањето во капацитетите за самооценување може да биде корисно без огромни фискални и административни импликации.

- Евтините, но сепак високо ефективните карактеристики на дизајнот вклучуваат **партиципативност и континуитет** што овозможуваат градење на култура на доверба, почитување и навремено комуницирање на сите проблеми. Оттаму, треба да се обезбеди усогласеноста и да се развијат вештини за спроведување интервјуа, обезбедување повратни информации, комуникација на резултатите и образложување на сите резултати. Дополнителните мерки за осигурување на комуникацијата, како што е чувањето на документацијата, полугодишните и тримесечните прегледи може да помогнат да се осигури таквата комуникација.
- Градењето на довербата бара фокусирање на **позитивните наместо на негативните оценувања** што може да бидат демотивирачки и искористени како алатка за казнување (како и отворени за политички игри). Престанокот на работниот однос поради слабиот учинок треба да биде крајна мерка (дефинитивно не нешто што се врши по автоматизам), единствено во случајот ако мерките за развој и другите алатки се покажат како неуспешни, и за тоа треба да постои посебна процедура за ИОУВ. За оваа цел се потребни професионални служби за човечки ресурси (видете горе во делот за градење на капацитетите).
- Разгледајте ја **развојната функција** на оценувањето на учинокот. Ова значи дека усогласеноста со идентификацијата на развојните планови и плановите за обука во соработка со единицата за ЧР е значајна и треба да стане основна алатка за користење на информациите од ИОУВ.
- Службите за ЧР во спроведувањето на развојната функција (но и на други функции) се важни. Откако ќе бидат подобрани нивните капацитети, размислете за **споделена одговорност** за оценување на учинокот каде професионалците за ЧР исто така ќе помагаат материјално, а не само административно, во процесот.
- Развојот на **рамка на компетенции** како хоризонтална функција за управување со ЧР (поврзувајќи ги вработувањето, развојот и оценувањето на учинокот) бара ревидирање на компетенциите за тие да станат оперативни и флексибилни за организациски приспособувања. Многу од земјите во Западен Балкан веќе имаат воведено определен вид рамка на компетенции, меѓутоа, со ограничена оперативност и меѓусебна поврзаност. Ова треба да се подобри, започнувајќи од РДС.
- **Третманот на РДС.** РДС не може да бидат изземени од ИОРВ, туку важи спротивното. Бидејќи тие имаат стратешка улога во осигурувањето на ефективност на оценувањето на учинокот, ИОУВ треба да биде поттикнато и предводено од високото раководство. За таа цел, посебниот третман може да биде условен од посебен дизајн на оценувањето на РДС (видете го делот за системските препораки).

2. Индивидуалното оценување на учинокот во рамките на севкупната рамка за управување со учинокот на организацијата

Индивидуалното оценување на учинокот на вработените е функција на управувањето со човечки ресурси (УЧР) што стана многу популарна како меѓу практичарите, така и кај претставниците на академската заедница во бранот на Новото јавно управување во последните децении и се смета за една од најмоќните, но истовремено и една од најсложените практики во управувањето со човечките ресурси. Индивидуалното оценување на учинокот на вработените лежи во основата на целосниот систем за управување со учинокот на една организација, при што управување со учинокот е „стил на раководење што ги вградува и користи информациите за учинокот во носењето на одлуките“⁶. Оттаму, иако оценувањето на учинокот и управувањето со учинокот се разликуваат, управувањето со учинокот создава целосен систем што ги собира на едно место сите суштински информации за носење одлуки во организацијата.

Ориентираноста кон учинокот во јавните организации беше потврдена во извештајот на Европската комисија за *Одличност во јавната администрација за конкурентност на земјите членки на ЕУ*⁷ и во неодамна ажурираниот и објавениот *Тематски информативен билтен за квалитетот на јавната администрација*⁸. Ваквите случувања беа карактеризирани како обид за „создавање поширока рамка за управување со учинокот“ и за систематско вградување на организациските цели и показатели во однос на учинокот во управувањето со човечките ресурси и буџетирањето со зголемен фокус на утврдување и постигнување на организациските цели и очекувани резултати. Управувањето со (и оценувањето на) учинокот се смета дека е корисно за организациите и вработените за разбирање на мисијата на организацијата и на нејзините најрелевантни приоритети и цели. Според тоа, државните службеници треба да добијат појасна слика за тоа што треба да постигне организацијата (и, во идеалниот случај, како тие придонесуваат за тоа).

Во дискурсот за управувањето со учинокот, вообичаено се прави разлика меѓу организацискиот учинок и неговото оценување (често се нарекува процена на учинокот) и учинокот на поединечните вработени, но развиен е цел спектар од инструменти за управување со учинокот, при што најконвенционалните инструменти се: буџетирање според учинокот, договори за учинокот на организацијата, управување што се заснова врз резултати, споредбено оценување, ревизија на вредност за пари, стратешки изјави, итн.⁹ Понекогаш овие техники едноставно се пресликуваат од една земја во друга, но постојат и многу варијации во нивната примена. Секоја техника може да се земе засебно, но сепак постои и заедничка нишка за сите нив - информациите за учинокот. Најголемиот број модерни организации се потпираат врз определена форма

⁶ Van Dooren, W., Bouckaert, G. and J. Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*.

⁷ Pitlik, H., et. al. 2012. *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States*. European Commission DG Enterprise and Industry. Достапно на: https://ec.europa.eu/growth/content/excellence-public-administration-competitiveness-eu-member-states-0_en

⁸ European Commission. 2017. *Quality of Public Administration Thematic Fiche*. Достапно на: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_en_0.pdf.

⁹ European Commission. 2017. *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*. Достапно на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>, OECD. 2005. *Modernizing Government. The Way Forward*.

на систем за индивидуално оценување на учинокот за да им обезбедат на вработените повратни информации за нивниот учинок и да и помогнат на организацијата да носи одлуки за прашања поврзани со човечките ресурси и севкупното стратешко планирање.

Слика 1: Стратешка рамка за учинок



Извор: *Квалитет на јавната администрација. ЕК Збир од алатки за практичарите (2015)*

2.1. Вовед во индивидуалното оценување на учинокот на вработените и главни промени во минатото и иднината

Насекаде во Западен Балкан, индивидуалното оценување на учинокот беше воведено заедно со законите за државната служба и позначајните промени, во минатото и иднината, вообичаено се поврзани со промените на законите за државната служба. Иако првите закони за државната служба беа донесени во Албанија и Македонија (Закон за Државни службеници) во 1999 и 2000 година, соодветно, само Албанија имаше воведено индивидуално оценување на учинокот во истата година, што следеше по Стратегијата за РЈА од 1998 година. Во тоа време беше креиран за првпат целиот корпус за управување со државната служба, вклучувајќи ја постапката за ИОУВ. ИОУВ беше спроведена во практика за првпат во министерствата во 2001 година, како пилот проект, за потоа бавно да се прошири на сите министерства до 2003 година. Оттогаш

наваму не се извршени големи промени на концептот или на самата постапка, со исклучок на зачестеноста и набројувањето на институционалните цели веднаш до целите на државниот службеник во образецот за оценување.

Слично на тоа, и во БиХ, ФБиХ и Република Српска, постапката за оценување сè уште функционира врз основа на првите закони за државната служба што беа донесени во 2002-3 година и согласно со придружните Правилници што беа донесени неколку години подоцна. Реформа на ИОУВ беше спроведена преку проектот за техничка помош “Развој на системите за управување со учинокот во структурите на државната служба во БиХ“ што беше спроведен во 2010/2011 година и резултираше со нов Правилник.

Табела 1: Воведување индивидуално оценување на учинокот и позначајни промени (минати и идни)

	Прва година на воведување на ИОУВ	Позначајни промени до ноември 2018 г.	Клучни аспекти на промените	Идни стремежи за промени
АЛБ	1999 г. (ЗДС), пилотирано во 2001 г, проширено во 2003 г.	2013 г. (нов ЗДС, влегува во сила во 2014 г.)	<ul style="list-style-type: none"> Образецот за ИОУВ ги набројува за секој државен службеник целите на институцијата/единицата на која тој/таа припаѓа зачестеноста во 2016 г. 	-
ФБиХ	2005 г. Правилник	2010-11 Техничка помош	<ul style="list-style-type: none"> Воведување на цели за учинокот Годишно известување на владата со информации од ИОУВ од страна на агенциите на ДС 	-
РС	2003 г. Правилник			-
БиХ	2004 г. Правилник			-
КОС*	2008 (Постапка за оценување на работата)	2010 г. (нов ЗДС) но во 2012 г. нова постапка за оценување на работата поврзана со ИОУВ	<ul style="list-style-type: none"> Воведена задолжителна распределба на оцените Понапредна постапка за ИОУВ (оценување на компетенции покрај работни задачи) Поголем простор за повратни информации во образецот за ИОУВ 	<p>Нов нацрт ЗДС (во парламентарна постапка)</p> <ul style="list-style-type: none"> Отстранување на задолжителната распределба на оцените РДС: воведување самооценување, меѓусебно оценување, оценување од страна на подредените вработени Договорите за вработување на определено време нема да бидат опфатени од ЗДС
МКД	2005 г. Правилник	2014 г. (нов ЗАС, влегува во сила во 2015 г.) Нов Правилник за ИОУВ (април 2018)	<ul style="list-style-type: none"> Сложеност (метод „360 степени“ за сите АС) Зачестеност Казни ако не се спроведе ИОУВ Поголем простор за повратни информации Идентификација на слабиот учинок и автоматско поврзување со престанок на работен однос Промени во образецот за ИОУВ Укинување на санкциите за неспроведување ИОУВ 	<p>Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-22</p> <ul style="list-style-type: none"> промена во пристапот кон ИОУВ: поедноставување можно воведување плаќање според учинокот
ЦГ	2004 г. (ЗДС)	2018 г. (јули, нов ЗДС)	<ul style="list-style-type: none"> Раководните лица во институциите треба да бидат вклучени во ЗДС и, според тоа, предмет на ИОУВ 3 категории на оценки за сите категории ДС Најдобрите резултати се поврзуваат со финансиски награди Зачестеност за РДС Слабиот учинок е поврзан со развој 	<p>Уредба за ИОУВ (во подготовка)</p> <ul style="list-style-type: none"> Компонента на оценувањето за мерење на „усогласеноста на работната задача со приоритетите на државната организација“
СРБ	2006 г. (Реформи на плаќањето)	Без промени		<p>Нацрт закон за изменување и дополнување на ЗДС и нацрт Уредба за оценување на учинокот (во парламентарна постапка)</p> <ul style="list-style-type: none"> Раководното лице во телото утврдува 3-5 општи цели на основната орг. единица - сектор и потоа високиот ДС на раководна позиција утврдува 5-7 конкретни цели на „внатрешната“ орг. единица – одделение, оддел, група Воведување бихевиорални компетенции (+ компетенции за стратешко управување /ЧР) Слабиот учинок води кон утврдување работен план за подобрување (наместо кон престанок на работниот однос)

Индивидуалното оценување на учинокот на вработените во Македонија е уредено во новиот Закон за административни службеници што во 2015 година го замени поранешниот Закон за државни службеници од 2000 година. Првото ИОУВ беше

введено во Македонија во 2005 година со помош од проект на ДФИД за реформа на јавната администрација, што претставуваше поедноставена метода и беше уредено со Правилник за оценување на учинокот. Новиот систем за оценување од 2015 година значајно го промени едноставниот метод во сложен 360° модел со повеќе проблеми во спроведувањето што ги разгледуваме понатаму во текстот. Според тоа, новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2018-22 г.) предвидува радикална промена во пристапот кон ИОУВ, меѓутоа, во времето на пишувањето на овој извештај сè уште не се познати конкретните мерки за промената. Сепак, една од целите е поедноставувањето на процесот за градење ефикасен систем со јасно дефинирани критериуми и постапка. Првиот чекор во овој правец е промената на образецот за ИОУВ од април 2018 г. Во текот на изготвувањето на предлог образецот ќе се посвети внимание на утврдувањето на елементите за плаќање што се заснова врз учинокот, така што тоа ќе може да се поврзе со системот за плати во следните фази на процесот за реформи на јавната администрација.

Во уште три земји – Косово*, Црна Гора и Србија – се во тек активности за промена на постапките за оценување поради увидените пропусти и недостатоци, меѓутоа земјите се во различни фази на спроведување на овие промени. Црна Гора стигна најдалеку со неодамнешните промени од јули 2018 година, кога влезе во сила новиот ЗДС. Црна Гора го воведо своето ИОУВ за првпат во Законот за државна управа од 2004 година, чијшто делокруг не е сменет оттогаш. Новиот ЗДС воведо повеќе новитети во системот, при што дел од нив се директно поврзани со ИОУВ. Уредбата за ИОУВ сè уште не е донесена, а таа би требало детално да ја утврди постапката. Оттаму, спроведувањето на новиот систем сè уште не е започнато.

Промените во Косово* се во релативно напредна фаза со новиот ЗДС, што беше во парламентарна постапка во времето на пишувањето на овој извештај, кој ќе влијае особено врз опфатот на државните службеници и, според тоа, и со опфатот на применливоста на ИОУВ за сите вработени во централните јавни организации. Опфатот на ИОУВ веќе претрпе влијанија еднаш во минатото со значајните промени што произлегоа од измените на ЗДС во 2010 година. Србија, од другата страна, го нема променето своето ИОУВ од неговото воведување во 2006 година кога беше донесен Законот за платата на државните службеници и вработените. Воведувањето на оценувањето на учинокот беше поддржано од Проект за техничка помош во чишто рамки меѓународни експерти обезбедија помош во изготвувањето на Уредбата за оценување на учинокот. Тековно постои намера за воведување неколку новитети во системот за ИОУВ што се предмет на дискусија во Парламентот.

2.2. Врска со севкупната рамка за управување со учинокот на организацијата (вертикална и хоризонтална поврзаност со останатите раководни функции)

Овој дел ја испитува севкупната усогласеност на ИОУВ со раководната култура и раководната рамка на организациите во целиот Западен Балкан, и вертикално и хоризонтално. Под управување со учинокот го подразбираме создавањето на целосен систем (структура, организациска култура и работна средина) што ги соединува сите суштински фактори така што сите вработени во една организација работат заеднички и

на координиран начин, според своите најдобри можности, и на овој начин придонесуваат кон севкупниот учинок на организацијата. Ја мериме културата на управување со учинокот прво преку истражување на институционализацијата (формалните основи и практиката) на а) список од алатки за УУ, како што се буџетирање според учинокот, договори за учинокот на организацијата, споредбено оценување, вредност за пари, системи за управување со квалитетот и стратешко планирање, б) отчетноста (интегритетот) на раководството во утврдувањето на целите, в) управување што се заснова врз резултати, што може да се согледа во утврдувањето, мерењето и постигнувањето на организациските цели. Вертикалното интегрирање ги поврзува поединечните вработени (и ИОУВ) со мисијата и стратегијата на организацијата. Хоризонталното интегрирање тесно ги поврзува сите компоненти на ЧР (вклучително ИОУВ), од вработувањето до наградувањето.

2.2.1 Алатки за јавно управување

Европскиот јавен сектор посведочи реформи поврзани со јавното управување во 1980-тите и 1990-тите години што ги воведоа механизмите од пазарен тип и логиката на деловното управување во јавниот сектор, за целите на подобрување на ефикасноста и зајакнување на владината отчетност. Овие идеи и раководните алатки остануваат цврсто вградени во мнозинството европски јавни администрации и ги обликуваат административното размислување и практиката. Основните компоненти за *суштината* на реформите се финансиите (на пр. буџетирање според учинокот), организацијата (на пр. договори за учинокот на организацијата), вработените (на пр. ИОУВ) и мерењето на учинокот, додека оние за *процесот на спроведување* вклучуваат дедуктивни и индуктивни пристапи, правни димензии и организациски процеси на распределбите на работните задачи.¹⁰ Овие компоненти, исто така, ја сочинуваат основната референтна рамка за индивидуалните раководни алатки што имаат основа во законите и се практикуваат во сите земји од Западен Балкан. Според тоа, фокусот овде е на степенот на воведување на раководниот режим, наспроти бирократскиот режим во којшто управувањето се заснова на влезни мерки, како што се правила, налози и буџети.

Табела 2: Користењето на раководните алатки¹¹

	Буџетирање според учинокот	Договори за учинокот ¹² (органizaциски и)	Споредување со одредници	Вредност за пари (на пр., ревизија на успешност)	Системи за управување со квалитетот (CAF, EFQM, ISO 9001)	Стратешко планирање

¹⁰ Politt, Ch. And G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

¹¹ Изборот на раководните алатки во јавниот сектор се заснова врз ЕС. 2015. *Quality of Public Administration. EC Toolbox for Practitioners* and Jeannot G., Bezes Ph. 2016. "Mapping the use of public management tools in European public administration", In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes Ph., *Public Administration Reforms in Europe, the View from the Top*, Edward Elgar, p. 219-230.

¹² **Организациските договори за учинок** вообичаено се договараат меѓу министерствата и нивните извршни агенции или договорните даватели на услуги и се потпишуваат од министерот или државниот секретар од едната страна и извршниот директор или највисокиот раководител од другата страна. Во нив се утврдуваат очекувањата од агенцијата/давателот на услугите во остварувањето на стратешките цели на министерството, често врз основа на детални очекувани резултати за учинокот за операциите и аутпути, што се поврзани со процес за ревизија и плаќање. ЕС. 2015. *Quality of Public Administration. EC Toolbox for Practitioners*

	Правна основа	Практика	Правна основа	Практика	Правна основа	Практика	Правна основа	Практика	Правна основа	Практика	Правна основа	Практика
АЛБ	да	делумна	не	не	не	делумна	да	делумна	не	делумна	да	да
ФБиХ	не	не	не	не	не	не	делумна	делумна	не	не	да	да
РС	не	не	не	не	не	не	делумна	делумна	не	не	да	да
БиХ	не	не	не	не	не	не	делумна	делумна	да	делумна	да	да
КОС*	не	не	не	не	не	не	да	не	не	ограничен	да	делумна
МКД	не	не	не	не	не	не	не	не	да	делумна	да	делумна
ЦГ	делумна	не	делумна	не	не	не	нп	нп	не	не	не	делумна
СРБ	не	не	не	не	не	не	не	не	не	делумна	да	делумна

Забелешка: нп – нема достапни податоци

Извор: процени врз основа на мислењето на локалните експерти

Најнапредната земја во Западен Балкан во однос на создавањето на раководна рамка е Албанија што, сепак, сè уште заостанува во однос на реалното спроведување на поединечните алатки. Буџетирањето врз основа на учинот е предвидено во буџетското законодавство и институции и Министерството за финансии теоретски би требало да користи буџетски показатели за учинот. Меѓутоа, практиката не е толку добра како теоријата. Процесот е политички во својата суштина и показателите не ја играат посакуваната улога. Тој не се користи за прашања поврзани со учинот. Врховната ревизорска институција започна да врши определени ревизии на успешноста. Меѓутоа, бројот на овие ревизии е ограничен и практичните ефекти од нив сè уште не се забележани. Некои институции се обидуваат да применуваат системи за управување со квалитетот. На пример, албанската Школа за јавна администрација се обиде да ја спроведе CAF како систем за управување со квалитетот. Меѓутоа, сите овие иницијативи зависат, пред сè, од раководителите и не се широко распространета практика, ниту пак имаат континуитет кога ќе биде заменет конкретниот раководител.

Во смисла на СУК, единствено Македонија има експлицитна правна рамка; меѓутоа, БиХ, Косово* и Србија имаат определени институции што решија да експериментираат со СУК. Во Косово ова беше случајот особено со ISO 9001 и во многу помал обем со CAF¹³. Во Македонија СУК е систематски пристап што ги конкретизира и реализира барањата за квалитетно планирање, контрола на спроведувањето и одржливост, како и постојано подобрување на работењето на институциите. За целите на подобрувањето на управувањето со квалитетот во работењето и давањето услуги, воведени се неколку алатки¹⁴: ISO 9001, CAF. МИОА спроведува активности за развој на капацитетите за спроведување на CAF во институциите. Покрај тоа, МИОА изготви Национален план за управување со квалитетот во јавниот сектор.

Да резимираме, раководниот контекст и култура сè уште не се добро воспоставени во која било од земјите на Западен Балкан. Ова е дополнително потврдено од студијата на РеСПА што заклучува дека „постои потреба за промени во тековната организациска

¹³ Miović, Z. et al. 2017. *Quality Management in Public Administration and Public Services in Western Balkans*.

¹⁴ Закон за воведување на систем за управување со квалитетот и Заедничка рамка за процена за оценување на учинот и обезбедувањето услуги во јавната администрација – 2014 г.

култура на јавната администрација. Овој сектор треба да воведи и да инсистира на управување со квалитетот”.¹⁵

2.2.2. Раководна отчетност¹⁶

Воведувањето на раководните алатки како што се дискутира погоре оди рака под рака со поголемата самостојност на поединечните јавни организации (се нарекува и агенцификација) и повисока самостојност на раководителите што ги предводат овие организации. СИГМА ја дефинира раководната отчетност како „пристап кон јавното управување во којшто раководителите се сметаат за отчетни за резултатите така што им се пренесува одговорност, придружена од делегираните овластувања за носење одлуки и им се даваат потребната самостојност и ресурси за постигнување на овие резултати“¹⁷ (стр. 11). СИГМА во својата студија заклучува дека, во практиката, РДС во Западен Балкан не поседуваат самостојност и овластувања да бидат отчетни за резултатите на организацијата и/или единицата што е под нивниот надзор, како и за соодветниот буџет. Во согласност со резултатите на СИГМА, раководители повеќе се фокусираат на усогласеноста (т.е. формалноста) отколку на извршувањето на работите.

Нашите резултати од анкетањето на институциите во Западен Балкан ги потврдуваат горенаведените наоди ако го разгледаме нивото на самостојност на раководителот во формулирањето на сопствените организациски цели како важна алатка за управување што се заснова врз резултати (видете долу за натамошна дискусија за организациските цели). Според тоа, во практиката, се чини дека самостојноста на раководителот на организацијата да ги формулира сопствените организациски цели се разликува во голема мера од земја до земја, иако сè уште е на многу ниско ниво: во Србија ни една од анкетираниите организации не укажа на вклучување на раководителот во формулирањето на целите, во Црна Гора за 5% го прават тоа, додека, пак, Албанија, Косово* и Македонија наведоа дека во 15-18% од организациите раководителите ги формулираат целите, а најголемиот број може да се најде во БиХ со 26% од институциите. Другата крајност е случајот каде што министерот и/или владата ги формулираат целите на институцијата: ваквите случаи се најмалку во Косово* (2%) и БиХ (7%), а најмногу во Албанија (28%), следена од Црна Гора (21%) и Македонија и Србија со приближно 15%. Во остатокот од институциите во ЗБ се забележуваат различни степени на консултации или заедничко формулирање на организациските цели со политичките лидери. Изненадувачки е големиот број на одговори каде раководителите на организациските единици за управување со човечки ресурси не знаат како се формулираат целите во нивната организација и дали тие се утврдени (30% Косово*, 26% Србија, 18% Македонија, Црна Гора и БиХ и 10% Албанија).

¹⁵ Miović, Z. et al. 2017. *Quality Management in Public Administration and Public Services in Western Balkans*. Danilograd: ReSPA.

¹⁶ Овој дел ги резимира наодите од неодамнешниот извештај на ОЕСР. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans: A comparative analysis of barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*. Sigma Papers No. 58. Paris: OECD.

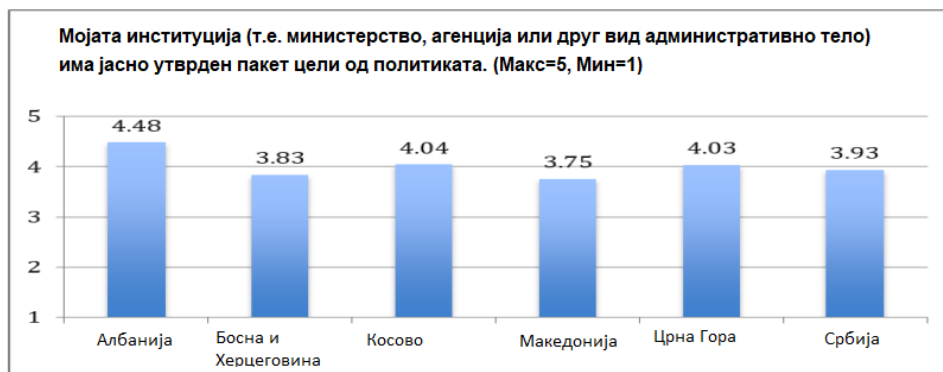
¹⁷ OECD. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans*. стр. 11.

2.2.3. Алатка за управување што се заснова врз резултати: Управување според цели

Јасното утврдување, мерење и постигнување на организациските цели е уште една клучна алатка на рамките за управување засновано врз резултати и за раководна отчетност. Всушност, користењето мерливи цели во управувањето со некоја организација прави разлика меѓу бирократскиот пристап што се фокусира на инпути како што е формалното почитување на законите и раководниот пристап што се фокусира на учинокот и резултатите. За управување според цели е потребно не само постоење на организациски цели, туку и нивно каскадирање низ организацијата преку распределбата на одговорностите. Во идеалниот случај, организациските цели потоа се преточуваат во поединечни цели на самите раководители и на административните службеници.

Во Западен Балкан, формалната практика за утврдување на целите постои и сите земји го почитуваат ова барање, што беше потврдено и во текот на нашата анкета на раководителите на организациски единици за управување со човечки ресурси (видете Слика 2.) Разликите меѓу земјите се релативно мали и стапката на усогласеност е релативно висока: Албанија ја има највисоката стапка на утврдување на целите во поединечните институции, Македонија ја има најмалата, а сите останати земји имаат вредност помеѓу овие две.

Слика 2: Постоење на цели



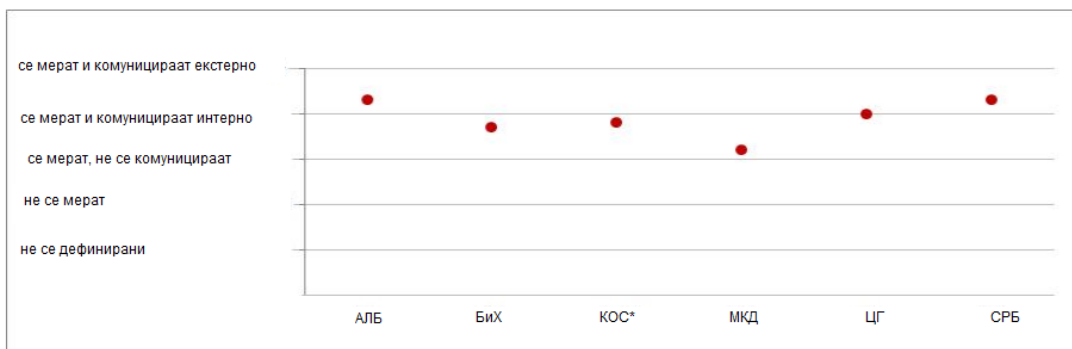
Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

Меѓутоа, квалитативните докази покажуваат дека често целите се примарно поврзани со законските компетенции на поединечните институции наместо да претставуваат стратешка изјава на долгорочни и краткорочни цели и многу пати механички се

копираат од година во година и, според тоа, материјалната релевантност на организациските цели е мала или непостоечка. Покрај тоа, квалитативните докази сугерираат дека целите не се каскадно спуштени до нивото на организациските единици, туку се утврдени на нивото на институцијата во целост и, оттаму, не се создаваат врски меѓу сопствените резултати на раководителите и организациските цели. Понатаму, утврдувањето на целите не е секогаш препознаено како корисна практика од раководителите.

Во овој контекст, не е доволно да се утврдат организациските цели, туку тие треба и да се мерат. Слика 3 покажува дека формално целите се утврдуваат и објективно се мерат во практиката, но не се комуницираат екстерно во голема мера. Ако се разгледаат севкупните удели, треба да се препознае дека мерењето на постигнувањето на целите е многу поретко во Македонија и Црна Гора, каде 20% од институциите воопшто не го мерат постигнувањето на целите. Во другите земји мерењето на целите е на многу повисоко ниво, особено во Албанија каде 53% од анкетираниите институции го мерат постигнувањето на целите и ги комуницираат резултатите како внатрешно, така и надворешно, на пошироката јавност.

Слика 3: Организациски цели и нивното мерење



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

Меѓутоа, најпечатливото проблематично прашање во земјите е фактот што значаен број од анкетираниите раководители не знаат дали се утврдени и/или се мерат целите, што може да сугерира дека или целите не се утврдуваат и/или дека тие немаат важна улога во организацијата; овој број е 40% во Македонија, по што следат Србија со 33%, Косово* со 28%, БиХ со 20%, Црна Гора со 17% и Албанија со 13%.

2.2.4. Усогласеноста на индивидуалното оценување на учинокот со управувањето со учинокот

Во претходните делови го разгледавме постоењето на поединечните алатки за УУ независно од ИОУВ бидејќи сакавме да разбереме во колкава мера треба да се очекува дека е воспоставена раководна култура, иако ограничена. Во овој дел ја разгледуваме врската меѓу алатките за управување со учинокот и ИОУВ. За оваа цел, ги анализираме постоечките прописи со коишто се вовеле и се уредува ИОУВ во Западен Балкан за да ја истакнеме намената на ИОУВ на холистички и интегративен начин. Според тоа, сакавме да видиме дали прописите утврдуваат врска меѓу ИОУВ и севкупното управување со учинокот, заедно со причините и последиците за некој поединец во рамките на организацијата, наместо да го прикажеме ИОУВ во смисла на индивидуални мерења.

Табела 3: Врската на ИОУВ со рамката за управување со учинокот

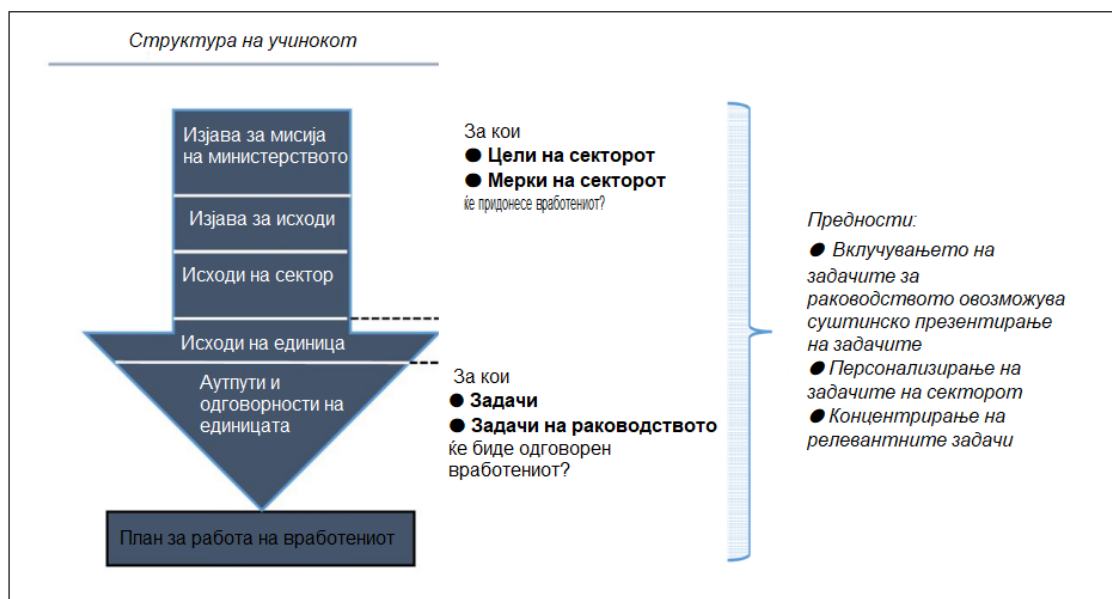
АЛБ	Ниеден од важечките прописи во врска со ИОУВ не содржи какво било упатување до организацискиот учинок и/или утврдувањето на целите (за разлика од првиот ЗДС од 1999 година). <i>Упатството</i> за образецот за ИОУВ ги набројува за секој државен службеник целите на институцијата и на единицата на којашто тој/таа припаѓа, покрај целите на државниот службеник.
ФБиХ	Прописите во врска со ИОУВ не содржат директно упатување до организацискиот учинок или организациското утврдување на целите.
РС	Прописите за ИОУВ не содржат директно упатување од организацискиот учинок но утврдуваат врска меѓу целите на секторите/организациите и целите за индивидуалниот учинок.
БиХ	Прописите за ИОУВ не содржат директно упатување од организацискиот учинок но утврдуваат врска меѓу целите на секторите/организациите и целите за индивидуалниот учинок.
КОС*	Стратегијата за модернизација на јавната администрација 2015-20 г. предвидува дека системот за ИОУВ се заснова врз институционални и индивидуални цели. <i>Упатството</i> (бр. 01/2014) за спроведување на ИОУВ ја објаснува врската меѓу ИОУВ и процесите за планирање на организацијата, како и процесот за утврдување на целите.
МКД	Ниеден од прописите во врска со ИОУВ не содржи какво било упатување до организацискиот учинок и/или утврдувањето на целите на организацијата.
ЦГ	Ниеден од прописите во врска со ИОУВ не содржи какво било упатување до организацискиот учинок и/или утврдувањето на целите на организацијата. <i>Уредбата</i> за ИОУВ предвидува “квалитет на организацијата на работата во извршувањето на должностите” измерен како „способност за усогласување на работните задачи со приоритетите на државната организација во којашто работи вработениот“.
СРБ	Ниеден од прописите во врска со ИОУВ не содржи какво било упатување до организацискиот учинок и/или утврдувањето на целите на организацијата. Законот за планскиот систем на Република Србија, донесен во 2018 година, воведува сложени плански елементи со општи и конкретни цели на институционално ниво што, сепак, не се поврзани со ИОУВ. Ова би требало да се промени со новата нацрт Уредба.

Извор: процени врз основа на мислењето на локалните експерти

Главниот наод е дека земјите од Западен Балкан не вршат јасно комуницирање и поврзување (видете Табела 3) на ИОУВ со севкупната раководна рамка. Конкретно, вертикалното поврзување главно недостасува, иако во определени земји има анекдотални упатувања кон “каскадно” пренесување на целите на пониско ниво. Во Албанија, Секторот за стратешко планирање во Кабинетот на Премиерот планира да спроведе модел за процена на институционалниот учинок, врз основа на резултатите постигнати од секоја институција во спроведувањето на своите стратегии и акциски планови. Се очекува и Министерството за финансии да биде главниот актер во

системот, проверувајќи ги аутпутите за секоја стратегија и врските со среднорочниот буџет. Меѓутоа, овој систем се очекува да стане функционален до крајот на 2018 година, како пилот проекти и потоа може да се прошири во сите институции во период од неколку години. Ова е уште една можност што треба да се разгледа и што може да овозможи каскадно пренесување на целите од институционално на индивидуално ниво, како и поврзување на резултатите на институцијата со резултатите на поединецот во оценувањето на учиниот.

Во Австрија, управувањето со учиниот се разбира како јасна врска меѓу организациските цели што се персонализирани заедно со задачите што треба да се спроведат за нивното постигнување. Оттаму, изјавата за мисијата и целите на Министерството е преточена во изјава за исходите и е дополнително пренесена надолу на нивно на сектор, единица и ИОУВ.



Извор: *Управување со учиниот во Австрија, Австриска сојузна управа за управување со учиниот*

2.3. Рамка на компетенции (хоризонтална поврзаност со другите функции за ЧР)

Покрај вертикалната врска меѓу организацијата и поединецот што се разгледува во претходните делови, треба да се воспостават и хоризонтални врски меѓу функциите за ЧР. За таа цел, РК го олеснува централното управување во децентрализираниот јавен сектор. Така, управувањето со ЧР во Европа доживеа поместување од легалистички пристап што се заснова врз статусот и се фокусира на квалификации кон пристап што се заснова врз компетенции, што ги зема предвид моделите на ставови и однесувања (и позитивни и несакани) што се во основата на тоа како луѓето ја вршат својата

работа. Ова поместување, сепак, е релативно ново и се случи дури во последната деценија, кога бројот на земјите во ЕУ што ја користат рамката на компетенции во ИОУВ се зголеми двојно.¹⁸ Се верува дека РК може да придонесе кон зголемувањето на организацискиот учинок преку усогласување на компетенциите на луѓето со мисијата и визијата на организацијата (вертикално) и, истовремено, обезбедување платформа за интегрирање на аспектите на управувањето со човечки ресурси (хоризонтално) - планирање на работната сила, регрутирање и селекција, управување со учинокот, обука и развој, итн.¹⁹

Што е рамка на компетенции

Иако во Европа постојат низа различни РК во смисла на форматот, содржината, нивото на детали и употребата, се појавува и консензус во однос на клучните елементи, дури и ако сепак останува разлика во однос на нагласокот, деталите и намената. Рамката на компетенции е модел што дава општ опис на одличниот учинок во некоја организација. Компетенциите вклучуваат: i) когнитивна компетенција што вклучува употреба на теорија и концепти, како и на неформално имплицитно знаење што се стекнува искусно; ii) функционална компетенција (вештини или техничко знаење), работите што административниот службеник треба да биде способен да ги врши кога функционира во дадена област на работење, учење или социјална активност; iii) лична компетенција што вклучува знаење како лицето треба да се однесува во определена ситуација; и iv) етичка компетенција што подразбира поседување определени лични и професионални вредности. Концептот, според тоа, се користи на интегративен начин; како израз на способноста на поединците да ги комбинираат – на самостојно утврден начин, имплицитно или експлицитно и во определен контекст – различните елементи на знаењето и вештините што ги поседуваат. Секоја компетенција ја дефинира, во генеричка смисла, одличноста во работното однесување; оваа дефиниција потоа ја утврдува одредницата во споредба со којашто се оценуваат вработените. Рамката на компетенции е средство со коешто организациите комуницираат кои однесувања се бараат, вреднуваат, признаваат и наградуваат во однос на посебните професионални улоги. Таа осигурува дека вработените, начелно, имаат заедничко разбирање за вредностите на организацијата и очекуваното однесување што носи извонреден учинок (и/или непосакуваното лошо однесување). Долу е даден пример за показатели за компетенцијата „аналитичко размислување“ за различни категории државни службеници:

Во земјите од ЗБ сè уште не е воспоставен холистички пристап кон управувањето со компетенциите. Покрај тоа, хоризонталното интегрирање останува занемарено. Некои земји формално го воведоа системот на РК (Македонија), додека, пак, некои од нив се во фаза на пилотирање и тестирање на РК или во високата раководна служба (Албанија) или кај еден посебен елемент на ЧР (БиХ – селекција), или во мали проекти во централната координативна единица за ИОУВ (Србија). Некои земји, иако формално ја немаат воведено РК, поседуваат определени елементи како дел од системот за ИОУВ (Косово*). Свкупно РК се разбира како генерички збир од фиксни

¹⁸ Staroňová, K. 2017. *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission*. Студија нарачана од словачкото Претседателство со ЕС и ЕУПАН.

¹⁹ EC. 2017. *Quality of Public Administration*, OECD. 2010. *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for Future*. Paris: OECD.

компетенции за целата државна служба, наместо како рамка што им остава флексибилност на организациите.

Табела 4: Формалната рамка на компетенции (РК) и ИОУВ

АЛБ	РК е одобрена единствено за високите државни службеници (упатство на ДоРА од 2014 година), во практиката има мала поврзаност со процедурата за ИОУВ.
ФБиХ	РК не постои
РС	РК не постои
БиХ	Постои РК но се користи само за целите на селекција (воведена во октомври 2017 г.); нема врска со ИОУВ
КОС*	РК не е формално уредена во закон, но постојат елементи во системот за ИОУВ, вклучени во <i>Упатството и Процедурата за ИОУВ</i> .
МКД	РК е воведена во 2014 година и претставува основа на ИОУВ
ЦГ	РК не постои
СРБ	РК не е формално уредена во закон, но постои иницијатива за СУЧР, нема јасна врска со ИОУВ. Нов закон (во парламентарна постапка) треба формално да ја вгради РК.

Формално само Македонија има воведено систем за оценување на учинот што е поврзан со РК на интегриран начин и на тој начин и другите хоризонтални функции на ЧР, како што се постапките за регрутирање, унапредување и професионален развој на државните службеници се подобрени и професионализирани. Индивидуалните компетенции се утврдени во четири категории вработени и образецот за оценување е приспособен соодветно од април 2018 г. РК има цел да дефинира, зајакне и постави минимални стандарди за професиите во администрацијата.

Албанија, Косово* и Србија се во различни фази на воведување формална рамка на компетенции, меѓутоа, без јасна применливост во оценувањето на учинот. Албанија одобри РК само за ВДС во 2014 г. Косово* и Србија тестираат дел од нејзините елементи во оценувањето на учинот. Косово* ги вклучи само во упатствата за процедурите за ИОУВ за високите државни службеници (на раководни позиции), како и генерички компетенции за сите државни службеници (лични компетенции). Србија, со иницијативата за СУЧР, поддржан од ГИЗ, изготви анализа на стратешката и нормативната рамка во Република Србија за воспоставување систем за управување со човечки ресурси што се заснова врз РК, анализирајќи ги правните аспекти на нејзината примена и упатствата за нејзиното спроведување. Тековно, МДУЛС изготвува амандмани на Законот за државни службеници за воведување на РК.

Во сите останати земји, Црна Гора, БиХ, ФБиХ, Република Српска, допрва треба да се преземат чекори за воведување оценување на учинот што се заснова врз компетенции. Рамката за компетенции е воспоставена само на државното ниво на БиХ (воведена во октомври 2017 година), но нејзиното целосно спроведување започна дури во април 2018 година и се користи само за целите на селекција. Таа нема формална улога во процесот на ИОУВ. Всушност, интегрирањето на рамката на компетенции во системот за УЧР не е целосно извршено, бидејќи описите на работните места сè уште не се ажурирани. Таквото ажурирање е предуслов за користењето на рамката на компетенции во останатите функции за УЧР, вклучително и за ИОУВ.

2.4. Опфат на ИОУВ: Внатрешна структура на вработените во централната јавна администрација што се опфатени од оценување на учинокот

Оценувањето на учинокот треба да претставува одраз на сложената мрежа од односи меѓу сите актери во организацијата, не само административните службеници, туку СИТЕ вработени, што ги постигнуваат визијата, мисијата и целите на организацијата. Во таквиот систем, оценувањата на учинокот се користат за договарање на очекуваните резултати и целите што треба да се постигнат, не само од поединечните државни службеници, туку и колективно од тимот на сите вработени, на усогласен и координиран начин, согласно нивните способности. Според тоа, најголемиот број практичари и теоретичари денес се согласни дека оценувањето на учинокот не се однесува само на мерењето на учинокот на работата, туку и на мотивацијата, комуникацијата и севкупните односи во рамките на организацијата. Во оваа смисла, оценувањето на учинокот игра стратешка улога во севкупната организациска рамка за односите меѓу вработените визави постигнувањето на организациските цели.

Меѓутоа, вработените во централната јавна администрација може да работат под различни правни режими во различните земји (со оглед на специфичниот и уникатниот систем на јавна администрација во секоја земја), што се движат од закони за државна служба, јавно право, трудово право, до краткорочни или долгорочни договори. Со други зборови, законите за државната служба или за јавната служба не секогаш ги уредуваат СИТЕ вработени во централната јавна администрација. Различните категории вработени при дефинирањето на вработените во централната јавна администрација носат предизвици во анализирањето дури и на само една земја. За да ја разгледаме споредбата меѓу државите, ги разгледуваме различните категории вработени што може да се најдат во централната јавна администрација, видот на регулативата што ги уредува нивните работни односи и дали од нив формално се бара да бидат предмет на оценување на учинокот согласно каков било пропис (не само законот за државна служба). Вообичаено, индивидуалното оценување на учинокот се уредува во законите за државната служба што, сепак, имаат различен делокруг, како хоризонтално, така и вертикално, во секоја земја и, според тоа, определени категории вработени едноставно не се опфатени од ИОУВ. Категориите вработени што се наведени во Табела 5 вообичаено може да се најдат на нивото на централната јавна администрација, иако вработените не мора задолжително да бидат формално поделени во категории и признаени на овој начин, како што е прикажано долу, во поединечните земји.

Табела 5: Регулација на категориите вработени во централната јавна администрација (ЦЈА)

	Виши ДС/Висок и раководители	Постојани ДС на нераководни позиции	Вработени на неопределено време што не се уредени со ЗДС/ЗАС	Договори на определеното време во ДС	Договори на определено време надвор од ДС	Политички лидери (на пр., заменик министер, државен секретар)	Политички именувани лица (на пр. политички советник, директор на агенција)
АЛБ	ЗДС „Корпус на	ЗДС	Се примену	не е применливо	не е применли	Закон за работни односи	Закон за работни

	Виши ДС/Висок и раководители	Постојани ДС на нераководни позиции	Вработени на неопределено време што не се уредени со ЗДС/ЗА С	Договори на определен о време во ДС	Договори на определено време надвор од ДС	Политички лидери (на пр., заменик министер, државен секретар)	Политички именувани лица (на пр. политички советник, директор на агенција)
	високо раководство		ва Законот за работни односи		во		односи
ФБиХ	ЗДС	ЗДС	Закон за работни односи во институциите на БиХ	ЗДС	Закон за работни односи во институциите на БиХ	Закон за министерски, владини и други именувања во ФБиХ	Закон за министерски, владини и други именувања во ФБиХ
РС	ЗДС	ЗДС	Закон за работни односи на РС	ЗДС	Закон за работни односи на РС	Закон за министерски, владини и други именувања во РС	Закон за министерски, владини и други именувања во РС
БиХ	ЗДС	ЗДС	Закон за работни односи во институциите на БиХ	ЗДС	Закон за работни односи во институциите на БиХ	Закон за министерски именувања, именувања на Советот на министри и други именувања во БиХ	Закон за министерски именувања, именувања на Советот на министри и други именувања во БиХ
КОС*	ЗДС	ЗДС: професионално ниво (професионални ДС) + „административно-техничко ниво“ МЕГУТОА новиот ЗДС ќе ги опфати двете категории, но ќе ги исклучи административните вработени од ДС	не	ЗДС „договор за дело“ (непрофесионални позиции во ДС до 2 години за посебни задачи/одговорности не се опфатени со постоечкиот ДС)	Закон за облигациони односи (именување на определено време пократко од 6 месеци: Посебни договори за дело)	Регулатива бр. 02/11 за областите на админ. одговорност на кабинетот на владата и министерствата	Регулатива бр. 02/11 за областите на админ. одговорност на кабинетот на владата и министерствата
МКД	Закон за административни службеници – А категорија „висока административна служба“	Закон за административни службеници – Група 1 „административни службеници“ + Група 4 „соработник“	Закон за работни односи	Закон за трансформација во редовен работен однос (2015-16) + Закон за работни односи	Закон за работни односи	-	Закон за административни службеници „кабинетски службеници“
ЦГ	ЗДС	ЗДС	Не	ЗДС:	Закон за	Закон за	Закон за

	Виши ДС/Висок и раководители	Постојани ДС на нераководни позиции	Вработени на неопределено време што не се уредени со ЗДС/ЗАС	Договори на определено време во ДС	Договори на определено време надвор од ДС	Политички лидери (на пр., заменик министер, државен секретар)	Политички именувани лица (на пр. политички советник, директор на агенција)
	„високи раков. вработени“			ограничено на 6 месеци	работни односи (договор за дело само за посебни задачи)	државната администрација	државната администрација
СРБ	ЗДС категорија „именуван и вработени“ + раководител на државен орган	ЗДС	Закон за работни односи	ЗДС „ДС вработен на определено време“	Закон за работни односи	ЗДС „политичка категорија“	ЗДС „политичка категорија“

Ги разгледаваме горенаведените категории од перспективата на формалните барања за тие да бидат предмет на каков било режим за оценување на учинот. Врз основа на степенот на опфатот на ИОУВ ги поделивме земјите од Западен Балкан во четири групи:

- а) сите вработени во ЦЈА се опфатени со ИОУВ (Косово*, Црна Гора),
- б) вработени под ЗДС + Закон за работни односи но СИТЕ опфатени од ИОУВ (БиХ, ФБиХ, РС),
- в) вработени под ЗАС + Закон за работни односи, но ИОУВ важи само за оние согласно ЗДС/ЗАС (Албанија, Македонија),
- г) вработени под ЗДС + Закон за работни односи, но ИОУВ важи само за оние под ЗДС, при што избрани категории се изземени (Србија).

Следниве групи се разгледуваат детално во следните пасуси.

- сите вработени во ЦЈА се опфатени со ИОУВ (Косово*, Црна Гора)

Во Косово*, ЗДС е општ и го уредува статусот на државните службеници и на централно и на локално ниво. Тој утврдува две основни категории вработени: а) професионални позиции во ДС – оние што вршат функции врз постојана основа; и б) непрофесионални позиции во ДС: вршат функции со ограничено времетраење до две години за спроведување посебни проекти, временна замена на постојаните ДС и во случаи на прекумерно работно оптоварување. Последно наведената категорија беа поместени под „посебен договор за дело“ во согласност со Законот за работни односи со неодамнешните промени и, според тоа, лицата вработени со договор на определено време (дури и во рамките на ДС) повеќе не се предмет на ИОУВ. Црна Гора, со неодамнешните промени од јули 2018 година, исто така ги вклучи раководителите на државните институции во РДС.

- вработени под ЗДС + Закон за работни односи но СИТЕ опфатени од ИОУВ (БиХ, ФБиХ, РС)

Во БиХ, законите за државната служба имаат релативно тесен опфат. Вработените на ниско административно ниво, како што се вработените во ИКТ, ЧР, набавки и другите служби за поддршка се класифицирани како јавни вработени што се регулираат со Законот за работни односи. Меѓутоа, ИОУВ за вработените што немаат статус на државни службеници се регулирани со подзаконските акти (т.е. Правилникот за ЈА) што ги опфаќа и државните службеници и оние што не државни службеници.

- вработени под ЗДС + Закон за работни односи, но ИОУВ важи само за оние согласно ЗДС (Албанија, Македонија),

Во Албанија новиот ЗДС од 2013 година воспостави високи раководни позиции во државната администрација како „корпус на високо раководство“ како дел од ДС, вклучително и ИОУВ. Исто така јасно ги разграничи државните службеници и административните вработени, при што лицата од втората категорија се вработени што вршат административни, секретарски и услужни работи и работи на одржување и не вршат јавни овластувања и, според тоа, не се опфатени со ИОУВ.

Во Македонија, новиот Закон за административни службеници (ЗАС) од 2014 година вклучува четири категории на вработени во јавниот сектор. Оние што се релевантни за централната јавна администрација се: Група 1 – „административни службеници“ и Група 4 – „помошно-технички вработени“. ЗАС го направи првиот чекор кон професионализацијата на високата раководна државна служба преку креирање „раководни административни службеници“ што вклучуваат секретари, директори на органи во рамките на министерствата и други органи на државната администрација и раководители на сектори. Оценувањето на учинот е задолжително за секој административен службеник, со исклучок на политички именуваните вработени и привремените позиции. Вработените во централната јавна администрација, меѓутоа, се регулираат и со редовниот Закон за работни односи, особено вработените во помошно-техничките служби, како што се возачите, куририте, хигиеничарите, итн. Вработувањата на определено време, како во, така и надвор од делокругот на ЗАС, беа користени главно во периодот непосредно откако ЗАС влезе во сила во 2015 и 2016 година преку спроведувањето на Законот за трансформација во редовен работен однос за да се заобиколат одредбите за селекција и регрутирање. Ова се промени, иако сè уште може да се најдат договори за вработување на определено време во администрацијата што не може да имаат важност подолга од 1 година. Во однос на политичките лидери и именувани лица, тие се „кабинетски службеници“ и посебни советници. Првите имаат статус на административни службеници чијшто мандат е поврзан со мандатот на министерот/директорот и по истекувањето на мандатот тие се враќаат на претходната позиција. Вторите се надворешни лица чијшто мандат завршува со мандатот на политичкиот лидер што ги именувал.

- вработени врз основа на ЗАС и ЗРО, но ИОУВ важи само за оние согласно ЗДС и определени категории се изземени (Србија)

Во Србија има три категории ДС: а) политички, т.е. високи раководни позиции што се назначуваат од Владата за времетраењето на нејзиниот мандат, б) назначени лица, т.е. високи раководни државни службеници што се назначуваат од Владата за период од 5 години, врз основа на постапка за јавен и интересен конкурс кои, сепак, се изземени

од процесот за ИОУВ и, конечно, в) државни службеници што се сметаат за обични државни службеници.

Потоа разгледаваме во колкав обем различните категории вработени во ЦЈА се предмет на примената на индивидуалното оценување на учинокот (Табела 6).

Табела 6: Опфат на индивидуалното оценување на учинокот на различните категории вработени

	Раководни ДС/Високи раководители	Постојани државни службеници и на нераководни позиции	Вработени на неопределено време што не се уредени со ЗДС	Договори на определено време во ДС	Договор и на определено време надвор од ДС	Политички лидери	Политички и именуван лица
АЛБ	да (задолжително)	да (задолжително)	Не се опфатени со ИОУВ	не е применливо	Не се опфатени со ИОУВ	не се опфатени но договор и за учинок	Не се опфатени со ИОУВ
ФБиХ	да (задолжително)	да (задолжително)	да (задолжително)	Да (под услов ако тие работеле најмалку 50% од времето во дадениот период на оценување)	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ
РС	да (задолжително)	да (задолжително)	да (задолжително)	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ
БиХ	да (задолжително)	да (задолжително)	да (задолжително)	Да (под услов ако тие работеле најмалку 50% од времето во дадениот период на оценување)	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ
КОС*	да (задолжително)	да (задолжително)	нп (сите вработени опфатени со ЗДС)	Да (задолжително) НО новиот ЗДС нема да ги опфаќа, наместо тоа „посебен договор за дело“ согласно Закон за работни односи	„посебни договори за дело“ не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ
МКД	да (задолжително)	да (задолжително)	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ
ЦГ	да (задолжително)	да (задолжително)	нп (сите вработени опфатени со ЗДС)	да (задолжително)	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ	Не се опфатени со ИОУВ
СРБ	изземени	да (задолжително)	Не се опфатени	Изземени (посебно)	Не се опфатени	Изземен и	Не се опфатени

	Раководни ДС/Високи раководители	Постојани државни службеници и на нераководни позиции	Вработени на неопределено време што не се уредени со ЗДС	Договори на определено време во ДС	Договор и на определено време надвор од ДС	Политички лидери	Политички и именуван и лица
		лно)	со ИОУВ	наведени)	и со ИОУВ	(посебно наведен и)	со ИОУВ

Забелешка: нп = не е применливо, оваа категорија не постои

Постојани државни службеници во законите за државна служба – видете Дел 3 од овој Извештај

Индивидуалното оценување на учинокот се утврдува првенствено од засебни закони за државната служба.

Договори за вработување на определено време

Договорите за вработување на определено време што не се опфатени со ИОУВ се проблем ако тие претставуваат начин за влегување во постојаната ДС и/или се склучуваат за периоди подолги од 12 месеци. Во Албанија, Црна Гора и Косово* назначувањата на определено време се уредени со ЗДС и, според тоа, ИОУВ не е различно од тоа за постојаните ДС. Во Косово* ова ќе се промени со новиот ЗДС што ги признава договорите на определено време како „посебни договори за дело“ уредени во Законот за облигациски односи што не се опфатени со ИОУВ. Во Србија приближно 11% од административните вработени се вработени со договор за определено време и често се регрутираат во постојаната ДС без каква било претходна процедура за ИОУВ. Оттаму, ако регрутирањето во постојаната ДС се врши преку привремени позиции, ИОУВ треба да се спроведе по завршувањето на вработувањето на определено време пред влегување во постојаната ДС.

Вработени на неопределено време што не се опфатени со законите за државната служба (Албанија, Македонија, Србија, БиХ)

Во голем број закони за државната служба се прави разликата меѓу „основни професионални“ административни службеници и други вработени на неопределено време во централните јавни организации што вршат административни и други помошни функции, и се главно опфатени или со Законот за работни односи (Србија) или со Законот за јавна служба. Оваа поделба, од едната страна, треба да овозможи подобра мобилност на административниот и техничкиот персонал, а од другата, овие вработени на неопределено време не се предмет на каков било режим за индивидуално оценување на учинокот што може да ја доведе до прашања севкупната организациска раководна култура. Истовремено, во голем број од земјите на Западен Балкан овие две категории не се јасно разграничени, особено кога станува збор за професиите за поддршка, како што се ИКТ, ЧР, финансии, итн. и поделбата понекогаш е произволна.

Најголем удел на вработени во ЦЈА што се класифицирани како вработени со административно-техничка улога и не се опфатени со ЗДС е во БиХ (податоците не се дисагрегирани меѓу БиХ, ФБиХ и РС и покажуваат дека во просек само 37% од вработените се опфатени со ЗДС). Без оглед на тоа, ИОУВ се применува и за оваа категорија вработени.

Раководни државни службеници

Раководните државни службеници, по дефиниција, се уредуваат со соодветните закони за државна служба, меѓутоа, тие може да добијат или да не добијат формален статус на РДС и да бидат наведени во националните законодавни акти како засебна и посебна група државни службеници. Покрај тоа, тие може да бидат или да не бидат предмет на еден или повеќе посебни услови во споредба со општите државни службеници, како што се различна постапка за регрутирање, посебен испит, посебна обука, различен систем за вработување, период на назначување, посебна поддршка, бенефиции, напредување, вклучувајќи посебен режим за индивидуално оценување на учинокот.

Во Европската Унија може да се забележи поместување кон посебен статус и посебни услови за РДС во минатата деценија²⁰, што беше забележано, исто така, и кај посебните постапки за индивидуално оценување на учинокот²¹. Таквото поместување покажува дека се препознаваат разликите во нивната работа, а оттаму и потребата да се разграничат и другите организациски прашања од оние што важат за редовната државна служба. Постоечката конвергенција во врска со признавањето на раководната државна служба како посебна група наспроти редовната државна служба сугерира сличен општ пристап кон дизајнирањето на посебно оценување на учинокот за таквата посебна група.

Посебна постапка за оценување на учинокот за РДС

На нивото на ЕУ може да се разграничат три основни пристапи кон РДС²²: а) задолжително оценување на учинокот за РДС наспроти редовната државна служба (единствено Италија и Малта, каде што ИОУВ сè уште е во пробна фаза за редовните ДС и, според тоа, не е задолжително), б) целосно ослободување на РДС од ИОУВ (единствено Луксембург и Полска, каде РДС имаат мандат), и в) паралелен систем за РДС со редовното ИОУВ (најголемиот број земји, на пр., Естонија, Финска, Ирска, Летонија, Франција, Португалија, итн.). Оттаму, паралелните системи за индивидуално оценување на учинокот со еден или повеќе посебно аспекти на дизајнот на ИОУВ се најкористени, конкретно во *компоненти* (раководни компетенции), *зачестеност* (почесто), *вклучување дополнителни актери во процесот* (на пр., комисија, единица за ЧР), *извор на информации* (посложен, на пр. ИОУВ 360 степени), *договори за учинокот* (особено за позиции за определен временски период).

За потребите на оваа студија, концептуализацијата на РДС е важна од две гледни точки: а) првата гледна точка ја става РДС во центарот на ИОУВ како предмет и, според тоа, прашањето е дали тие се предмет на посебни услови за нивното оценување на учинокот, особено ако раководат со независни државни институции или агенции, б) втората гледна точка ја смета РДС за *подмет* или предводници на културата за управување со учинокот (заедно со политички именуваните лица и политичките лидери) чијашто посветеност на и настојување за управување со учинокот е од клучно значење за севкупната перцепција за ИОУВ и неговата успешност/неуспешност.

²⁰ Kuperus, H. and Rode, A. 2016. *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations*. Хаг: Министерство за внатрешни работи.

²¹ Staroňová, K. 2017. *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission*. Студија нарачана од словачкото Претседателство со ЕС и ЕУПАН.

²² Staroňová, K. 2017.

Признавањето на формалниот статус, како и дефинирањето на делокругот на раководната државна служба во земјите од Западен Балкан се различни во секоја земја. Во практиката, земјите применуваат два пристапи кон дефинирањето на РДС: или дефинираат конкретни позиции во определена институција (на пр., генерален секретар во министерство) или дефинираат генерички позиции (на пр., раководители на државни институции), или двете заедно.²³

Табела 7: Раководна државна служба (РДС) виз-а-ви индивидуалното оценување на учиниот

	Формален статус на РДС во регулативата	Опфат на РДС (дефиниција)	Јасна поделба меѓу полит. и проф. ниво	Посебно ИОУВ во споредба со редовната државна служба
АЛБ	„корпус на високо раководство“ во ЗДС	Генерален секретар, директор на сектор, директор на генерален директорат и еквивалентни позиции, раководители на институции подредени на Претседателот на Владата или ресорни министри	да	Рамка на компетенции
ФБиХ РС БиХ	да (во соодветните ЗДС)	а) раководни позиции едно ниво под министерот/раководителот на институцијата (на пр., секретар на министерство, помошник министер, помошник директор, главен инспектор). б) раководител на институција (во случаите кога државниот службеник е назначен со закон да раководи со институцијата, на пр. АДС	не	не да (целосно различна постапка: комисиони основи од Владата)
КОС*	да 1 посебна категорија од 4 категории ДС	Генерален секретар и еквивалентни позиции	да	ИОУВ од министерот, се поднесува до посебно тело
МКД	„раководни административни службеници“ (А категорија од ЗАС)	Државни секретари, генерални секретари во единици на локалната самоуправа, директори на тела во рамките на министерствата и други органи на државната администрација	не (опфатот не е јасно дефиниран)	не
ЦГ	Од 2018 година станаа посебна категорија:	а) Висок раководен кадар: Секретар и генерален директор во министерство, заменик на раководител на органот на управата, помошник на раководител на служба б) <i>Раководител на државна институција</i> (назначен за 5 години)	не	да (број на категории, критериуми за оценување, од 2018 г. зачестеност) да (по Законот за државна управа од 2018 г., пред 2018 не се применувало ИОУВ)
СРБ	„назначен кадар“ Посебна категорија: „Раководител	а) Директор на посебна организација, директор на орган на управата во состав на министерство, секретар во министерство, помошник директор во посебна организација, помошник директор на орган на управата во	не	не Ослободени од

²³ За детални податоци видете во Uudelep, A. et al. 2018. *Analysis of the Professionalization of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*. SIGMA Papers, No. 55, Paris: OECD Publishing.

	Формален статус на РДС во регулативата	Опфат на РДС (дефиниција)	Јасна поделба меѓу полит. и проф. ниво	Посебно ИОУВ во споредба со редовната државна служба
	на државен орган“	состав на министерство b) Раководител на орган на државната управа (назначен за 5 години)		ИОУВ

Земјите во Западен Балкан покажуваат големи разлики во однос на тоа дали и како РДС е изложена на оценување на успешноста. Може да разликуваме три поголеми кластери врз основа на третманот на РДС со ИОУВ:

- a) Опфатени од ЗДС со посебен режим на ИОУВ за РДС: Црна Гора, БиХ, РС, ФБиХ (комисија), Косово* (министер)
- b) Опфатени од ЗДС, но посебно ослободени од ИОУВ: Србија
- c) Опфатени од ЗДС со ист режим на ИОУВ како редовната државна служба: Македонија, Албанија.

И Црна Гора и Србија имаат назначување со утврден мандат од 5 години за РДС - во земјите во ЕУ таквите назначувања за определен период во РДС вообичаено се поврзани со „договори за учинок“ (на пр., Естонија). Двете земји ги ослободуваа раководителите на институции од ИОУВ, меѓутоа, Црна Гора ја вклучи и оваа категорија во јули 2018 година со новиот ЗДС. Ова претставува важен исчекор што имплицира дека, во иднина, раководителите на институциите ќе бидат опфатени со ИОУВ.

Косово* и БиХ, ФБиХ и РС имаат целосно различна постапка за РДС. Во Косово*, ИОУВ се врши од страна на министерот и се поднесува до посебно тело (Координативен секретаријат на Владата). Ако се утврди слаб учинок, министерот и/или Претседателот на Владата иницираат креирање комисија за утврдување на последиците. Не постојат податоци дали ова некогаш се случило. Потенцијално постои ризик од политички протекционизам. Во БиХ, РДС (раководители на органите на службата) се оценуваат различно, или од Владата или од министер, преку креирање посебна комисија и постапка (разгледана подетално во Делот за актерите во ИОУВ). Тие вршат оценување на годишно ниво и тоа се полуформализирано во смисла на тоа што не постои стриктна постапка или образец за ИОУВ, но од раководителот на институцијата се бара да го поднесе својот годишен извештај и интервјутото за ИОУВ се врши врз основа на содржината на таквиот извештај. Нема јавно објавени извештаи за оваа практика и постојат малку информации за последиците.

Политички именуваните лица и политички лидери

Политички именуваните лица и политичките лидери (на пр., заменици министри) имаат мандат што се поврзан со мандатот на владата и, според тоа, овие позиции се исклучени од државата служба бидејќи нивната намена е да ги утврдуваат политичките насоки. Бројот на политички именуваните лица и лидери зависи од политичкиот систем на секоја земја, меѓутоа, без оглед на обемот, тие заземаат клучни позиции и го претставуваат срцето на раководството во владата. Ова се функционерите што се одговорни за формулирање, застапување и насочување на политиките и програмите

на земјата, или се оние што им служат на таквите функционери во блиски и доверливи односи. Бидејќи политички именуваните лица често доаѓаат од надвор од државната служба (приватен сектор, академска заедница, истражувачки центри, итн.) тие често не го гледаат управувањето со учинокот како проблем, иако правењето некоја политика функционална може да биде многу потешка задача од креирањето на самата политика. Дополнително, голем број политички именувани лица не се само одговорни за политиката, туку и за јавното управување, вклучувајќи ги административните процеси и системи. Според тоа, политички именуваните лица и политичките лидери би требале да го утврдат управувањето со учинокот, вклучително и ИОУВ, како приоритет. Тие треба да ја избегнуваат погрешната претстава за третирањето на целите во однос на учинокот и нивното мерење едноставно како уште една низа од правно-формални барања. Тие треба да ги користат организациските и индивидуалните цели за учинокот како раководни алатки за комуницирање и усогласување на работата на вработените во организацијата со важните јавни цели. Според тоа, тие треба да се сметаат себеси не само како политички лидери или лидери на политиките, туку и како лидери во управувањето со учинокот.

Албанија за овие цели експериментира со нова алатка. Новата влада што го започна својот мандат во септември 2017 година иницираше модел на **договори за учинок** со министрите и замениците министри. Секој министер и неговите заменици министри имаат определени клучни показатели за учинокот што треба да се постигнат и кабинетот на Претседателот на Владата го следи напредокот. Ова претставува добра можност за стимулирање на севкупната култура и практика за оценување на учинокот во Албанија, бидејќи ќе создаде реална можност за поврзување на учинокот на институцијата со индивидуалниот учинок. За жал, договорите за учинок се чуваат како доверливи и нема информации за постигнатите резултати и за КПУ за секој министер или заменик министер.

2.5. Области за подобрување

- **Вклопување** на индивидуалното оценување на учинокот во **севкупното управување со учинокот** и функциите за ЧР, вертикално и хоризонтално

Земјите од Западен Балкан се соочуваат со општи проблеми во интегрирањето на ИОУВ вертикално со другите елементи на управувањето со учинокот (каскадирање на организациските цели) и хоризонтално со другите елементи на ЧР. Истрајноста на формализмот и недоволниот развојот на културата на учинок претставуваат препрека за ефективното спроведување на ИОУВ. Во една таква рамка оценувањето на учинокот, исто така, наидува на поголема прифатливост.

- Преиспитување на **намената** на индивидуалното оценување на учинокот

Бидејќи оценувачите и оценуваните лица еднакво му приоѓаат на оценувањето на учинокот со недоверба и ненаклоност, со високите нивоа на формализам во Западен Балкан, политичките лидери и раководните државни службеници, вклучувајќи ги раководителите на единиците за ЧР, треба да ги преиспитаат и да се договорот за намената и процесот на оценувањето, за тоа да стане ефективно. Треба да биде јасно дека во рамките на ИОУВ мерењето не е цел сама по себе, туку попрво претставува алатка за генерирање информации за стратешко носење одлуки (што може да се

движат од организациски до одлуки за ЧР, од развојна до стимулативна функција, од механизам за комуникација до идентификација на оние што имаат добар/лош учинок, раководна алатка за РДС и раководителите воопшто, итн.).

- Комуницирање на **поврзаноста и кохерентноста** меѓу **целите на различни нивоа** (организација, сектор, единица, вработен)

Врските меѓу ИОУВ и организациските цели често се нејасни. Важно е процесот да обезбеди дека вработените разбираат како нивните индивидуални цели за учинокот придонесуваат кон севкупниот учинок на организацијата. Оваа директна поврзаност помага да се сфати „големата слика“, да се креира споделена одговорности и да се мотивираат тие да бидат „дел од мисијата“. Разбирањето на улогата на секое лице (и на ИОУВ) и како тоа придонесува кон севкупната организација го зголемува прифаќањето на алатката.

- **Институционализација на оценувањето на учинокот** за сите РДС, потенцијално и за политички именуваните лица ако се на раководни позиции

Неколку фактори имаат силно влијание врз културата во којашто оценувањето на учинокот функционира успешно. Најсилниот е мерата до којашто формалниот процес за оценување се сфаќа сериозно од страна на организацијата, особено од нејзините лидери, без оглед на тоа дали РДС или политички именувани лица на раководни позиции ја предводат организацијата. За нив е важно да покажат дека го сфаќаат ИОУВ сериозно и размислуваат во контекст на управувањето со учинокот и, според тоа, покажуваат посветеност и на таквиот начин ја зголемуваат раководната отчетност. Можностите вклучуваат паралелна постапка за РДС, што веќе е воспоставена во некои од земјите, но таа треба да биде транспарентна и уредена (кои се критериумите за оценување на учинокот, вклучувајќи ги раководните компетенции, зачестеноста на оценувањето, итн.). Друга можност е да се експериментира со комисији за учинок и договори за учинок за да се овозможи соодветна контрола и преиспитување до ниво на темелност и деталност што не се можни во редовната постапка за ИОУВ, за зајакнување на културата на учинок во сите јавни организации преку нејзините надзорни капацитети и да се обезбедат совети и препораки, особено во случаите кога постои висок ризик од политички игри и кога мандатот на РДС или политички именуваните лица на раководна позиција е фиксен. Комисиите за учинок и/или договорите за учинок може да се ограничат за важните раководни места во јавната служба (на пр., регулаторни агенции, претпријатија во државна сопственост, итн.) наместо за РДС воопшто, при што, сепак, учинокот на организацијата, идниот стратешки развој/транзицијата се од голема важност и, според тоа, преиспитувањето ја зема предвид улогата на раководителот визави квалитетот, финансиското и стратешкото работење на организацијата, импликации врз учинокот што произлегуваат од новото законодавство со разгледување и постигнување договор за корективни мерки кога е тоа неопходно.

Со сè поголемата важност на тимската работа и ефективната комуникација во рамките на организацијата, адресирањето на релевантните вработени и организацискиот контекст стануваат порелевантни.

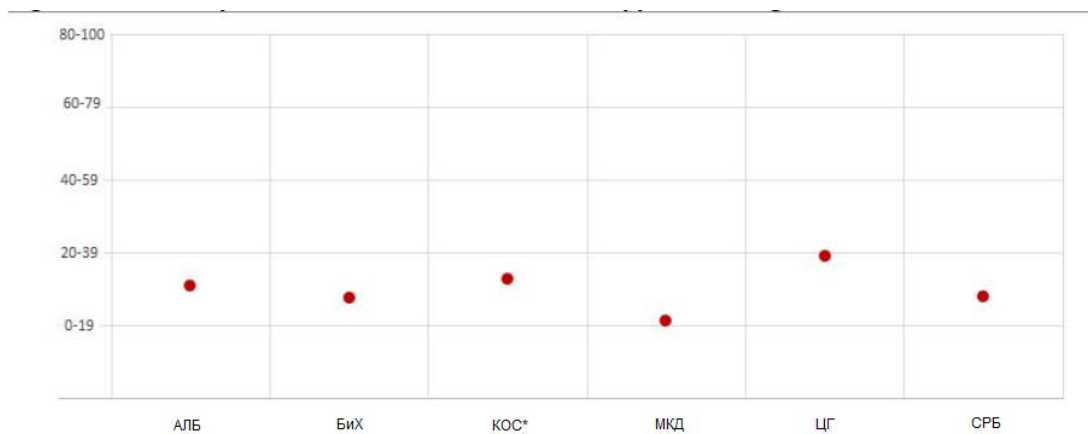
3. Квалитет на спроведувањето на процесот за индивидуално оценување на учинокот

Овој дел го испитува квалитетот на спроведувањето на процесот за индивидуално оценување на учинокот во земјите од Западен Балкан, како што е дефинирано во законите за државна служба, што може да ја опфаќа не само категоријата на редовни државни службеници. Дополнително, следниве категории вработени го следат режимот за ИОУВ што е утврден во ЗДС (ЗАС): РДС, ако не се ослободени (Србија, Црна Гора до 2018 г.) или уредени поинаку, вработените на неопределено време што не се уредени со ЗДС (ЗАС) во БиХ, ФБиХ и РС и лицата вработени со договор на определено време во државната служба во БиХ, ФБиХ, Косово* (не во новиот ЗДС), Црна Гора (видете го делот за опфатот на оценувањето на учинокот во претходниот дел за повеќе детали). Свкупно, ИОУВ што е уредено со ЗДС опфаќа од 60 до 90 проценти од вработените во ЦЈА, во зависност од земјата.

Во Западен Балкан, сите земји ги обврзуваат административните службеници да поминат редовно оценување на учинокот. Ако не се спроведе ИОУВ, соодветните прописи предвидуваат во определени земји (Албанија, Македонија, Косово*) посебни санкции во форма на дисциплински мерки за неисполнување на обврските. Во Црна Гора, БиХ, ФБиХ и РС, иако не се изречно предвидени санкции, делот за дисциплинските мерки јасно упатува дека неисполнувањето или ненавременото или небрежното исполнување на службените должности претставува сериозна повреда на службената должност што може да се санкционира, од примена на финансиски глоби до престанок на работниот однос.

Без оглед на задолжителната природа на ИОУВ, одговорите на онлајн анкетата на раководителите на единиците за ЧР покажуваат дека проблемот со неусогласеноста е широко распространет насекаде во Западен Балкан, и достигнува речиси 40% во Црна Гора (видете Слика 4). Може да има неколку причини за оваа практика: прво, недоволните раководни и лидерски капацитети (не само во врска со ИОУВ) и/или лошиот дизајн на процесите за ИОУВ; второ, недоволните капацитети за спроведување на ИОУВ; трето, недостаток на експлицитни одредби во ЗДС (ЗАС) или подзаконските акти за санкциите во случај на неспроведување на ИОУВ и нивно извршување; четврто, неусогласеноста треба да се припише на фактот што некои институции немаат класификација на работните места и не применуваат оценување на учинокот поврзано со неа (на пр. Косово*, каде усогласеноста со ИОУВ е историски ниска со 49% во 2015 г. до 64% во 2016 г.; и на крај, но не и според значењето, отпорот во централните јавни организации против ИОУВ.

Слика 4: Неусогласеност со формалната обврска за оценување на учинокот



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

3.1. Формална зачестеност

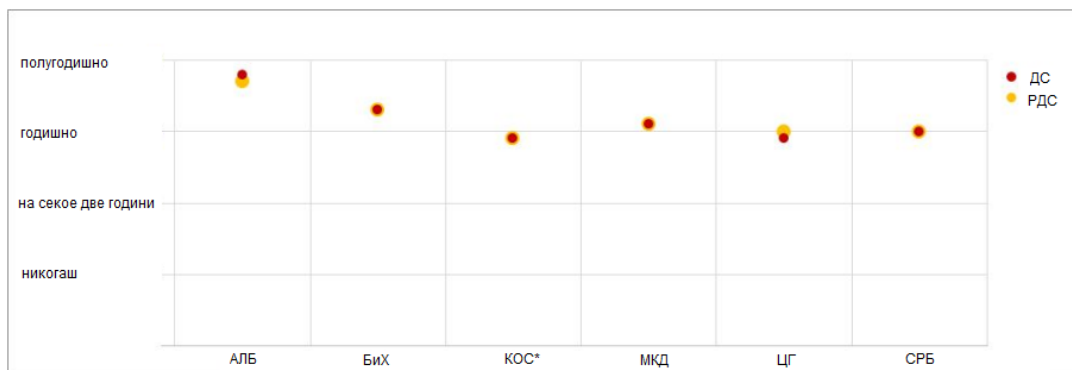
Вредноста на оценувањето на учинокот (и на искористените информации од оценувањето на учинокот) зависи во голема мера од зачестеноста или, подобро речено, континуитетот на целиот процес. Истражувањето покажува дека ефективното ИОУВ треба да биде прилично често и идеално треба да се врши врз тековна основа, наместо со формалната годишна или полугодишна зачестеност, така што пречките за постигнувањето на целите или за развојот може веднаш да се адресираат. Сепак, повисоката зачестеност би барала многу поедноставни постапки и поограничен опфат на оценувањето, така што тие постапки би можеле да се спроведуваат брзо и со малку вклучена бирократија.

Во Западен Балкан, зачестеноста на формалното оценување на учинокот соодветствува на стандардот на вршење оценување најмалку еднаш годишно (70% од земјите на ЕУ имаат утврдено таква зачестеност, додека останатите вршат оценување позачестено). Всушност, прилично голем број земји имаат формално оценување што е почесто од тоа: Албанија, РС, БиХ, Македонија и Црна Гора за РДС.

Зачестеност на формално оценување	Земја
Еднаш годишно	Косово*, Србија, Црна Гора (редовни ДС), ФБиХ (најмалку)
Двапати годишно	Албанија, РС, БиХ, Македонија, Црна Гора (за РДС од 2018 г.)

Меѓутоа, анкетата на раководителите на единиците за управување со човечки ресурси сугерира дека почитувањето на полугодишната зачестеност е на многу ниско ниво, со исклучок на Албанија каде почитувањето е со стапка од 87%. Во БиХ оваа стапка изнесува 36%, но таа може да не е веродостојна поради доброволниот карактер на полугодишната зачестеност на ИОУВ во ФБиХ. Сепак, стапката на почитување на полугодишното оценување во Македонија е само 15%, што сугерира дека не се спроведуваат полугодишните интервјуа. Со оглед на тоа што Црна Гора сè уште не започната со новата полугодишна зачестеност, резултатите ја прикажуваат годишната зачестеност.

Слика 5: Зачестеност на формалното оценување на учинокот во практиката



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

3.2. Интеракција меѓу оценувачот и оценуваното лице (континуирана интеракција)

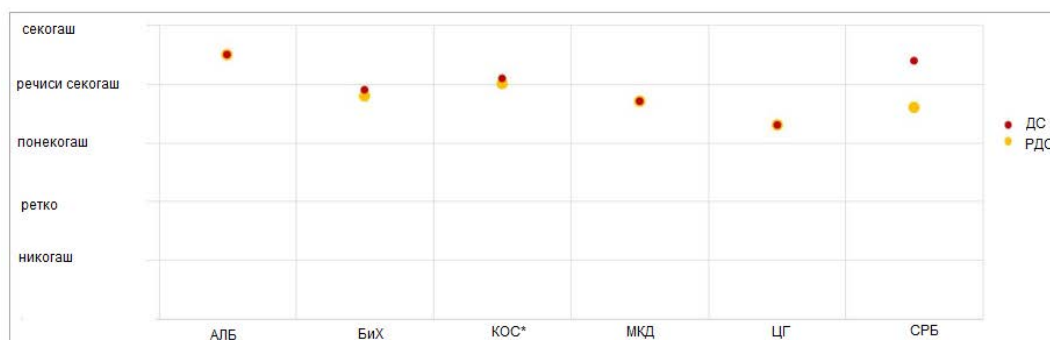
Покрај формалниот процес за оценување што се спомнува горе и се врши на годишна или полугодишна основа, ИОУВ треба, исто така, да се врши неформално, често и врз партиципативна основа. За оваа цел, ја разгледуваме интеракцијата и вклучувањето на државниот службеник во процесот за ИОУВ во три фази, што ќе ни овозможи да коментираме за степенот на комуникации, учество и општо вклучување на државниот службеник. Ги разликуваме овие три фази во интеракцијата меѓу оценувачот и оценуваното лице: а) фаза на утврдување и договарање на индивидуалните цели за учинокот **пред периодот на оценување**, б) мерки за полугодишен преглед и интервју за учинокот **во текот на процесот за ИОУВ** и в) дискусија за резултатите од ИОУВ **пред неговото финализирање**, т.е. комуницирање на резултатите.

Прво, клучна компонента на оценувањето на учинокот се **партиципативната структура и консензусот за индивидуалните цели** пред оценувањето. Тие ги нагласуваат за државните службеници јасноотијата и разбирањето на нивниот придонес кон остварувањето на организациските цели како целина, нивните постапки и однесувања во проектираниот период. Во оваа фаза се утврдува насоката за идните постигнувања и резултати и се разгледува поддршката во личниот и професионалниот развој.

Сите земји од Западен Балкан, со исклучок на Црна Гора, формално обезбедуваат простор за идентификација и утврдување однапред на индивидуалните цели во однос на учинокот на почетокот на периодот на оценување. Во Македонија изречно се бара утврдувањето на целите да претставува заедничка иницијатива на оценуваното лице и оценувачот, при што повеќе од 3 цели мора да се утврдат заеднички со ресорниот раководител, заедно со план за професионален развој и мерки како тоа да се постигне. На сличен начин, Србија бара „договорени работни цели“ што упатува на партиципативен пристап кон утврдувањето на целите, при што дискусијата во таквите рамки има цел да осигури дека постои заедничко разбирање на материјата. Во БиХ, ФБиХ и РС, во текот на активноста за утврдување на целите државниот службеник ги оценува релевантноста и сложеноста на предложените цели за индивидуалниот учинок и нуди сугестии за промени. Во Албанија и Косово*, учеството на државниот службеник во утврдувањето на целите е помалку експлицитно утврдено, но сепак се обезбедува флексибилност бидејќи сите останати критериуми се веќе претходно утврдени. Во Црна Гора, од другата страна, работните цели не се формално утврдени и, според тоа, вработените не може да ги најдат во пишана верзија, што ја прави проблематична постапката за ИОУВ.

Меѓутоа, Слика 6 покажува дека постои јаз во спроведувањето во однос на разгледувањето на целите пред периодот на оценување каде ниедна од земјите не ја постигнала категоријата „секогаш“. Разбирливо, најниската стапка на усогласеност е во Црна Гора каде одговорите на анкетата покажуваат дека целите се разгледуваат само понекогаш, по што следат Македонија и РДС во Србија.

Слика 6: Разгледување на целите пред периодот на оценување



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

Покрај тоа, квалитативните докази сугерираат дека, во практиката, индивидуалните цели за учинокот најчесто се изведуваат механички од описите на работните места со малку или без промени во текот на времето. Корисно е да се започне со описите на работните места кога се разгледуваат индивидуалните цели за учинокот, бидејќи знаењето, вештините и способностите се специфични за работното место. Меѓутоа, може да се појават потенцијални проблеми како спецификациите на работните места (и описите) не се во согласност со она што државниот службеник реално го работи. Повеќе проблеми може да се јават како реалниот учинок и стратешките цели на организацијата не се земени предвид при утврдувањето на индивидуалните цели за учинокот. Дополнително, индивидуалните цели за учинокот не се однесуваат само на резултатите и постигнувањата, туку и на компетенциите на ДС, и оттаму треба да се изготват и индивидуални развојни цели.

Втората фаза ги разгледува **мерките за обезбедување континуиран процес на комуникација** и повратни информации така што оценувањето на учинокот нема да се случува само формално еднаш годишно. Сите земји од Западен Балкан имаат формални алатки за обезбедување определен вид постојана комуникација. Србија изготвува оценувања на учинокот за секое тримесечје во годината и врз основа на овие оценувања се составува годишното оценување на учинокот. Македонија спроведува полугодишно интервју со секој вработен, каде што се утврдуваат нивото на реализација на задачите, нивото на придонес кон институционалните цели и нивото на учење. Во Албанија надзорниците се охрабрени да водат евиденција што ќе се користи во текот на интервјуто за оценување. Правилниците во БиХ, ФБиХ и РС бараат од раководителите да водат евиденција за учинокот на своите подредени вработени. Во практиката ова се врши преку утврдување на целите за учинокот и следење на напредокот во нивното постигнување. Не е пропишан никаков посебен метод за

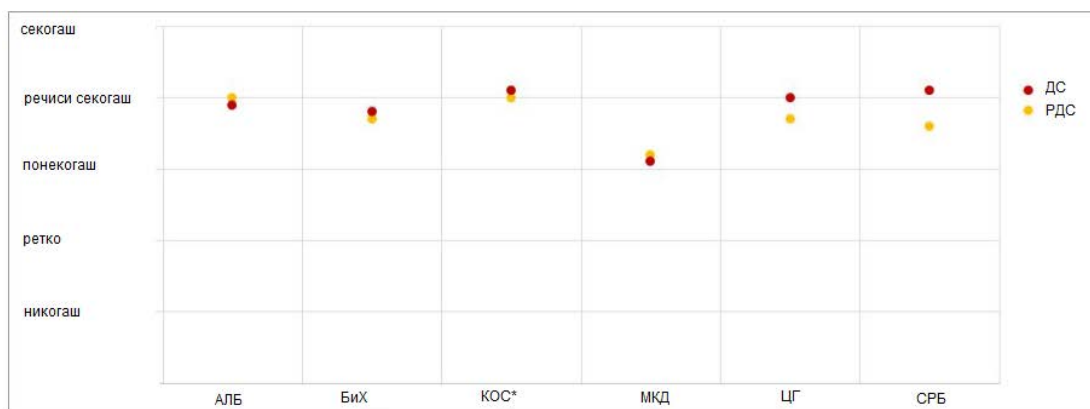
собирање информации, но од раководителите се бара да ја документираат работата на своите подредени. Во Косово*, Упатството за спроведување на ИОУВ препорачува полугодишни прегледи (вообичаено во јуни) така што секој оценувач и оценувано лице треба да одржат најмалку еден неформален полугодишен состанок. Тој треба да послужи за неформално испитување на учинокот до тој момент, појаснување на очекувањата и обезбедување помош за да се осигури дека клучните задачи што се наведени во планот за работа се исполнуваат во договорениот временски рок. Без оглед на сите овие последователни активности што соодветствуваат на тековните мерки што се препорачани во земјите на ЕУ, постојат малку докази дека оваа практика реално се следи во организациите на државната служба во земјите од Западен Балкан.

Интервјото за оценување на ефектот сега се смета за рутински механизам што воспоставува дијалог - во којшто свесно се испитуваат информациите за учинокот - наместо само еднонасочна комуникација. Токму интервјото за учинокот овозможува дијалог меѓу државниот (административниот) службеник и оценувачот за преиспитување на сопственото размислување и создавање заедничко значење. Од оваа гледна точка, половината од земјите од Западен Балкан (Албанија, Македонија, Црна Гора и Србија) имаат формално барање за интервју за учинокот во текот на ИОУВ. Во Македонија ресорниот раководител мора да спроведе полугодишно интервју со секој вработен, каде што се утврдуваат нивото на реализација на задачите, нивото на придонес кон институционалните цели и нивото на учење. Меѓутоа, исто како за претходниот аспект на интеракција меѓу оценувачот и оценуваното лице, квалитативните докази упатуваат на тоа дека интервјуата за учинокот се само формалност и/или не се спроведуваат.

Третата фаза на **комуницирање на резултатите од оценувањето на учинокот (повратни информации)** ги зголемува транспарентноста и легитимноста на целиот процес, бидејќи отсуството на тајност им допушта на државните службеници да ги идентификуваат слабостите и да ги оспорат незаслужените оценки. Дополнително, културата на повратни информации е од суштинско значење за управувањето со учинокот, како и за развојот и подучувањето. Во овој контекст, важно е да се поткрепи и образложи секоја одлука, особено ако таа води кон какви било последици. Разбирливо, документирањето на учинокот е најважно и може да биде од суштинско значење за учинокот не ги задоволува стандардите и мора да се наметнат санкции. За таа цел писмените забелешки и образложенијата во обрасците за ИОУВ се важни.

Во сите земји од Западен Балкан се бара да им се обезбедат резултатите од ИОУВ на државните службеници, меѓутоа тие не секогаш се придружени од образложенија и наместо тоа се даваат во нумеричка форма (Македонија, Црна Гора), не се дава образложение на сите категории (Косово*) и/или ДС не секогаш се вклучени пред финализирањето на ИОУВ. Оттаму, земјите се разликуваат според степенот на вклучување на државните службеници (еднонасочна или двонасочна комуникација наспроти обезбедување обрасци во писмена форма), обликот на пренесените резултати (текстуален наспроти нумерички) и степенот на образложение на резултатите – видете и Слика 7 и Слика 8).

Слика 7: Оценувачите ги разгледуваат резултатите на ИОУВ



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

Косово* не бара усно разгледување на резултатите, наместо тоа резултатите се обезбедуваат во писмена форма на претходно утврден образец за ИОУВ. Овој образец остава простор каде што оценувачот може да ги образложи дадените оценки во сите компоненти и поткомпоненти. Меѓутоа, овие забелешки се задолжителни единствено ако оценуваното лице добие оценки „недоволен“, „многу добар“ или „одличен“, што значи во три од петте категории на оценки, т.е. формално ова значи дека само приближно 20% од државните службеници добиваат забелешки поради наметнатиот задолжителен систем за оценување (иако оние што имаат слаб учинок исто така добиваат забелешки, во реалноста ова изнесувало само 0,1%). Бидејќи задолжителната распределба не се применува во практика (видете го делот за системите за оценување), во реалноста приближно 58% од сите оценувани лица се формално обврзани да добијат забелешки во писмена форма покрај нумеричката оценка)²⁴. Ова веќе претставува исечок бидејќи образецот во претходниот систем за ИОУВ обезбедуваше само ограничен простор за забелешки.

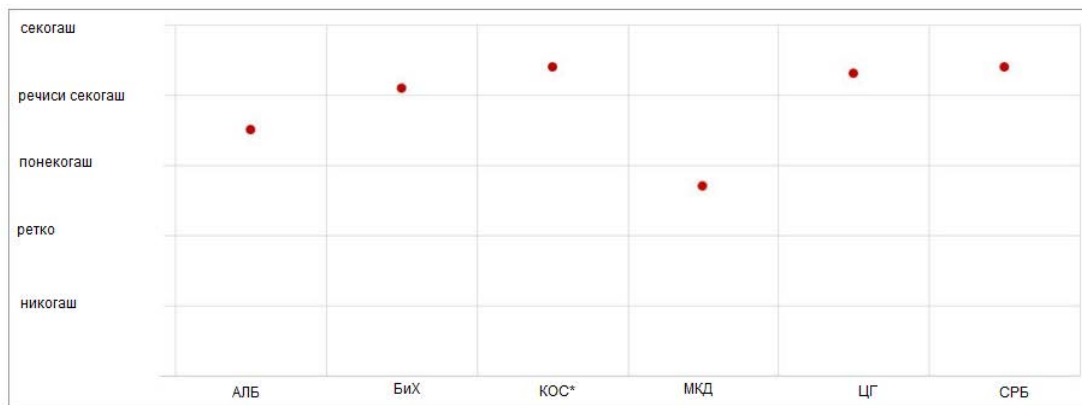
Во Македонија и Црна Гора резултатите се соопштуваат во нумеричка наместо во текстуална форма. Оттаму, во Црна Гора државниот службеник се информира усно за конечната оценка од ИОУВ што е добиена со примена на математичка формула (видете го делот за системите за оценување). Нема текстуално образложение на дадената оценка или какво било друго објаснување што би било содржано во образецот за ИОУВ. Државниот службеник се информира за овој краен резултат во разговор за којшто непосредниот претпоставен води записник што се вклучува во

²⁴ Пресметки од авторот. Податоците за бројот на оценетите лица во секоја категорија за рангирање се земени од извештајот на СИГМА за 2016 година. SIGMA. November 2017. *The Principles of Public Administration. Monitoring Report. Kosovo**. Paris: SIGMA OECD.

образецот за ИОУВ (веќе е обезбеден празен простор за таа намена) и што ДС треба да го потпише. Во Македонија на оценуваното лице му се соопштува само крајната оценка во нумеричка форма, од 1 до 5, на утврдениот образец за ИОУВ. Нема каква било дискусија за резултатите или образложение за дадените оценки (видете Слика 8).

Само Албанија, Србија, БиХ, ФБиХ и РС овозможуваат дискусија пред финализацијата на ИОУВ. Во БиХ, ФБиХ и РС, кога се разговара за резултатите на оценувањето на учиниот, ДС може да понуди противаргументи во врска со предложените оценки. Во Албанија оценувачот може да разговара за резултатите со државниот службеник во текот на интервјуто, додека, пак, резултатите не мора задолжително да се договараат со оценуваното лице. Лицето потоа се известува службено и има право да коментира и да ги оспори оценките и севкупното оценување. Во Србија се спроведува интервју веднаш штом оценувачот ќе го пополни образецот за да се информира оценуваното лице за оценките, забелешките, заклучоците, за решавање какви било недоречености и испитување на потребите за обука.

Слика 8: Писмени образложенија на одлуката за оценката



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

Квалитативните докази сепак сугерираат дека реалноста и практиката не секогаш соодветствуваат на формалното барање и во голем број случаи разговорот едноставно не се случува или е само про форма, бидејќи речиси секое оценувано лице добива високи оценки и, оттаму, се претпоставува дека нема потреба за разговор.

3.3. Компоненти

Денес во земјите на ЕУ оценувањето на компоненти во текот на оценувањето на учинокот е широк мултидимензионален систем што може да опфаќа од механички листи за проверка до наведување на општи критериуми засновани врз структури, или модели на компетенции за квалитативно двонасочно разгледување на резултатите. Нивната структура, состав и самиот процес, според тоа, играат клучна улога во спроведувањето на оценувањето на учинокот. Всушност, во земјите на ЕУ најголемото поместување во однос на составот на компонентите во минатата деценија, покрај ориентираноста кон рамката на компетенции, се критериуми што се ориентирани кон идниот развој и препораки за подобрување за државните службеници. Природно, за да може да се разгледуваат плановите за идниот развој, оценувањето на учинокот ги разгледува и силните и слабите страни на државните службеници. Ова не е случај во земјите од Западен Балкан, со исклучок на Албанија и, во определена мера, Македонија, но поради премногу сложениот систем во втората земја спроведувањето заостанува.

Насекаде во земјите од Западен Балкан фокусот на **компонентите на оценувањето** се фокусира на а) постигнувања во однос на општи или посебни цели што се утврдени на почетокот на периодот на оценување (видете и во претходниот дел) и б) **процена на компетенциите** (видете Табела 8). Сите земји од Западен Балкан го следат таканареченото *насочување на целите кон учинокот*, поврзан со постигнувањето на целите на работното место и должностите што се поврзани со позициите наместо *насочување на целите кон учење* за развивање на компетенциите преку стекнување нови вештини и совладување нови проблеми и задачи. Албанија се разликува од останатите земји во регионот бидејќи целите што се утврдуваат за секој државен службеник се засноваат врз целите на единицата и институцијата каде што службеникот работи и, според тоа, таа е единствената земја што создава вертикална врска и врши каскадно пренесување на целите за учинокот на организацијата на ниво на индивидуализирани цели за учинокот. Покрај тоа, оценувачите имаат можност да даваат коментари или писмени процени врз основа на силните и слабите страни што ги покажал ДС и да договорат со него или со неа план за развој за во иднина.

Табела 8: Компоненти на оценувањето на учинокот (N=29)

Земја	постигнување цели/резултати од ДС	Идни цели	Силни страни	Слаби страни:	Знаење на работата	Компетенции	Надминување грешки од претходното ОУ	Иден развој	Следење на постигнување на организационски цели од единицата	Тимски ориентирани цели	Препораки за подобрување
АЛБ	•	•	•	•	•	•	•	•			
ФБиХ	•					•					
РС	•					•					
БиХ	•					•					
КОС*	•		•	•	•	•				•	

МКД	•	•		•	•	•
ЦГ	•	•	•	•	•	
СРБ	•	•		•		

Извор: Податоци за оваа Студија од прашалникот за локалните експерти

Тековните размислувања за учинокот, сепак, се вртат околу концептот за **контекстуален учинок наспроти традиционалниот учинок по задачи**. Учинокот по задачи опфаќа однесувања што се специфични за работното место и основни одговорности како што се дефинирани во описите/спецификациите на работното место во систематизациите. Учинокот по задачи е основа за оценување на учинокот во секоја земја од Западен Балкан. Ова би можело да создаде потенцијален проблем бидејќи работните одговорности вообичаено се копираат механички од описите на работните места, што не се занимаваат задолжително со резултатите на секоја активност во однос на организациската поставеност.

Контекстуалниот учинок излегува од рамките на учинокот по задачи и опфаќа однесувања што не се специфични за работното место, како што се соработката, независноста, комуникациите, итн. за негување на севкупната организациска култура и окружување. Дополнително, таквиот пристап **бара поголема флексибилност во изборот на компетенциите** за подобро усогласување со реалната ситуација, потреби и развој на државните службеници. Контекстуалниот учинок е клучна компонента на рамката на компетенции што го опишува вршењето на работата преку компетенции наместо преку знаење, вештини и искуство во работата. Оттаму, од оваа гледна точка, генеричките рамки на компетенции што се изготвени во некои земји од ЗБ за ИОУВ се со мала вредност. Ако овие рамки на компетенции се дизајнирани за целата ДС, тие се премногу општи. Наместо тоа, постои потреба за рамки на компетенции што се специфични за соодветната организација/работно место и се надоврзуваат на основните компетенции што се утврдени во централната рамка (видете ја рамката долу со примерот од Полска).

Во Полска има 14 критериуми/компетенции утврдени во регулативата: 5 се задолжителни за сите оценувани лица, а најмногу 3 од преостанатите 9 треба да се изберат од оценувачите во согласност со спецификите на позицијата. Групата од 5 задолжителни критериуми/компетенции се разликуваат за раководните позиции и редовните државни службеници.

Во сите земји од ЗБ, учинокот се оценува врз основа на **фиксни претходно утврдени критериуми** и показатели и се утврдува оценка на скала. Косово* и Македонија разликуваат „групи од компетенции“ во зависност од категориите на државните (административните) службеници: во Косово* има две групи – лични и раководни компетенции – личните компетенции се применуваат за сите државни службеници, додека, пак, раководните компетенции се резервирани за раководителите на ниско и средно ниво и РДС. Македонија разликува четири категории административни службеници и има четири групи компетенции што се разликуваат во согласност со категоријата на вработеното лице. Сепак, во рамките на групата компонентите веќе се пропишани и фиксно утврдени. Црна Гора, иако има неколку категории државни службеници (четири согласно претходниот и пет согласно тековниот ЗДС), ги спомнува

компетенциите во законодавството (една група компетенции за сите категории), но во реалноста не е воспоставена рамка на компетенции. Истовремено, операционализацијата на овие компетенции е сè уште на својот почеток и бара поголемо внимание.

3.4. Извори на податоци за учинокот

Ограничувањата на традиционалното оценување одгоре-надолу, во комбинација со промени во организациските структури, процеси и култури што беа креирани во минатите две децении на ниво на ЕУ, условуваат каде другите извори на повратни информации за учинокот не само што станаа прифатливи, туку и неопходни: системи со повеќекратни извори (нарекувани и 360 степени), оценки од колегите на хоризонтално ниво, самооценување, системи за оценување на претпоставениот службеник од неговите подредени вработени (наречени и 180 степени), итн. Самооценувањето и собирањето повеќекратни гледишта за учинокот на систематски начин особено добиваат големо внимание во светски рамки. Воопшто не изненадува фактот што ЕУ земјите исто така започнаа да воведуваат дополнителни извори во своите системи за оценување на учинокот, особено во комбинација со традиционалното дедуктивно оценување (видете Табела 9), со образложение дека оцените што произлегуваат од разновидни извори содржат информации што се релевантни и корисни за лицата што се оценуваат и таквите информации стануваат основа за идниот развој, обука и планирање на кариерата на државните службеници.

Табела 9: Извори на повратни информации за учинокот за индивидуално оценување на учинокот

Извори	Западен Балкан	ЕУ земји
САМО ЕДЕН ИЗВОР		
ИОУВ со повеќекратни извори (на пр. оценување на учинокот 360 степени)	Македонија (модифицирано за исклучување на самооценувањето)	Грција
Непосредно претпоставениот службеник ги оценува своите подредени вработени (традиционално ИОУВ)	Албанија, БиХ, РС, ФБиХ, Косово*, Црна Гора, Србија	Република Чешка, Хрватска, Италија, Луксембург, Малта, Полска, Романија, Словенија, Словачка, Шведска
Претпоставен на повисоко ниво ги оценува подредените (традиционално ИОУВ)		-
Државните службеници имаат можност да го коментираат доверливо учинокот на своите раководители (180 степени)		Летонија (врз доброволна основа)
Самооценување		
Оценување од колегите на исто ниво		
КОМБИНИРАНИ ИЗВОРИ		
Традиционално (редовна ДС) + повеќекратни извори (РДС)	Косово* (план за иднина)	Естонија, Франција, Ирска, Летонија, Холандија
Традиционално + претпоставен на повисоко ниво		Белгија, Бугарија, Кипар, Франција, Германија
Традиционално + самооценување		Бугарија, Европска комисија, Финска, Ирска, Летонија, Литванија, Унгарија, Португалија, Шпанија

Извор: Анкета на локални експерти за оваа студија + Старонова (2017 г.).

Земјите од Западен Балкан се традиционални во оваа смисла, бидејќи сите земји, со исклучок на Македонија, се потпираат врз традиционалните дедуктивни оценувања од страна на непосредно претпоставениот раководител. Македонија е единствената земја што уште во 2015 година вовеле задолжително оценување на учинот по моделот 360 степени за сите категории административни службеници, со мала модификација преку исклучување на самооценувањето. Овој потег е прилично изненадувачки за земја со малку традиција во оценувањето на учинот, без соодветно тестирање на таквиот сложен систем пред неговото целосно спроведување. Оттаму, не изненадува фактот што постои општа претстава дека ОУ 360 степени е оптоварување со многу бирократија и формалности и без реален ефект. Дополнително, игрите со системот се јасно видливи и целта не е да се добијат информации туку да се подобрат оценките. Од вработените се бара да наведат имиња на 2 до 3 лица надвор од администрацијата што треба да го оценат вработениот. Она што во практиката се случува многу често е тие да ги наведат имињата на своите пријатели, раководителите на единиците за ЧР го испраќаат образецот до надворешниот контакт и, се разбира, повратните информации секогаш се многу позитивни. Ова не ја одразува реалноста.

Косово* има намера да вовеле нови извори за оценување во новиот Закон за државна служба преку вклучување оценување од колегите на исто ниво, оценување од подредените и самооценување што ќе бидат резервирани за раководните државни службеници и ќе се вршат од непосредниот претпоставен. Ова е паметен потег, бидејќи оценувањата со повеќе извори се административно посложени и поскапи. Исто така, ЕУ ја користи практиката на засебен систем со повеќе извори што е резервиран за РДС, како во Естонија, Франција, Ирска, Летонија и Холандија. Во таквиот систем оценувањата со повеќе извори примарно служат за развојни цели.

3.5. Систем за оценување

Начелно, постојат два типа рамки за оценување – апсолутна и релативна. Кај апсолутната рамка за оценување, индивидуалниот учинок се оценува во споредба со претходно утврден стандард (*оценување со упатување до критериуми*), додека, пак, релативната рамка за оценување утврдува релативна позиција на различните државни службеници преку нивно меѓусебно споредување (*нормативно оценување, задолжителна распределба или квоти*). Двете рамки имаат свои предности и недостатоци што нема да се разгледуваат овде. Сè поголем број земји членки на ЕУ, меѓутоа, немаат воспоставено никаков систем за оценување поради предизвиците во врска со транспарентноста и правичноста на одлуките за рангирање на ДС. Наместо тоа, тие се фокусираат повеќе на договори за учинок, очекувани резултати за учинот и на нивното постигнување.

Во Литванија, на крајот на 2010 година, беше донесена владина уредба за подобрување на ИОУВ што вовеле договори за очекуваните резултати за учинот и изготвување листи за проверка за помош во оценувањето на договорените очекувани резултати за учинот.

Сите земји од Западен Балкан избраа да воспостават определен вид рамка за оценување, меѓутоа, со голема разновидност во однос на типот на рамката за оценување (Табела 10). Без оглед на тоа дали постои задолжителна распределба на

оценките или не, во практиката забележуваме многу слични резултати: формално и неефективно оценување со несразмерно преувеличени највисоки оценки, при што речиси 80% од сите ДС ја добиваат највисоката оценка (видете Слика 9). Единствените две земји што ја доделуваат највисоката оценка на помалку од 50% од вкупниот број ДС се Косово* и Македонија, во коишто се применува задолжителна распределба. Сепак, задолжителната распределба во двете земји предвидува дека најмногу 5% од сите ДС може да бидат оценети со највисоката оценка, во реалноста ова е меѓу 40-50%. Земјите што немаат задолжителни или препорачани квоти за оценување имаат слични преувеличени највисоки оценки кон најдобрите оценки, без оглед на бројот на категории за оценување (видете Слика 9).

Табела 10: Системи за оценување во Западен Балкан

Рамка за оценување	Број на категории за оценување
задолжителни квоти за рангирање (задолжителна распределба)	Косово* (највисоките три од 5 оценки), Македонија (највисоката оценка од 5 оценки)
„апсолутно“ оценување без задолжителни квоти за оценките	БиХ, ФБиХ, РС (2 за РДС), Албанија (4), ФБиХ (4), Србија (5), Црна Гора (ЗДС до 2018 г. предвидуваше 2 категории за РДС и 4 категории за редовните ДС, новиот ЗДС што се применува од 2019 г. воведува 3 категории за сите ДС)

Косово* применува систем со задолжителни квоти за оценките за највисоките три категории од пет можни категории за оценување. Ова значи дека за секоја од трите функционални категории државни службеници во некоја институција, оценувањето не може да ги надмине следниве ограничувања: максимум 5% во највисоката категорија „одличен“, максимум 15% во втората највисока категорија „многу добар“ и не повеќе од 30% во третата категорија „добар“. Меѓутоа, не се применуваат никакви ограничувања за двете најниски категории „доволен“ и „недоволен“. Од ова произлегува дека 50% од државните службеници би требало теоретски да припаѓаат на категориите под просекот (ако се смета дека добар е просек) што е многу лошо од мотивациска гледна точка за државните службеници. Задолжителната распределба на оценките не се почитува во практиката. Во согласност со извештајот на Министерството за јавна администрација за состојбата во државната служба во 2016 година, ова правило било прекршено и не било почитувано во целост. На пример, Министерството за безбедносни сили на Косово* избрало да го врши своето ИОУВ врз основа на прописите што му претходеа на важечкиот, образложувајќи го тоа со фактот дека задолжителните квоти предизвикуваат огромни тешкотии за раководителите при оценувањето на подредените на правичен и непристрасен начин. Со поддршка од проект за техничка помош спроведуван од страна на норвешкиот CIDS²⁵, ова министерство ги повикало релевантните институции во Косово* да ги задржат квотите како нешто што е „препорачливо“ наместо задолжително. Извештајот на СИГМА покажува поразумна распределба на резултатите за 2016 година²⁶, со 16% во највисоката категорија, 6,5% во двете најниски категории и 77% во категориите „многу добар“ и „добар“. Новиот предлог ЗДС не го зема предвид продолжувањето на задолжителните квоти за рангирање.

²⁵ Центар за интегритет во секторот за одбрана, www.cids.no

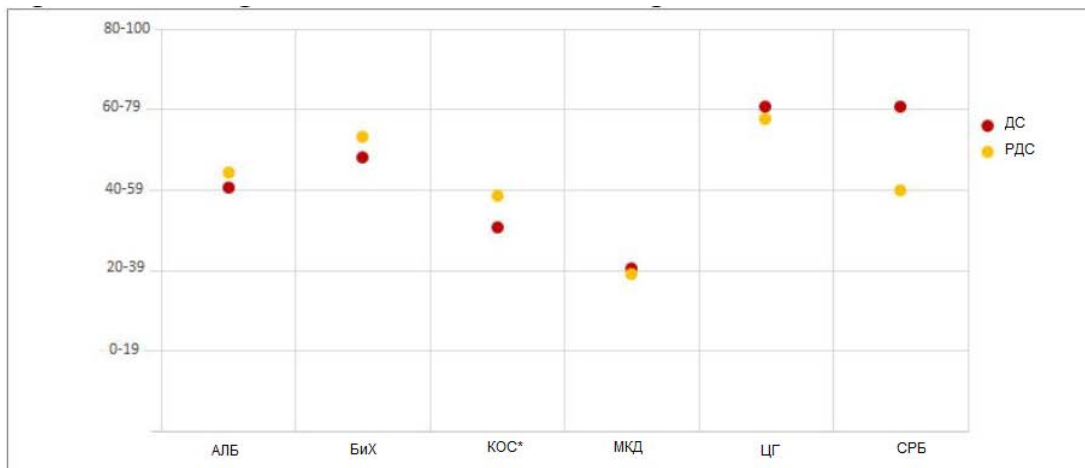
²⁶ SIGMA. 2017. *Monitoring Report. Kosovo**. Paris: OECD.

Македонија применува систем со квоти за задолжително рангирање само за својата највисока категорија оценки – најмногу 5% во категоријата „над очекуваното“ во секоја институција. За да се зачува квотата од 5%, Државниот секретар на институцијата организира состанок со претпоставените - оценувачи кои дале предлог оценка „5“ за лицата што ги оценувале. На овој состанок секој претпоставен дава образложение за својата одлука и преку дискусија тие треба да постигнат договор за оценката за да не се надмине квотата од 5%. Ако не може да се постигне договор, се организира анонимно гласање што е потенцијално отворено за преговори и мислења како што може да се види на Слика 9. Во практиката, највисоката категорија се доделува на 40% од административните службеници наместо на 5% како што е предвидено во ЗАС.

Во БиХ, постојат категории за оценување со препорачани квоти на државно ниво и на ниво на РС за редовната државна служба. На државно ниво Правилникот за оценување на учинотот ги предвидува следниве незадолжителни квоти: максимумот за највисоката оценка „исклучително успешен“ е 15%; за втората највисока оценка „успешен“ е до 80%; и за најниската оценка „не задоволува“ има утврдено максимум од 5%. Во РС, Правилникот за оценување на учинотот содржи препорака за раководителите единствено за највисоката категорија - максимум 20%. Целта на оние незадолжителни квоти е да им дадат на раководителите определена претстава за прифатливите нивоа на највисоките оценки и да и овозможат на владата да ги следи резултатите на процесот за ИОУВ. ФБиХ избрала да не користи квоти. Резултатите од практиката во 2016 година покажуваат дека препорачаните квоти не се почитуваат, со оглед на тоа што 98% од оценуваните (на ниво на држава и РС, нема податоци за ФБиХ) ги добиле двете највисоки оценки.²⁷ Меѓутоа, БиХ, ФБиХ и РС, исто така, имаат паралелен систем за РДС (само раководителите на институции) во кој има само две оценки: „задоволува“ и „не задоволува“. Раководителите на органите на управата се оценуваат од комисији што се формирани од Советот на министри врз основа на поднесените годишни извештаи, наместо да се оценуваат реалните компетенции, постигнатите цели, итн. Нема достапни податоци за исходите од овие оценувања, меѓутоа, квалитативните докази покажуваат дека оценувањата не се сфаќаат сериозно и дека не постои ниту еден единствен случај на незадоволително оценување, дури и ако медиумите го критикуваат работењето на некоја институција. Дополнително, овој вид на оценување на највисоката раководна позиција не прави разлика меѓу медиокритетниот и извонредниот учинот, што може да биде демотивирачко за иноваторите и реформаторите во системот.

Слика 9: Проценти на државни службеници што ја добиле „највисоката оценка“

²⁷ SIGMA. 2017. *Monitoring Report. Bosnia and Herzegovina*. Paris: OECD., стр.93.



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

Уште една значајна карактеристика што може да се најде насекаде во земјите од Западен Балкан е опсесијата со изразувањето на ИОУВ во **нумеричка форма** и, оттаму, ИОУВ се сведува главно на **мерење** и пресметување на **завршната оценка** наместо на текст. Пресметките може да користат прилично сложени математички формули за пондерирање на оценките за поединечните критериуми. Во Косово* завршната оценка се пресметува преку собирање на а) 60% (помножено со 60 и поделено со 100) од просечната оценка за секоја од целите и б) 40% од просекот на оценките за компетенциите.²⁸ Во Србија завршната оценка се добива како просек од доделените оценки за а) учинок поврзан со работните цели (каде што „постигнати резултати“ е најважниот критериум и, според тоа, учествува со 50% во севкупната оценка) и б) останатите 50% се од просекот на дадените оценки за останатите 5-6 критериуми. Многу слична формула се применува во Црна Гора и Македонија, каде што завршната оценка се добива преку собирање на завршните оценки за секој критериуми и делење на збирот со вкупниот број критериуми.²⁹ Во БИХ, ФБиХ и РС севкупната оценка се дава во форма на описна оценка (1- не задоволува; 2 - задоволува; 3 - успешен; 4 - исклучително успешен). Начелно, севкупната оценка се состои од две компоненти: а) обемот до којшто се исполнети целите во однос на учинокот (се дава оценка од 1 до 4 за секоја поединечна цел); б) оценување на поединецот врз основа на група од претходно утврдени критериуми (завршната оценка

²⁸ На пример, просечна оценка за целите $2,75 \times 60\% = 1,65$, просечна оценка за компетенции $2,20 \times 40\% = 0,88$. Вкупно $2,53 =$ категорија „добар“ во системот за оценување.

²⁹ Според тоа, конечната оценка што, исто така, му се дава на оценуваното лице (без каков било придружен текст) е: „5“ (над очекувањата) – 100% – особено извонредно (4,51 to 5), „4“ (очекувана реализација) – 75% – извонредно (3,51 – 4,50), „3“ (делумно ниво на реализација) 50% – задоволително (2,51 до 3,50), „2“ (помалку од половична реализација) под 50% – делумно задоволително (1,51 до 2,50), „1“ (ниско ниво на реализација) 25% незадоволително (1,00 до 1,50).

од оваа компонента се пресметува како збир од оценките за секој критериум поделен со бројот на критериуми). Свкупната оценка се добива преку собирање на завршните оценки од двете компоненти и делење на збирот со 2.

3.6. Области на подобрување

Подобрување на интеракцијата меѓу оценувачот и оценуваното лице (зачестеност, вклученост, повратни информации)

- Оценувањето на учинот не е прашање само на мерење туку и на комуникација

Начелно, оние што работат во јавните администрации во земјите од Западен Балкан трпат прекумерен правен формализам. Опсесијата со бројките е само уште една манифестација на претходно спомнатата поопшта појата, со примери од Косово*, Црна Гора и Македонија, каде што повратните информации по оценувањето се сведени на бројка. Македонија, особено, претставува екстреман случај каде што постои сложено оценување на учинот со користење на методот 360 степени со повеќе различни избори, извонредни меѓувремени постапки (учество во утврдувањето на целите, полугодишно интервју), но конечните резултати му се соопштуваат на оценуваното лице само на писмено, во нумеричка форма.

Исто така, повратните информации по оценувањето би требале да бидат проследени од позитивно зајакнување на позитивните однесувања и добрите резултати. Најважно е дека оваа фаза вклучува дијалог меѓу оценувачот и оценуваното лице за самото оценување, по што следи дискусија наменета за подобрување и развој. Ова придонесува првенствено кон давање долгорочен придонес за учењето со фокус на компетенциите, вештините, однесувањата што не треба да се подржуваат за да се постигне повисока индивидуална и, следствено, организациска кохерентност и учинот.

- Воведување текстуално оценување (не само нумеричко)

Во согласност со горенаведеното, од суштинско значење е наместо да се користи нумерички изразен резултат од ИОУВ, оценките да почнат да се даваат во текстуална форма. Меѓутоа, ова треба да се конкретизира колку што е можно повеќе преку користење на операционализациите на однесувањата, изведени од рамката на компетенции. На пример Ова претставува основа за повратни информации и двонасочна комуникација.

- Воведување/зајакнување на партиципативно учество и учење

Преку спроведување на ИОУВ врз постојана основа се елиминираат две ситуации: а) когнитивни грешки од страна на претпоставениот (ефект на ореол, грешка од првиот впечаток, грешка на попустливост, грешка на строгост, грешка на централна тенденција, грешка на клонирање, итн.)³⁰ и б) изненадувања при формалното оценување на учинот. Дополнително, партиципативното ИОУВ го подобрува учењето, а со тоа и развојот, мотивацијата и свкупниот однос меѓу оценувачот и оценуваното лице. Постојат неколку мерки како да за се подобри партиципативниот и

³⁰ За повеќе информации за когнитивни грешки поврзани со оценувањето на учинот видете Milkovich, G. – Newman, J. – Gerhart, B. (2014), p. 388 и Berman et al (2016), стр. 405-408.

континуираниот процес за ИОУВ, при што некои од нив се воспоставени и треба да се зајакне нивното почитување, како што се заедничкото утврдување на целите, интервју за оценување на учинокот, усни повратни информации, образложение на дадените оценки, итн.

- Водење евиденција

Уште едно клучно прашање за осигурување на ефективната употреба на ИОУВ е водење евиденција за учинокот на вработените, што е од клучно значење во случај на несогласување на вработените со резултатот на оценувањето на учинокот, особено ако слабиот учинок води кон дисциплински постапки, деградирање или престанок на работниот однос со можна жалбена постапка. Најголемиот број земји (на пр., Србија, Албанија, БиХ, ФБиХ, РС, Македонија) имаат барања за водење определена евиденција, меѓутоа усогласеноста е на ниско ниво. Ова треба да се подобри. Друга можност е вработените да бидат делумно одговорни за водење на евиденцијата, особено ако целта на ИОУВ е развојот. Двојната документација, исто така, помага да се избегнат изненадувања во формалното оценување на учинокот.

- Почитување на постоечките барања

Многу од горенаведените аспекти се формално дел од ИОУВ во Западен Балкан, особено кога станува збор за осигурувањето на континуитетот, двонасочната комуникација, водењето евиденција за учинокот, или образложението за дадените оценки. Меѓутоа, тие не се практикуваат.

Компоненти на оценувањето

- Развој на рамка на компетенции што овозможува утврдување на компетенции што се посебно приспособени на организацијата/работното место и се надоврзуваат на основните компетенции што се утврдени во централната рамка, со адекватна операционализација. Методологија и обуки како последователни активности (со врска до другите функции на ЧР како што се развојот, регрутирањето, итн.)

Тековно, поединечни земји формално не го засноваат ИОУВ врз рамка на компетенции (со исклучок, можеби, на Албанија за РДС и БиХ за регрутирање), иако сите земји од Западен Балкан формално ги оценуваат своите државни службеници врз основа на компетенции. Меѓутоа, фиксно утврдениот образец нуди само ограничен (и непроменлив) број на компетенции за сите државни службеници (или категории на државни службеници) што се премногу генерички и не овозможуваат посебно приспособување кон организациските потреби. Треба да се изготви методологија или прирачник за идентификација и операционализација на компетенциите во практиката (така што организациите ќе може да работат со нив).

- Воведување поголема флексибилност во изборот на компетенциите

Како што беше спомнато горе, компетенциите треба да бидат приспособени кон потребите на организациите, што претпоставува поголема флексибилност во нивниот избор во текот на циклусот за оценување. Може да постои корпус од компетенции од коишто основните се фиксно утврдени за определени професии/категории вработени, додека останатите може да се избираат пофлексибилно. Треба да се вклучат посебни компетенции за РДС и/или оценувачите (на пр., вештини за оценување) или за

професијата за управување со ЧР, ако тоа веќе не е сторено преку друга постапка за оценувачите.

- Развојна ориентација

Иако оценувањето на минатиот учинок во смисла на постигнувањето на индивидуалните цели и водечките компетенции е важно, ИОУВ треба, исто така, на вработените да им презентира план за подобрување на учинокот во смисла на препораки, план за развој и начини за надминување какви било потенцијални препреки или слабости и надградување на силните страни.

ИЗВОРИ НА ПОДАТОЦИ

- Охрабрување на самооценувањето

Ова помага државниот службеник да биде поактивен и вклучен во процесот за ИОУВ, што има позитивен ефект врз учењето и го помага подоброто партиципативно креирање на план за развој. Исто така, самооценувањето му помага на претпоставениот да разбере како ДС гледа на својот учинок.

- ИОУВ со повеќекратни извори е премногу сложено за административните службеници (Македонија), особено ако не постојат обуки или упатства

Постојат различни и потешки услови во однос на вештини, бирократија, постапки и општ контекст што се поврзуваат со користењето на оценување со повеќекратни извори во споредба со традиционалното оценување одгоре-надолу. Според тоа, ако тие не се адресираат институционално и преку градење на капацитетите, системот со повеќекратни извори веројатно ќе се соочи со проблеми, како што е тековно случајот во Македонија. Оттаму, би можело да биде преамбициозно во тековната фаза на спроведување на ИОУВ да се започне со користење системи за оценување на учинокот со повеќе извори што ги опфаќаат сите административни службеници. Наместо тоа, се препорачува да се рационализира системот и истиот да се направи едноставен и спроводлив. Ако треба да се спроведуваат системи со повеќе извори, се препорачува да се резервираат за РДС наместо за државната служба како целина, и особено за развојни цели наместо за плаќање според учинокот и/или унапредување. Според тоа, еден од важните критериуми за нивната ефективност е обемот до којшто тие може да генерираат планови за развој и активности врз основа на сесијата за повратни информации. Се разбира, развојот на институционалниот капацитет е очигледен предуслов за функционирањето на таквиот систем.

МЕРЕЊЕ И ОЦЕНКИ

Системот за оценување на учинокот што е опседнат од мерења и ги рангира своите вработени (и ги соопштува резултатите) врз основа на нумерички оценки има тенденција повеќе да се фокусира на бројките отколку на својата вистинска цел.

- Оценувањето на учинокот е прашање на резултати, не на „мерења“

ИОУВ треба да даде увид во учинокот (што не е ограничен на бројка) и информации што водат кон дискусија и, последователно, кон севкупно учење, посветеност и развој, ако е можно, наместо кон играње со бројки и оценки. Оттаму, обрасците за ИОУВ треба, исто така, да ја одразуваат потребата за комуницирање на резултатите за севкупната работа и однесување на лицето што придонесуваат кон организацијата (и тимот) наместо да се сведуваат на давање мерки и оценки.

4. Употреби на информациите од индивидуалното оценување на учинокот

Употребата на информациите за учинокот е клучен фактор ако сакаме да развиеме систематско знаења за: а) сегашното и идното управување со **организацијата** б) стратешко **управување со човечките ресурси на централно ниво** што се заснова врз докази. Оценувањето на учинокот, и особено информациите што произлегуваат од него, може да исполнат повеќе функции, како на организациско, така и на централно ниво. На организациско ниво, оценувањето на учинокот се користеше пред сè за одлуки во врска со управувањето со човечките ресурси, како што е идентификацијата на државните службеници со најдобар и најлош учинок за целите на унапредување, дисциплински мерки, замени, финансиски стимулации и/или потребите за развој и обука. Единствено по ширењето на управувањето според цели ИОУВ започна да се користи за организациско управување и за севкупниот учинок на организацијата.

4.1. Собирање информации од ИОУВ на централно ниво

На стратешкото користење на информациите од оценувањето на учинокот му претходи собирањето на информациите.

Табела 11: Централно собирање информации

	Централно собирање информации од ИОУВ	Поднесување извештаи со информации	Практика	Достапност на информации
АЛБ	ДоРА не собирала информации во последните години	ДоРА поднесува извештај до Владата, а Владата до Парламентот (општ годишен извештај за статусот на ДС)	Недостигаат информации за ИОУВ во последните години	Јавно достапни
ФБи Х	Од институциите до Агенцијата за ДС	Агенцијата за ДС до Владата (извештај)	Се врши	Достапни единствено по барање
РС	Од институциите до Агенцијата за ДС	Агенцијата за ДС до Владата	Се врши	Достапни единствено по барање
БиХ	Од институциите до Агенцијата за ДС	Агенцијата за ДС до Владата	Се врши	Достапни единствено по барање
КОС*	Институциите до DCSA + потреби за обука до KISPA	DCSA (Статус на државната служба во Косово*) до Парламентот	Се врши НО само половина од институциите поднесуваат извештаи	Не се јавно достапни
МКД	Институциите поднесуваат до МИОА*	МИОА до Владата (Јавната администрација во Македонија)	не е вршено во 2017 и 2016 година	Не се јавно достапни
ЦГ	Институциите испраќаат до HRMA + централен	HRMA до Владата (Државната управа во Црна Гора)	некои институции не одговараат	Јавно достапни

	Централно собирање информации од ИОУВ	Поднесување извештаи со информации	Практика	Достапност на информации
	регистар			
СРБ	Институциите до HRMS	HRMS до Генералниот секретаријат на Владата	Се врши (заедничка статистика, нема натамошни постапки)	Не се јавно достапни

Забелешка: *Пред креирањето на МИОА, резултатите се испраќале до Агенцијата за државни службеници (сега Агенција за администрација).

Извор: Податоци за оваа Студија од прашалникот за локалните експерти

Во земјите од Западен Балкан сите централни јавни институции се обврзани да поднесуваат податоци за статусот на државната служба што може да вклучуваат податоци за ИОУВ до централната институција за ДС. Се изготвуваат дополнителни статистички извештаи со податоци за државната служба воопшто за Владата, и тие не се јавно достапни, со исклучок на Албанија и Црна Гора. Меѓутоа, сите извештаи не содржат податоци за ИОУВ, на пример, во Албанија DoPa не вклучува податоци за ИОУВ во извештајот едноставно поради тоа што ова не се сметало за приоритет. Сепак, голем број од земјите (со исклучок на Србија, БиХ, ФБиХ и РС) се соочуваат со сериозни проблеми со усогласеноста со законодавството или на нивото на институциите што не ги поднесуваат потребните податоци (Косово*, Црна Гора) или на нивото на централната институција што не изготвува извештај (Македонија). Неколките извештаи што постојат во Србија (целосни), Косово*, Црна Гора (делумни, затоа што недостасуваат податоци од неколку институции) и Македонија за 2015 година се повеќе со описна природа и само неколку пасуси за ИОУВ што се однесуваат претежно на статистички податоци за бројот на оценети државни службеници во поединечните категории на ДС и рамки за оценување. Тие не нудат каква било потемелна анализа со препорачани натамошни активности или мерки за подобрување на ситуацијата.

4.2. Користење на информации од ИОУВ на институционално ниво

ЗДС во земјите од Западен Балкан предвидуваат неколку функции на информациите што произлегуваат од оценувањето на учинокот, од кариерно напредување, развој на ДС, идентификација на службениците што имаат слаб учинок заради преземање натамошни постапки до врската меѓу ИОУВ и плаќањето (видете Табела 12). Во вој дел ќе ги разгледаме подетално сите овие функции.

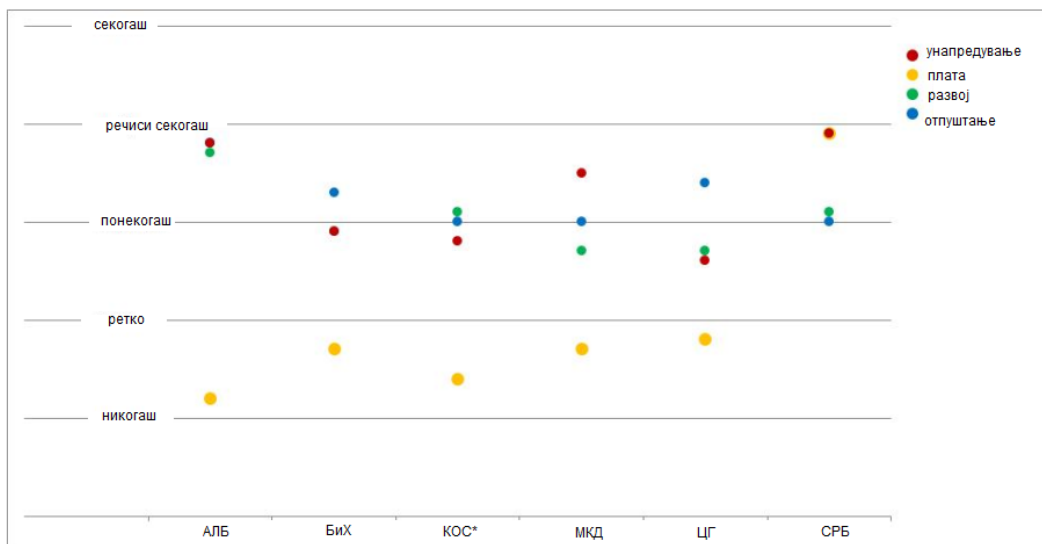
Табела 12: Формална употреба на информациите од оценувањето на учинокот

Земја	Кариерно напредување	мандат	Делумно кариерно напредување	автоматско вчлапелвање	мобиленост	постапки во случај на слаб учинок на работен однос на РС	Дисциплинска постапка	Друго	Развој	Развојни планови (цели)	Потреби за обука (план)	Обезбедување обука.	Плаќање	Финансиски награди	автоматско зголемување на плата	Намалување	Друго
АЛБ	•	-	•	-	-	•	•	-	•	•	•	-	-	-	-	-	-
ФБиХ	•	-	•	-	-	•	•	-	•	•	•	-	•	-	-	-	-

Земја	Карриерно напредување					Делумно карриерно напредување				Развој			Плакание			
	мандат	автоматско учество	мобилност	Учинок на работен однос на работното место	Дисциплинска постапка	Друго	Развојни планови (цели)	Потреби за обука (план)	Обезбедување обука.	Финансиски награди	автоматско зголемување на плата	Намалување	Друго			
РС	•	-	•	-	-	•	•	•	-	-	-	-	-			
БиХ	•	-	•	-	-	•	•	•	-	-	-	-	-			
КОС*	•	-	•	-	-	•	•	•	-	-	-	-	-			
МКД	•	-	•	-	-	•	•	•	-	-	-	-	-			
ЦГ	-	-	-	-	-	•	-	-	-	-	-	-	-			
СРБ	•	-	•	-	-	•	-	•	-	-	-	-	-			

Во овој момент треба да спомнеме дека реалната практика заостанува за одредбите во ЗДС во сите земји од Западен Балкан (видете Слика 10). Со други зборови, информациите што се собрани од оценувањето на учинокот преку прилично сложен процес имаат само ограничени последици врз унапредувањето, професионалниот развој, платите или последици за службениците со слаб учинок без оглед на намерите што се искажани во ЗДС. Има неколку можни причини за оваа ситуација, како што се слабите раководни вештини на РДС и/или на единиците за ЧР, што значи дека ИОУВ се спроведуваат формално без да се гледа каква било практична и информативна вредност на оценувањата (на пр., преувеличени оценки, сведување на нумерички наместо на текстуални оценувања, висока стапка на формализам), нецелосни поврзани процеси (на пр., процес на класификација на работните места, рамки на компетенции, закони за плати, организациски учинок), фискални ограничувања и/или едноставно непочитување на определени аспекти на ИОУВ што води кон севкупна недоверба во исходите. Ваквата неусогласеност и отсуството на практичната примена сериозно ги загрозуваат идните обиди за коригирање и рационализирање на ИОУВ во корисен механизам.

Слика 10: Употреба на информациите од оценувањето на учинокот во практиката



Извор: Податоци собрани за оваа студија преку анкета на раководителите на единиците за човечки ресурси

4.2.1. Користење на информациите за идентификација на слабиот učinok и преземање соодветни мерки

Во сите земји од Западен Балкан ИОУВ првенствено се користи за **идентификација на слабиот učinok** со последователни строги казнени мерки што може да доведат до престанок на работниот однос. Ова е спротивно на искуството од земјите на ЕУ, каде на ресорните раководители им се обезбедуваат и формални и неформални алатки за ефективно справување со службениците со слаб učinok за постигнување на нивниот потенцијал (видете ја Рамката долу за примерот од Ирска).

Разликата меѓу земјите од Западен Балкан е само во нивото на автоматизација што е вградено во процесот за отпуштање од работа. Најтешките негативни последици може да се најдат во БиХ, ФБиХ, РС, Македонија и Србија, каде што **негативното оценување автоматски води кон престанок на работниот однос**. Во Македонија ако некој државен службеник е оценет двапати последователно со негативни оценки или со 3 средни оценки (оценка 3 од 5) во текот на пет години по автоматизам му престанува работниот однос. Се чини дека ова е променето по април 2018 година. Слично на тоа, во Црна Гора две последователни негативни оценки кај редовните ДС водат кон автоматски престанок на работниот однос. Кај РС две последователни негативни оценувања може да доведат до престанок на работниот однос согласно дискрециското право на непосредно претпоставениот. Во Србија, ако некој ДС добие негативна тримесечна оценка на учинокот, тој или таа автоматски се деградира во пониска категорија на плата. Истовремено, ДС се упатува на вонредно ИОУВ што треба да се спроведе во период од 30 дена и ако на тоа оценување ДС повторно добие

негативна оценка, неговиот или нејзиниот работен однос престанува по автоматизам. Јасно е дека ова отвора прашања за достапноста на адекватни гаранции за осигурување на основаноста на одлуките бидејќи периодот од 30 дена е прекраток период за повторно оценување. Новиот предлог ЗДС што тековно се разгледува во Парламентот има намера да ја промени оваа функција.

Единствено во Косово* и Албанија две последователни негативни оценувања не водат автоматски кон престанок на работниот однос, туку тоа повеќе се смета за мерка што треба да се земе предвид во избрани случаи. Во Албанија службениците што имаат слаб учинок може, исто така, да поминат програма за градење на капацитетите. Ова неодамна беше воведено и во Црна Гора, со измените на ЗДС од 2018 година. Во практиката е многу тешко да се потврди дали ова вистински се случува.

Оваа демотивирачка функција на ИОУВ во сите земји од Западен Балкан води кон избегнување на категоријата на службеници со слаб учинок. Во Косово*, извештаите на Министерството за државна управа покажуваат дека во 2015 и 2016 година само 18 и 15 ДС, соодветно, биле оценети во оваа категорија. Во БиХ во целата ера на ИОУВ само едно лице било оценето негативно. Во Албанија, само 0,4% од ДС биле оценети како „службеници што работат незадоволително“ и само 3,4% биле оценети со втората најлоша (од можни 4) оценка „задоволително“. Во Србија, во согласност со податоците обезбедени од избраните органи на државната администрација, нема државни службеници што биле деградирани или отпуштени од работа во последните две години. Да сумираме, во сите земји од Западен Балкан никој не бил отпуштен од работа врз основа на негативна оцена во последните неколку години.

Ирска, во 2011 година, вовеле Упатства за управување со незадоволителниот учинок за да го подобри учинокот преку користење *Акциски план за подобрување на учинокот (PIAP)*. PIAP е документиран план што дава преглед на подобрувањата на учинокот што се бараат од поединечен ДС и временскиот рок за постигнување на тие подобрувања. PIAP, исто така, начелно ги утврдува датумите на состаноците за ревизија (на секои два месеци) меѓу ДС и претпоставениот во текот на времетраењето на PIAP. На овие состаноци за ревизија (до 5) се разгледува напредокот на ДС и се идентификува каква било потребна поддршка/обука. Кога ќе се идентификуваат лоши резултати и ќе се утврди PIAP, од ДС се очекува да се согласи со целите за учинокот што се утврдени во PIAP. PIAP обично се користат пред или за време на формалната дисциплинска постапка за да помогнат во утврдување на очекувањата за учинокот и за следење на учинокот. Неодамна беа направени промени на Правилниците за политиката за управување со слабиот учинок и за дисциплинска постапка, што влегоа во сила во јануари 2017 г. За добро управување со учинокот, ресорните раководители мора да бидат оспособени да обезбедат поддршка и развој за вработените за постигнување поголем учинок од различни појдовни нивоа на учинокот преку решавање на проблемите со слабиот учинок во неформални постапки во прв степен и поведување формални постапки само ако неформалните се покажат како неуспешни. Ако до крајот на PIAP процесот не се подобри учинокот, ДС може да биде правично отпуштен од работа.

Извор: Circular 24 (2016). *Civil Service Management of Underperformance Policy*, Ирска

4.2.2. Користење на информациите за кариерно напредување

Втората теоретски најкористена функција на ИОУВ во Западен Балкан е обезбедувањето стимулации преку кариерното напредување. Функцијата за кариерно напредување врз основа на позитивното оценување на учинокот е релативно ограничена поради хибридната природа (засновани врз позиции и кариери) на системите за ДС во регионот. Сепак, формално ИОУВ се препознава како еден од елементите што влијае врз одлуките за кариерно напредување и, според тоа, оваа функција може да се најде во секоја земја, со исклучок, можеби, на Црна Гора. Во согласност со системот во Црна Гора што се заснова врз позиции, невозможно е да се размислува за напредување во кариерата врз основа на задоволително ИОУВ, туку согласно законот треба да се идентификува испразнето работно место со јавен оглас и конкурс (промени во новиот ЗДС). Во сите останати земји, врската со кариерното напредување е индиректна: во текот на интервјуто за унапредување/преместување, резултатите од ИОУВ се еден од елементите што треба да се земат предвид. Поради преувеличените оценки оваа функција не е решавачка во однос на размислувањата за кариерно напредување. Дополнително, дури и со најдобрите резултати, може да биде унапредено некое друго лице.

4.2.3 Користење на информациите во шемите за плаќање според учинокот

Шемите за плаќање според учинокот (ШПУ) се чини дека се една од најконтроверзните функции на ЧР со неуверливи докази за нивната ефективност во однос на претпоставката дека таквиот пристап ги подобрува мотивацијата и учинокот во јавниот сектор³¹. Најголемиот број поборници за системите за оценување на учинокот тврдат дека основната цел на ШПУ е да ги идентификува и мотивира оние што имаат висок учинок. Меѓутоа, анекдоталните, личните, но и емпириските докази укажуваат на низа различни проблеми и со дизајнот и со спроведувањето на оценувањето на учинокот што влијаат врз веродостојноста на собраните информации. Точноста на мерењето, нефункционалната конкуренција меѓу вработените, недоволното нагласување на тимската работа за сметка на индивидуалното оценување, манипулациите со системот (на пр., вработените добиваат бонуси по ред) итн., може да се наведат како дел од таквите проблеми.

Без оглед на потенцијалните недостатоци на поврзувањето на ИОУВ со плаќањето, најголемиот број земји членки на ЕУ започнаа да експериментираат со плаќање што е поврзано со учинокот пред неколку децении и оваа функција сè уште е во подем (видете Табела 13). Во контекст на ЦИЕ, ШПУ може да биде уште поконтроверзна алатка. Од една страна, многу од земјите во ЦИЕ користат системи за плати со голем варијабилен дел (сите видови надоместоци и бонуси) во комбинација со големи дискрециски овластувања на политичкиот лидер/политички именуваното лице за давање такви надоместоци, што може да доведе до натамошно политизирање и манипулации. Во таквиот контекст, ШПУ може да придонесат за поголема транспарентност и предвидливост на системот. Од другата страна, пак, ШПУ може да

³¹ Cardona, F., 2006. Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. *Programme SIGMA de l'OCDE. Paris.*

ги попречат мотивацијата и организацискиот/индивидуалниот развој ако не се спроведуваат правилно, при што клучната компонента на ИОУВ - отворената и искрената дискусија меѓу оценувачот и оценуваното лице - би била отежната, ако не и невозможна, ако луѓето се свесни дека од неа зависи нивото на нивните примања. Според тоа, треба да се изврши внимателна процена на користите и ризиците што се поврзани со ШПУ.

Табела 13: Развој на плаќањето според учинокот во ЕУ, 2007-2017 г.

	2007	2017	БЕЛЕШКА
ИМААТ плаќање според учинок	Белгија, Бугарија, Данска, Естонија, Финска, Франција, Германија, Унгарија, Италија, Литванија, Малта, Словачка, Шпанија, Шведска, Обединето Кралство	Белгија, Бугарија, Република Чешка , Естонија, Финска, Франција, Германија, Грција , Унгарија, Ирска , Италија, Летонија , Литванија, Малта, Холандија , Полска , Португалија , Словачка, Словенија , Шпанија, Шведска	Обединетото Кралство не беше дел од анкетата во 2017 година. Летонија не беше дел од анкетата во 2007 година.
НЕМААТ плаќање според учинок	Австрија, Кипар, Република Чешка, Грција, Ирска, Луксембург, Холандија, Полска, Португалија, Романија, Словенија	Австрија, Хрватска , Кипар, Данска , ЕК , Луксембург, Романија	Хрватска и ЕК не беа дел од анкетата во 2007 година.

Извор: Staroňová (2017) Performance Appraisal Information in the EU Member States and EC.

Забелешка: Црвената боја покажува дека земјата е нова во оваа категорија во споредба со 2007 година (динамичка промена од/во систем за плаќање врз основа на учинокот. Земјите што не биле дел од студијата во 2007 година се означени со зелена боја (не може да се забележи промена). Црната боја укажува дека земјата останала во истата категорија.

Шемите за плаќање според учинокот беа воведени во земјите од Западен Балкан во времето на ревидирањето на системите за плати што беа поттикнати пред сè од Светска банка и што доведе до систем каде е воспоставено хоризонтално напредување во однос на платите во чекори што се засноваат врз оценувањето на учинокот за обезбедување стимулации за ДС. Оваа автоматска и транспарентна врска преовладува во случаите на Црна Гора, Косово* и Србија, каде што напредувањето на платите во хоризонтални чекори се заснова врз учинокот. Сличен режим постои и на државно ниво во БиХ и ФБиХ, каде што плаќањето според учинокот се спомнува како една од основните намени на ИОУВ.

Меѓутоа, во практиката, напредувањето на платите во ни една од овие земји не се врши заради буџетските ограничувања и советите од меѓународните организации за држење на трошоците за администрацијата под строга контрола. РС не предвидува правна основа за финансиски награди што се засноваат врз оценувањето на успешноста. Најмалку транспарентниот модел со највисоки дискрециски права што се доверени на едно лице може да се најде во Македонија, каде само вработените од највисокиот ранг имаат право на финансиски награди. Меѓутоа, одлуката на кого и во колкав износ ќе биде доделена финансиска награда е предмет на дискрециските права на политички

именуваното лице (државниот секретар) и нема достапни податоци за тоа што се работи во практиката.

Во Албанија, претходното законодавство за државната служба што беше укинато во 2013 година, предвидуваше систем од бонуси според учинокот. Врз основа на резултатите од ИОУВ, институциите имаа право да распределуваат бонус за учинок на крајот на годината на државните службеници, во согласност со финансиските можности и средства. Со одобрувањето на новиот ЗДС во 2013 година, моделот на бонуси врз основа на учинокот беше укинат и наместо тоа беше воведено зголемување во структурата на платата врз основа на учинокот. Ова зголемување на платата е условен главно од резултатите во однос на учинокот и посетувањето задолжителни програми за обука. Меѓутоа, овој дел од структурата на платите сè уште не се спроведува. DoPA сака внимателно да креира определени сценарија и да ги види сите можни ефекти пред да започне со спроведувањето на оваа компонента во платата. ИПА проект што започнува во следните месеци се очекува да обезбеди поддршка во овој процес. Нема предвидувања кога моделот би бил одобрен и пуштен во употреба.

4.2.4. Користење на информациите за развој и идентификација на потребите за обука

Конечната функција на информациите од ИОУВ е поврзана со развојот и идентификацијата на потребите за обука на ДС. Сите земји бараат да се идентификуваат потребите за обука на ДС и ги поднесуваат овие барања до единицата за ЧР за натамошна координација, со исклучок на Македонија и Црна Гора. Меѓутоа, дури и овие две земји сега воведуваат мерки за идентификација на развојните потреби и потребите за обука во текот на ИОУВ, така што ќе биде корисно да се набљудува претстојната практика. Останатите земји бараат овие информации да бидат внесени директно во образецот за ИОУВ (Албанија, Косово*, БиХ, ФБиХ, РС, Србија), при што единиците за ЧР и агенциите за ДС може да ги искористат овие информации за изготвување планови за обука за целата ДС.

Слика 10 покажува дека во практиката само во Албанија резултатите од ИОУВ се користат „понекогаш“ или „најчесто“. Всушност, во Албанија само 3% од институциите навеле дека никогаш не ги користат информациите од ИОУВ за потребите на обука и развој, наспроти една четвртина од институциите во Македонија и Црна Гора (каде не постои такво барање). Разликите меѓу останатите земји се релативно мали и укажуваат, во голема мера, дека информациите што се генерираат од ИОУВ или не се многу корисни или недостасуваат во целост и дека од процесот не може да се извлечат потребите за обука. Оттаму, развојната функција е целосно недоволно развиена.

4.3. Области на подобрување

Стимулирачката функција се заснова врз претпоставката дека учинокот на вработениот може да се подобри преку утврдување јасна врска меѓу трудот и определена позитивна или негативна стимулација, како што е зголемување на платата,

напредување во кариерата или казни за слабиот учинок. Постојат нецелосни докази во академската литература до кој обем и под какви околности стимулирачката функција работи и во јавната сфера, каде мотивацијата на државните службеници може да има и екстерни (финансиски награди) и интерни (вредности, посветеност) извори. Без оглед на овие спорни прашања, демотивирачките шеми (казни за слабиот учинок) имаат негативен ефект врз мотивацијата. Наодите упатуваат на неколку области на подобрувања:

- **Елиминирање на автоматската врска меѓу идентификацијата на службениците со слаб учинок и престанокот на работниот однос.** Слабиот учинок треба секогаш да биде предмет на дискусија и не смее да претставува изненадување. Единствено прекршувањето на дисциплинските или етичките правила би требало да води кон престанок на работниот однос, наместо прашања поврзани со квалификациите. Во Македонија и Србија веќе се преиспитуваат работите и ова треба да добие поддршка.
- **Слабиот учинок треба да води кон посебна постапка за оценување** и треба да се даде доволен простор за подобрување што нема да овозможи потенцијални политички манипулации. Оттаму, службениците со слаби резултати треба да се третираат преку посебен процес за оценување со доволно време (најмалку три месеци) за оценуваното лице да изврши промени и постигне подобрувања врз основа на *планот за подобрување на учинокот* во неговата работа во овој период. Единствено во случајот ако се покаже како недоволно треба да дојде до престанок на работниот однос на лицето.
- Ако се воспоставени ШПУ, за да се **зголемат изгледите за успех на ШПУ**, мора да се утврдат ефективни аранжмани за дефинирање, мерење и оценување на учинокот заедно со висока **раководна култура** на работното место, поддржани од ефективни системи за управување. Сепак, може да опстане тенденцијата за фокусирање на бројки и временски рокови што носат тешкотии ако во фокусот е и развојната функција. За да се овозможи отворена дискусија за учинокот и развојната функција, треба да се елиминира автоматската врска меѓу ИОУВ и плаќањето во ШПУ. Покрај ова, ШПУ треба да преставуваат дел од поширок пакет на финансиски и нефинансиски награди.
- Наместо тоа **фокусот треба да се стави на развојните прашања**, како што се обуките, подучувањето, мобилноста, итн. Природната желба за личен раст, потврдена од конструктивни повратни информации за учинокот и компетенциите, случи за подобрување на учинокот и зајакнување на организацијата. Оттаму, фокусот треба да биде на подобрување на севкупните силни страни на ДС и давање позитивен тон (наместо негативен) на повратните информации. Позитивниот тон овозможува и подобар разговор меѓу оценувачот и оценуваното лице.
- **Воведување планови за личен развој за секој државен службеник.** Планот за личен развој (ПЛР) претставува концепт за водење дискусија и носење заедничка одлука од страна на вработениот и раководителот за посебните развојни искуства што се неопходни за постигнување на дефинираните работни цели. Секој поединечен ПЛР треба да биде единствено дефиниран во согласност со потребите на организацијата и на поединецот. Тековниот образец за оценување на учинокот вклучува информации за професионалниот развој, но

во практиката овој дел ретко кога се пополнува и раководителите не му посветуваат многу внимание. Со воведувањето на компетенциите, овој дел треба да биде клучниот механизам за претставување на реалната развојна природа на процесот за оценување на учиниот. Според тоа, ПЛР треба да се изготвуваат засебно и треба да ги содржат следниве точки што треба да бидат предмет на дискусија во текот на процесот за оценување: областите што треба да се развијат за да се подобри учиниот; што треба да се направи за да се унапреди која било област од работењето; неопходната обука; можностите за менторство и подучување; другите развојни активности за подобрување на учиниот.

- За таа цел, потребна е подобра усогласеност (и развој на вештините) за **идентификација на слабите и силните страни** и нивно вградување во препораки, обука и развојни планови како на лично, така и на организациско и централно ниво. **Самооценувањето** може да помогне во подоброто започнување на разговорот за слабостите или какви било други негативни информации за службениците.

5. Капацитет за спроведување

Анализата на организациската рамка, институционалната основа и квалитетот на процесот на индивидуално оценување на учинокот на вработените покажува дека, формално, голем број структурни и процесни елементи се воспоставени во согласност со меѓународните стандарди. Меѓутоа, некои од нив не се спроведуваат и практиката заостанува зад формалниот дизајн. Овие јазови во спроведувањето без нагласени во претходните поглавја, особено во случаите кога немало почитување на законските барања или тоа било многу формалистичко.

Дел од успешното спроведување, сепак, се доволната комуникација и обезбедувањето информации за намената, процесот и користењето на информациите од ИОУВ, како и обуките за релевантните актери што се вклучени во оценувањето на учинокот. Нивото на разбирање на ИОУВ во нејзиниот поширок контекст, достапните информации и помошни материјали, заедно со понудените обуки, значајно влијаат врз перцепцијата за корисноста на целата „активност“, како и за сите потенцијали проблеми што произлегуваат од претпоставената отвореност, правичност, транспарентност и разумност.

Овој дел го испитува капацитетот за спроведување од гледната точка на главните актери што се вклучено во процесот, достапната обука и помошни материјали, како и механизмите за отчетност што ги промовираат капацитетите за следење и контрола на квалитетот.

5.1. Актери во процесот за оценување и нивната улога

Многу важно прашање во оценувањето на учинокот е кој е вклучен во конкретниот процес.

Табела 14: Актери во процесот за оценување

	Непосредно претспотава	Раководител на непосредно претпоставениот	Највисок административен службеник	Раководител на УЧР	Комисија за оценување	Институција за администрација	Синдикати	Политички назначени лица
ALB	•	•	•	•	•	•		
FbIH	•	•						•
RS	•	•						•
BiH	•	•			•			•
KOS*	•	•	•	•				
MAC	•			•	•			
MN	•	•		•				
SER	•	•		•				

Во целиот Западен Балкан, со исклучок на Македонија, процесот за оценување се потпира врз **непосредно претпоставениот како единствениот актер** што е сериозно вклучен во процесот. Тој или таа е единствениот оценувач и е обврзан да го следи напредокот на државниот службеник во текот на целиот период на оценување. Ако ЗДС предвидува интервју за оценување и/или обезбедување повратни информации, претпоставениот е тој што спроведува овие работи. Дополнително, во Албанија, тој или таа осигурува дека новиот систем за оценување им е детално објаснет на оценуваните.

Со оглед на тоа што Македонија користи ИОУВ со повеќе извори, бројот на луѓето што се вклучени во конкретниот процес е многу поголем: постојат 4 внатрешни оценувачи, 2 на исто ниво и 2 на пониско ниво. Потоа, има 2 надворешни оценувачи, во некои случаи дури и претставник од синдикатите (во случаите кога има функционален синдикат).

Некои од земјите формално ја **споделуваат одговорноста за оценување на учинокот** така што **раководителот на непосредно претпоставениот** (на извршно ниво) формално ги потпишува обрасците за ИОУВ со завршните оценки. Степенот на вклученост на вториот актер – раководителот на непосредно претпоставениот (или РДС) – се разликува од една земја до друга, од многу формална улога до следење на резултатите од процесот за ИОУВ.

Во Црна Гора тоа е чиста формалност, каде што раководителот на непосредно претпоставениот го потпишува образецот за ИОУВ (што содржи само нумеричка вредност) и тој или таа е лицето што формално ја донесува одлуката за завршната оценка. Оваа формална улога беше само делегирана од највисокиот раководен државен службеник на пониско ниво со новиот ЗДС во 2018 година. На другата страна на спектарот на вклученоста е Србија, каде овој актер има, формално, важна и силна улога на таканаречениот „контролен потписник“ што би требало да обезбеди контрола во процесот на оценување. Во Србија, контролниот потписник има право да внесе сопствени коментари во образецот за оценување и во врска со предложената завршна оценка за да го изрази својот став дали оценувањето било реалистично и уредно образложено. Во практиката, сепак, контролниот потписник само формално ги потпишува обрасците без многу вмешување.

Некаде помеѓу овие две крајности се БиХ, РС, Косово* и Албанија што предвидуваат улога за „следење“ на раководителот на непосредниот претпоставен во смисла на формален преглед на завршните оценки и придружен текст во обрасците за ИОУВ. Во БиХ и РС (не во ФБиХ), раководителот на непосредниот претпоставен е одговорен за преглед на оценките што се дадени од непосредниот претпоставен и за решавање на какви било проблематични прашања (единствено на ниво на државата и РС). Во практиката, има само мал број случаи на какво било вклучување на контролниот потписник. Во Косово*, раководителот на непосредниот претпоставен формално ја следи примената на системот за ИОУВ на нивото на институцијата. Меѓутоа, ова се случува само во определени случаи.

Не е предвидена формална улога за следење на непосредниот раководител на оценувачот во ФБиХ и Македонија. Меѓутоа, во ФБиХ ова не е јасно наведено, бидејќи Правилникот, што не спомнува каква било улога на раководителот на непосредниот претпоставен, исто така содржи и образец за ИОУВ (што претставува составен дел од

Правилникот за оценување на учинокот) што предвидува таква улога (т.е. контролен потписник).

Уште еден актер што теоретски е вклучен во процесот за ИОУВ и ја споделува одговорноста за процесот преку воведување професионализација и стандардизација се **единиците за ЧР**, како тренд што е видлив во последната деценија во земјите членки на ЕУ³². Овде вклучувањето на единицата за ЧР е или како еден од двата актери што се непосредно претпоставени или во обезбедување помош во спроведувањето на интервјуата за оценување на учинокот, обезбедувањето повратни информации и изготвувањето развојни планови. Сепак, ова е важи во сите земји од Западен Балкан каде што единиците за ЧР (ако постојат) имаат повеќе координативно, техничко-административна и архиварска (изготвување извештаи) улога.

Највисокиот раководен државен службеник е вклучен во Албанија, каде тој или таа служи како втор механизам за контрола и следење и како првостепено тело за решавање жалби. ДС може да поднесе жалба против резултатите до највисокиот раководен ДС и тој или таа има право да ги прегледа оценувањата. Слично е и во Косово*, каде што највисокиот раководен државен службеник ги добива и може да ги преиспитува оценките ако ДС не е задоволен со резултатите од ИОУВ. Тие, исто така, ја следат примената на системот за ИОУВ на нивото на институцијата и ја осигуруваат директната врска меѓу секторските стратегии, институционалните планови, плановите на одделенијата и нивното преточување во индивидуални цели во рамки на годишниот план за работа.

Сепак, во определени земји (БиХ, РС, ФБиХ) **рутинските одлуки за резултатите од оценувањето на учинокот сè уште формално се потпишуваат на највисокото ниво** на раководство (кои, според тоа, ја преземаат формалната одговорност за тоа) што упатува на недеlegeирање на овластувањата и недостаток на раководна отчетност со можен ризик од политизирање. Во БиХ, раководителите на институцијата – што е политички именувано лице – е секогаш оној што го потпишува и одобрува конечниот образец за ИОУВ за редовните ДС. Во случајот на РС и ФБиХ, овој завршен акт на одобрување на ИОУВ е таканареченото „решение“ и тоа повторно се потпишува од страна на раководителот на институцијата. До јули 2018 година ова беше случајот и во Црна Гора, но со новиот ЗДС овластувањата за контролното потпишување се делегирани на пониско ниво.

Конечно, во некои од земјите постојат таканаречените **комисии за учинок**, што или вршат надзор врз процесот на оценување за РДС (Албанија, БиХ и РС) или се формираат врз ад хок основа за спречување на надминување на ограничувањето од 5% за највисоката оценка (Македонија). Во Албанија, Националната комисија за селекција на ТМС го потврдува оценувачот за РДС, а во БиХ и РС се формираат комисии за ИОУВ од страна на владата, што се задолжени за оценување на учинокот на раководителите на институциите ако тие имаат статус на државни службеници. Исто така, ако постои несогласување меѓу помошникот министер и министерот, комисијата за ИОУВ се задолжува да го реши проблемот.

Ад хок комисии се формираат и во Македонија за следење на почитувањето на ограничувањето од 5% за оценките од нависоката категорија. Меѓутоа, комисијата е

³² Staroňová, K. 2017.

составена од оценувачите (непосредно претпоставени) што дале највисока оценка и, според тоа, бројот на членови е непредвидлив. Крајната цел на комисијата е да води дискусија (и да гласа) за одржување на прагот.

5.2. Обуки за индивидуално оценување на учинокот

За спроведување ИОУВ се потребни група од вештини на неколку нивоа и од неколку аспекти: ниво на РДС, ниво на оценувач, ниво на вработен во ЧР, но и на ниво на оценуваните лица. Крајната цел на сите активности за обука е да се комуницира намената, процесот, користењето на информациите и да се зајакнат вештини што не се поврзани само со ИОУВ туку и со општиот раководен контекст. Ова е од особено значење ако алатката е нова или содржи различни аспекти, или ако не е целосно вградена во организациската култура и може да се очекува отпор.

Табела 15: Обуки за индивидуално оценување на учинокот

Видо обука за ИОУ	Кога е донесен или изменет ЗДС, вклучувајќи ИОУВ (дел од пакетот обуки за ЗДС)	Кога се воведени позначајни измени на ИОУВ	ИОУВ модули што редовно се нудат на централизиран, еднообразен и координиран начин
Обврска за поминување обука за ИОУВ	-	-	-
Нема обврска за поминување обука за ИОУВ НО се препорачува	Албанија (2000, 2015), Косово* (2012), Македонија (2004), Србија (2006)	Македонија (2015), БиХ, ФБиХ, РС (2010-11)	Косово* (од 2015), Црна Гора (од 2013) Србија (од 2006)

Впечатливо е тоа што насекаде во Западен Балкан на РДС и/или раководителите не им е достапна никаква задолжителна обука за раководни вештини поврзани со лидерството и РДС (вклучувајќи компонента за ИОУВ), дури ниту кога било воведено ИОУВ. Ова е така без оглед на фактот што ИОУВ е нова алатка што е вградена во релативно нераководен организациски контекст.

Задолжителна обука поврзана со раководната позиција

Сè повеќе во земјите на ЕУ се бара формална редовна обука за раководни вештини, вклучувајќи вештини за оценување на учинокот, кога некое лице е поставено на раководна позиција. Шемите за обука може да бидат унифицирани и да се обезбедуваат на централно ниво или може да бидат децентрализирани и да се обезбедуваат преку некој пазарен механизам. На пример, во Словенија, функционалното знаење за управување со човечки ресурси (и, оттаму, за оценувањето на учинокот) е дел од задолжителната обука за РДС. Во Шведска, таа е дел од програмата за лидерство со вклучување на синдикатите и изборот на давателот на обуката е препуштен на организациско ниво. Во Словачка, новиот ЗДС (во сила од јуни 2017 година) бара од новите ДС на раководни позиции да поминат раководна обука, вклучително за оценување на учинокот. Организацијата може да избере или некоја обука што се нуди на слободниот пазар или обука што ја нуди центарот за обука на владините служби.

Во регионот може да се разликуваат три пристапи кон обуките, при што ниеден од нив не е обврзувачки. Како прво, најсеопфатниот пристап може да се најде во Косово*,

Црна Гора и Србија, каде што **обуките се препорачуваат и постои еднообразна стандардизирана обука што се нуди на централно ниво** и трае приближно 6-7 часови. Во сите три земји овие обуки биле веќе изготвени во времето на воведувањето на новиот ЗДС и во тоа време најголемиот број лица ги посетувале овие обуки. Со текот на времето интересот се намалил значително, а и капацитетите за покривање на обуките сè уште не се целосно воспоставени и, според тоа, бројот на вработените што се обучуваат е релативно мал (неколку десетици по земја). Во Косово* обуката ја нудел Институтот за јавна администрација на Косово* (KISPA) и била наменета за вработени на централно и локално ниво за стекнување општи знаења за новиот ЗДС. Меѓутоа, била понудена и обука за обучувачи што се фокусирала само на ИОУВ и била наменета за вработените во службите за ЧР (нема достапни дополнителни податоци). Тековно, достапен е најмалку еден модул на годишно ниво: 2017 г. (21 обучени учесници), 2016 г. (21 обучени учесници), 2015 г. (144 обучени учесници). Меѓутоа, човечките и фискалните капацитети на KISPA за спроведување обуки за државните службеници се недоволни, што беше истакнато и во извештајот на СИГМА.³³ Во Црна Гора, обуките се спроведуваат од Управата за човечки ресурси (HRMA) што нуди 2-3 обуки годишно за приближно 20 учесници. Основниот проблем е со побарувачката: РДС и оценувачите, кои би требало да бидат основните цели, испраќаат замени – подредени службеници што всушност не спроведуваат ИОУВ. Побарувачката е ограничена и често има недоволен број учесници за да може да се организира обуката. Србија организираше голем број обуки во текот на првите две години по донесувањето на ИОУВ (2006-7 г.) кога 80% од оценувачите ја поминале обуката. Тековно се нуди обука еднаш годишно пред циклусот за ИОУВ во декември и јануари. Во 2018 година е основана Националната академија за обука во Србија, што ќе ја преземе оваа одговорност. Сепак, квалитативните докази покажуваат дека најголемиот проблем со сите овие обуки е нивниот фокус на законодавството наместо на практични вежби, што може да ја објасни малата побарувачка.

Како второ, **обуките преставувале еднократна** активност што била организирана во времето на воведувањето на новиот ЗДС (Албанија, Косово*, Македонија и Србија). Според тоа, не постоел посебен фокус на карактеристиките на ИОУВ, туку тоа било само мал дел од обуката. Вообичаено обуките се нуделе со странска помош и ИОУВ била само една мала компонента од севкупната обука за правните аспекти на новиот ЗДС. Не се достапни податоци за тоа кој ја поминал обуката во тоа време, но може да претпоставиме дека организациите се дефицитарни во однос на ИОУВ, бидејќи обуките биле спроведувани во текот на период е неадекватен дури и ако се земе предвид природната флукуација и влошувањето на вештините. Овде зборуваме и за промените во системот за ИОУВ и релативно високата флукуација, особено на нивото на РДС. Во Албанија, ASPA изготвила програма за обука за ИОУВ за сите раководители на единици за ЧР и за определени оценувачи во времето на воведувањето на ЗДС. Со измените на законот во 2013 година, ASPA организирала програма за обука во 2015 година за раководителите на сите нивоа во министерствата за новиот ЗДС (една од темите било ИОУВ). Оттаму, вкупно 245 учесници биле обучени во 1 сесија од 1,5 часа за управување со учинокот. ASPA е посебно заинтересирана за развојот на системот во согласност со одредбите од Одлуката на Советот на министри за ИОУВ, бидејќи е заинтересирана за информациите за АПО

³³ SIGMA. 2017. *The Principles of Public Administration. Monitoring Report. Kosovo**. Paris: SIGMA OECD.

(анализа на потребите за обука) што се вклучени во последниот дел на образецот и секогаш вршела притисок за продолжување со обуките на оваа тема. Меѓутоа, ова не претставува приоритет на владата и, оттаму, нема капацитети за опфаќање на постапките за ИОУВ во последниве години.

Во Македонија, во моментот, МИОА е координативното тело за политиката за обука на јавната администрација и е задолжена за организирање на обуките. Формално, министерството ги собира годишните планови за обука што произлегуваат од процесот за оценување на учинотот во поединечните органи на јавната администрација и изготвува годишна програма за обука. Тековно не се нуди ни една програма за обука за која било од темите поврзани со ИОУВ. Всушност, финансиските и човечките капацитети на МИОА се ограничени и едвај е достапна каква било обука: во 2016 година само 1,6% од административните службеници добиле каков било вид обука (што не е поврзана со ИОУВ).³⁴ Во минатото, кога ИОУВ било воведено за првпат во 2004 година, обуките се спроведувале преку проектот на DFID за реформи во јавната администрација (интервјуирање, утврдување на целите). На сличен начин, со позначајните измени на ИОУВ за вклучување податоци од повеќе извори (360 степени), МИОА организираше обуки што биле поддржани од ЕНА од Франција. Нема достапни податоци за бројот и/или составот на учесниците на обуките, бројот на часови обука или компонентите на обуката.

5.3. Материјал за поддршка на оценувањето на учинотот

Обуките што недостигаат за прашања во врска со ИОУВ за жал не се компензирани од детални упатства или прирачници или какви било други активности за поддршка што би можеле да им помогнат на оценувачите и оценуваните лица на кориснички ориентиран начин во текот на процесот. Напротив, три земји воопшто немаат достапни какви било упатства (Албанија, Македонија и Црна Гора), со образложение дека подзаконските акти се доволно детални и, оттаму, нема потреба да таква алатка. Преостанатите земји имаат упатства што биле изготвени претежно со надворешна помош, или во времето на воведувањето на новиот ЗДС (Косово* и Србија) или при поголемите ревизии на законот (БиХ, ФБиХ, РС).

Табела 16: Материјал за поддршка на процесот за ИОУВ

	Упатства, прирачници	Активности за поддршка
Албанија	не (Одлуката на Советот на министри се смета за доволна)	Мрежно поврзување и градење на капацитетите на раководителите на единиците за ЧР во сите институции (од DoPA)
ФБиХ	Прирачник (2011 г.)	не
РС		не
БиХ		не
Косово*	Упатство (2014 г.) за спроведување на процесот за ИОУВ, изготвено од МЈА	Порано постоел Форум на раководители на единици за ЧР (основан со уредба во 2010 година), меѓутоа тој не е активен
Македонија	Не (само Правилник за ИОУВ)	МИОА тековно спроведува процес за воспоставување мрежа на раководителите на единици за ЧР
Црна Гора	не	не

³⁴ SIGMA. 2017. *Monitoring Report. Macedonia*. Paris: SIGMA OECD.

	(само Уредба – техничка и формална)	
Србија	Прирачник (2006 г.)	не

Извор: Податоци за оваа Студија од прашалникот за локалните експерти

Од сите можни активности за поддршка што би можеле да ја интегрираат размената на искуства, да ги адресираат проблемите во спроведувањето и нивното решавање, да ги подобрат комуникацијата и учењето и/или стандардизацијата на практиката во рамките на една или во сите организации, ниедна не се користи во Западен Балкан. Единствената добра практика може да се најде во Албанија, каде DoPA организира и води состаноци за дискусии за раководителите на единиците за ЧР во сите институции на ДС за подобрување на стандардите и еднообразноста. Во времето на воведувањето (со новиот ЗДС), состаноците биле релативно чести и редовни, додека, пак, сега тие се одржуваат на секои 2-3 месеци, што е доволно за решените мерки. Ова е скапа и ефективна алатка што се користи во голем број земји на ЕУ што е корисна не само за раководителите на единиците за ЧР, туку и за самите организации што тие ги застапуваат. Косово* порано имало таква мрежа, но таа била многу послаба и формалистичка. Македонија е во процес на воспоставување таква мрежа.

5.4. Механизми за отчетност (Капацитет за следење и спроведување)

Овој последен дел го разгледува прашањето на ефективните внатрешни контроли, следењето и спроведувањето. Најголемиот број дефекти, формализмот, неефективноста и неефикасноста на оценувањето на учиниот се припишуваат на лошото спроведување. Ако оценувачите веруваат дека нивното оценување би било сериозно контролирано, прегледувано и оценувано од страна на нивните претпоставени, влијанието на манипулациите и другите политички фактори веројатно би се намалило. Всушност, колку повеќе е делегирана раководната отчетност (што го вклучува и оценувањето на учиниот), толку е поголема потребата за функционални механизми за следење и отчетност за да се утврдат определени стандарди и ограничувања на просторот за носење одлуки.³⁵ Овој надзор може да се врши од самите државни службеници или од некое надворешно тело за да се осигури дека оценувањата имаат информативна вредност, се валидни, правични и неполитизирани и дека ја исполнуваат својата првична намена. Според тоа, ги разгледаваме различните механизми за отчетност што водат кон поголем надзор врз системите и одлуките за оценување на учиниот. Оттаму, во однос на оценувањето на учиниот, отчетноста вообичаено се замислува како обемот во којшто оценувачот се смета за одговорен на некое друго лице за своите оценувања или за неусогласеност. Без надзор и потенцијални санкции, формализмот и неусогласеноста со барањата на ИОУВ може да се зголемат.

Разгледаваме определени прашања во врска со отчетноста и во текот на процесот за ИОУВ: барањето за усно образложување (наведување причини) за какви било одлуки за оценките во обрасците за оценување (видете го делот за интеракцијата меѓу оценувачот и оценуваното лице), редовното оценување на вештините на оценувачите

³⁵ OECD. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans: A comparative analysis of barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*. Sigma Papers No. 58. Paris: OECD.

за спроведување на оценување на учинокот како дел оценувањето на учинокот на раководители или на РДС (видете го делот за компонентите), водењето евиденција (белешки) за документирање на континуитетот на процесот за оценување (видете го делот за зачестеноста), улогата на контролниот потписник (видете го делот за актерите). Покрај ова, сепак, важно е и редовното и систематското следење и оценување на процесот за оценување на учинокот (за неговата ефикасност и ефективност), резултатите (обрасците за ИОУВ за квалитетот на информациите) и исходите (користењето на информациите од ИОУВ за носење одлуки).

Во теоријата, секоја **единица за ЧР** во институцијата, како и **координативното тело на централната ДС** треба да вршат надзор врз процесот, да го следат квалитетот на резултатите и исходите, да ги осигурат усогласеноста и спроведувањето и да вградат определени механизми за контрола на квалитетот. Меѓутоа, ова не е случајот во Западен Балкан, каде единиците за ЧР (ако постојат во институциите) не поседуваат делегирани овластувања да вршат квалитативно следење и спроведување, туку попрво делуваат како техничко координативно тело што составува административен извештај (видете и во делот за актерите во процесот за ИОУВ). Овој проблем е поврзан со севкупната раководна отчетност, како што веќе беше спомнато во првото поглавје на овој извештај.

Се чини дека единствениот исклучок е Албанија, каде единиците за ЧР и DoPA на централно ниво имаат овластувања и, според тоа, треба да го следат и осигуруваат квалитетот на резултатите во институцијата и да ги поддржат РДС во анализирањето на овие резултатите за одлуки поврзани со управување со ЧР и рационализирање на резултатите во однос на учинокот. Меѓутоа, квалитативните резултати од практиката покажуваат дека ова ретко се случува во институциите и дека процедурата е многу формалистичка. На централно ниво, Независниот одбор за надзор на државната служба во Косово* преку својата функција за општа процена на усогласеноста го врши годишното следење на досиејата на вработените, вклучувајќи ги поединечните обрасци за ИОУВ. Во случаите кога не е спроведено ИОУВ, ННО во својот извештај упатува забелешка и препораки за институцијата. На овој начин Одборот утврдил дека во 32 институции на јавната администрација биле утврдени случаи на неусогласеност во однос на ИОУВ, бидејќи неколку оценувачи не ги вршеле оценувањата на учинокот на своите вработени во согласност со важечкото законодавство. Во практиката не постојат докази за каква било сериозна санкција што е применета за ова прашање.

Во сите останати земји, надзорот врз квалитетот, следењето на процесот, резултатот и исход од гледна точка на нивниот квалитет, ефикасност и ефективност не се делегирани на единиците за ЧР и тие постапуваат само како тело за техничка и формална проверка и не вршат материјална проверка.

Друг начин за зголемување на отчетноста на оценувањето на учинокот е да се формира **посебна комисија за учинокот** што ќе врши надзор врз целиот процес. Според тоа, оваа комисија нема да биде наменета за општо управување и/или координација со државната служба, туку само за надзор врз квалитетот на ИОУВ. На пример, Ирска има две посебни комисии за РДС: *Група за преглед на учинокот* (составена од Генералниот секретар на Владата, Генералниот секретар на министерството за јавни расходи и реформи и надворешен член) и *Одбор за отчетност на генералните секретари*. Комисии за учинокот постојат и во БиХ, РС,

Албанија и Македонија, но тие имаат активна улога во ИОУВ (како што беше разгледано во делот за актерите) и не се вклучени во проблематиката на следењето и усогласеноста.

Најчестиот механизам за отчетност е **жалбената постапка** и иако таа не претставува замена за следењето на квалитетот и спроведувањето, сепак му дава право на државниот службеник да преземе мерки ако смета дека процесот или исходот не ја одразува реалноста.

Сите земји од Западен Балкан ја користат жалбената постапка како последна инстанца, меѓутоа, во сите земји може да се поднесе жалба против процесот наместо против оценките. Повеќето земји имаат двостепена жалбена постапка (Албанија, Македонија, Црна Гора, Косово*, БиХ, ФБиХ и РС) додека останатите имаат жалбена постапка во еден степен (Србија). Во двостепената жалбена постапка вториот степен е или Управниот суд (Албанија, Македонија, БиХ, ФБиХ, РС) или Независниот надзорен одбор за државна служба (Косово*).

Во Албанија, државниот службеник може да поднесе жалба на ИОУВ до државниот службеник на највисока позиција во институцијата (се нарекува и службеник за авторизација во Одлуката на Советот на министри за ИОУВ). Ова е управна жалба и службеникот за авторизација треба да донесе одлуки за резултатите во рок од 5 дена. Ако ДС не е задоволен, тој или таа може да поднесе жалба до Управниот суд. На сличен начин, во Црна Гора, државниот службеник поднесува жалба во рок од 8 дена (започнувајќи од денот на службеното донесување на одлуката) до Комисијата за жалби (независно тело составено од четири членови, од кои еден е претставник на синдикатите). Комисијата има 30 дена да одлучи по жалбата. Ако државниот службеник го добие случајот, Комисијата му наредува на државниот орган да донесе нова одлука во рок од 20 дена. Државниот службеник може да поднесе жалба против одлуката на Комисијата пред Управниот суд. Во БиХ и ФБиХ може да се поднесе жалба во рок од 8 дена (15 дена во РС) од датумот на приемот на конечните резултати од ИОУВ до соодветната комисија за жалби во ДС; на секое ниво има посебна комисија за жалби. Одлуките на комисиите за жалби може да бидат оспорени пред управниот суд. Во Косово*, ако ДС не е задоволен со направеното оценување, тој или таа има право да поднесе жалба во рок од 30 дена по приемот на резултатите од ИОУВ до Интерната комисија за жалби за решавање спорови и жалби. Рочиштето се одржува во рок од 10 дена по приемот на жалбата и Комисијата треба да донесе одлука во рок од 30 дена. По ова ниво, оценуваното лице има право да поднесе жалба против одлуката на Комисијата до Независната надзорна комисија во рок од 30 дена.³⁶ Во Македонија административните службеници може да поднесат жалба во рок од 8 дена до Агенцијата за администрација. Слично на тоа, во Србија државните службеници може да поднесат жалба во рок од 8 дена до Комисијата за жалби.

Иако бројот на жалби не е голем и во некои земји нема податоци за реалниот број (на пр. Албанија, БиХ, ФБиХ, РС), жалбите се фокусираат на прашања поврзани со транспарентноста на процесот за ИОУВ (Србија, Македонија), неусогласеност (Црна Гора, Косово*), формализам без соодветна комуникација или вклучување на

³⁶ Врз основа на Годишниот извештај на ННО за ДС на Косово*, против ИОУВ биле поднесени следниве жалби: 2016 (19 жалби што претставуваат 3,5% од сите жалби), 2015 (41 жалби што претставуваат 6,7 % од сите жалби) 2014 (5 жалби што претставуваат 0,7% од сите жалби), 2013 (5 жалби што претставуваат 1,2% од сите жалби), 2012 (8 жалби што претставуваат 2,1% од сите жалби).

оценуваното лице (Црна Гора, Косово*, Србија, Македонија). Извештаите за следење на ННО во Косово* откриваат дека ИОУВ не може да се спроведува во согласност со целите и активностите на ДС, бидејќи во многу случаи недостигаат дури и годишните планови за ДС, иако тие ја претставуваат основата за нивното оценување на учинокот.

5.5. Области за подобрување

АКТИВНО ВКЛУЧУВАЊЕ НА РЕЛЕВАНТНИТЕ АКТЕРИ

- **Раководни државни службеници**

Ефективните системи за оценување на учинокот имаат потреба од поддршка од РДС, што треба да ја покажат својата посветеност и да ги преточат организациските општи и конкретни цели во персонализирани цели за посебните вработени. Токму тие ја преточуваат организациската рамка за спроведувањето на оценувањето на учинокот, доколку поседуваат раководна отчетност за тоа.

- **Централна координативна единица на ДС**

Сите земји во Западен Балкан имаат централни координативни единици на ДС што треба да бидат повклучени во собирањето и следењето на податоците за ИОУВ преку централизиран образец во рамките на општата функција за следење на ДС за да разгледуваат различни поправни мерки за подобрување на системот и осмислување на развојот на единиците за ЧР. Извештаите (доколку се изготвуваат) не се објавуваат и не се структурирани во согласност со организациските и раководните цели.

- Централната координативна единица треба да организира обуки и работилници за единиците за ЧР во институциите за различни теми поврзани со ИОУВ

Единица за ЧР

Единиците за ЧР во централните јавни организации во земјите од Западен Балкан немаат капацитети и овластувања (со исклучок на Албанија, каде ова сепак не се врши во практиката) да обезбедуваат модерни услуги за управување со човечки ресурси за своите РДС за раководни вештини, вклучително и за ИОУВ, туку повеќе функционираат како административни единици (административно водење на досиејата и координирање на формалните постапки). Според тоа, единиците за ЧР треба допрва да се трансформираат во модерна служба за ЧР што им обезбедува поддршка на оценувачите во постапките за ИОУВ, обезбедува квалитетни механизми за следење и анализи на податоците (наместо само да ги собира податоците) од процесот за ИОУВ што треба да се користат во одлуките за управување со ЧР. Единиците за ЧР во рамките на организацијата може да имаат големо влијание врз подобрувањето на квалитетот на ИОУВ. Се разбира, потребни се алатки и поддршка на централно ниво, но токму луѓето што работат на човечките ресурси во организацијата се оние што ги знаат начините како да ги придобијат своите раководители да го сфаќаат ИОУВ посериозно и каков вид компетенции недостасуваат. Оттаму, тие може да користат различни алатки за справување со ова прашање, не само формалните обуки. Според

тоа, слабите единици за ЧР се еден од основните проблеми во унапредувањето на ИОУВ

- Формирање неформални мрежи на единиците за ЧР виз-а-ви централната координативна единица (на пр., DoPA во Албанија): размена на знаења и поттикнување на учењето на практиките за управување со човечки ресурси.
- Поактивна улога во ИОУВ (меѓутоа, под услов прво да се развијат вештините)

УЧЕЊЕ И ОБУКИ

- **Воведување на концептот за организација што учи**

Севкупниот систем за управување со учинокот бара континуиран процес на учење од сопственото искуство, т.е. од проблемите, предизвиците и успехите со кои вработените се соочиле при вршењето на работата. Основниот концепт предвидува дека всушност секоја извршена задача претставува можност за учење ако редовно се евидентира што и како се прави и, оттаму, се излекуваат заклучоци за определени идни активности за вршење слични работи. Ова може да се искористи во која било ситуација каде што раководителите им даваат инструкции на вработените или кога разговараат што треба да се направи. Овие секојдневни контакти се добри можности за развој што треба да се разгледаат во текот на оценувањето на учинокот на вработените кога раководителот разговара со вработениот за научените лекции од претходниот период и како тоа искуство може да се интегрира во постоечката практика за вршење на работата. Организација што учи може да се дефинира како организација што го координира знаењето и научените лекции на сите вработени и постојано се трансформира (во смисла на работите што се извршуваат). Треба да се нагласи дека сè што треба да се научи не мора да се усвои преку формален процес за учење. Процесот за оценување на учинокот треба да ги оспособи и да им помогне на вработените да учат од сопственото искуство.

- Обуката за ИОУВ треба да се поврзе со раководните позиции, најмалку со РДС

Обуките треба да започнат со фокус на раководната улога, особено на РДС веднаш штом тие ќе стапат на своите раководни позиции, каков што е тековниот тренд во неколку земји во ЕУ каде што новоназначените раководни позиции автоматски добиваат обука за ИОУВ (и други „раководни вештини“). Оваа обука треба да се фокусира на намената, процесот за управување, мотивирањето, користењето на информациите за учинокот и оценувањето на квалитетот на извршеното оценување на учинокот: оценувањето на учинокот е само еден дел од севкупниот организациски раководен контекст и важно е раководителите да го гледаат и разбираат ИОУВ во поширок контекст наместо само како едноставна формална активност. Истражувањата покажуваат дека ако раководителите не се посветени на идејата за ИОУВ, тогаш и државните службеници не веруваат во него.

Според тоа, обуките треба да започнат со највисокото ниво на РДС. Откако овие раководители на највисокото ниво ќе го прифатат системот, раководителите на пониско ниво и непосредните претпоставени може да добијат обука за развој на вештините. Бидејќи редовните државни службеници (и другите вработени) исто

така се дел од ИОУВ и ние очекуваме нивно активно учество во утврдувањето на целите и/или во процесот на испитување, потребна е определена обука за сите државни службеници.

- Вештините за оценување на учинотот треба да станат дел од процесот за оценување за РДС и раководителите

Откако оценувачите ќе ја поминат обуката, тие треба, исто така, да станат предмет на ИОУВ во однос на тоа како го спроведуваат оценувањето на учинотот: а) веднаш во однос на стекнатото знаење и вештини б) како ги применуваат знаењето и вештините во првиот циклус на ИОУВ, и в) дали може да се забележи видливо подобрување со текот на времето. Ова ќе помогне да се осигури дека оценувањето се врши на сличен и конзистентен начин во сите централни јавни организации и во самата организација.

- Треба редовно да се нудат обуки за „обновување“ на вештините

Откако оценувачот ќе ја помине потребната обука, треба да се понудат и да бараат редовни обуки за обновување на знаењата (врз основа на горенаведеното оценување на раководните вештини за оценување на учинотот и планот за развој во оваа област) за да им се помогне на оценувачите да ги одржуваат потребните вештини за ИОУВ. Ако се воспоставени национални академии, тие треба да нудат такви обуки, во соработка со различни стручни лица од областа, како психолози и сл.

- Содржината на обуките треба да биде ориентирана кон вештини и интерактивна

Обуките се ефективно само ако тие не се сведуваат на предавања за легалистичките или техничките норми, туку, наместо тоа, се фокусираат на клучните вештини што се потребни за спроведување на ИОУВ, како што е утврдувањето на целите за учинотот (организациски и индивидуални), спроведување на интервју за оценување на учинотот, водење евиденција, комуницирање на резултатите за учинотот, изготвување планови за развој, обезбедување повратни информации, поврзување со системот за плати (ако постои таков систем и ако тоа е идејата), подучување и советување, итн. Обуката за редовните државни службеници треба посебно да се фокусира на утврдувањето на целите, водењето евиденција, комуницирањето на резултатите, изготвувањето планови за развој, итн.

МАТЕРИЈАЛИ ЗА ПОДДРШКА

- Неформална/формална мрежа на раководители на единици за ЧР
- Состаноци за лидерството во рамките на организацијата: за стандардизација, адресирање на проблемите, итн.

Двата вида состаноци за дискусии создаваат непроценлив процес за социјализирање меѓу професионалците (ЧР и РДС) што креира заеднички вредности и стандарди и ги решава проблемите во спроведувањето пред да произлезат штетните ефекти на демотивацијата и аверзијата или неусогласеноста. На овој начин може да се постигне поголема прифатеност на алатката, организациските цели и крајната намена.

- Упатства за користење на информациите од ИОУВ (аналитички извештаи наместо описни извештаи)
- Усвојување на централно упатство (ако е воспоставено) за целите на вашата организација (со помош на мрежата за ЧР).

МЕХАНИЗАМ ЗА ОТЧЕТНОСТ (следење и извршување)

Следењето и извршувањето се тековни активности и се од суштинско значење за подобрувањето на практиката на ИОУВ и квалитетот на неговите продукти (информациите од ИОУВ), така што тоа ќе има реална информативна вредност за носење на одлуките во организацијата и управувањето со ЧР. Сите земји од Западен Балкан имаат воспоставено определен вид елементарно следење што би овозможило прегледи во целиот тек на циклусот за оценување ако, како прво, тоа се спроведува и, како второ, ако тоа се врши систематски и со соодветни вештини. Според тоа, за да се подобрат механизмите за отчетност, важно е:

- Да се осигури дека процесот се смета за отворен, транспарентен, правичен и разумен³⁷ преку редовно следење
- Да се почитуваат постоечките механизми (полугодишни прегледи, улогата на контролниот потписник, барања за образложение, интервјуа за учинокот, итн.)
- Да се задолжат единиците за ЧР со вршењето на оваа задача под услов ако ги подобрат вештините за тоа
- Дополнително да се развијат капацитетите за следење
- Независен надзор врз усогласеноста (како во Косово*), препораки НО постои проблемот со моќта на овие препораки

³⁷ OECD. (2007). Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and Other Country Experiences. Paris: OECF

6. Национални прегледи и препораки

6.1. Албанија

Заднински информации

ИОУВ е воведено за првпат со ЗДС од 1999 година, што следеше по Стратегијата за РЈА од 1998 година. ИОУВ е спроведено во практика за првпат во министерствата во 2001 година, како пилот проект, за потоа бавно да се прошири на сите министерства до 2003 година. Тековно, задолжителната постапка за оценување на учинокот е уредена во Законот за државна служба од 2013 година што ги опфаќа и РДС и постојаните ДС. Започнувајќи од 2017 година Албанија експериментира со модел на договори за учинокот за министрите и замениците министри што создава можност за поврзување на институционалниот учинок со индивидуалниот учинок.

Врз прашањето за ИОУВ во Албанија влијаат три фактори: Како прво, нема систематско уредување на ИОУВ визави организацискиот учинок и другите раководни алатки, иако тековно Секторот за стратешко планирање во Кабинетот на Премиерот планира да спроведе модел за процена на институционалниот учинок, врз основа на резултатите постигнати од секоја институција во спроведувањето на своите стратегии и акциски планови. Ова е уште една можност што треба да се разгледа и што може да овозможи каскадно пренесување на целите од институционално на индивидуално ниво, како и поврзување на резултатите на институцијата со резултатите на поединецот во оценувањето на учинокот. Слично на тоа, ИОУВ не е поврзано со хоризонталните функции на ЧР, иако рамката на компетенции се тестира кај РДС. Како второ, раководителите не го сметаат ИОУВ за корисна алатка во нивното секојдневно работење. За нив тоа повеќе претставува оптоварување отколку корисен механизам. Како трето, недостасуваат стимулации за ДС, со исклучок на процесот за обука. Бидејќи резултатите од ИОУВ не се реалистични, тешко е да се развива организацискиот учинок.

Првично, ИОУВ се спроведувало еднаш годишно, со препорака за вршење полугодишно оценување. Зачестеноста на ИОУВ се променила во 2016 година на полугодишна основа со стапка на усогласеност од речиси 90%. Секој државен службеник се оценува во две основни области: 1. Постигнување на работните цели што се утврдени за него/неа, врз основа на целите на единицата и институцијата (единствената земја во ЗБ) 2. Оценување на индивидуалните вештини и компетенции покажани во текот на периодот на оценување. Албанија се разликува од останатите земји во регионот бидејќи целите што се утврдуваат за секој државен службеник се засноваат врз целите на единицата и институцијата каде што службеникот работи и, според тоа, таа е единствената земја што создава вертикална врска и врши каскадно пренесување на целите за учинокот на организацијата на ниво на индивидуализирани цели за учинокот. Образецот за ИОУВ е централизиран со малку флексибилност за приспособување на компонентите на оценувањето кон организациските потреби, бидејќи сите критериуми за оценување се претходно утврдени во Одлуката на Советот

на министри за ИОУВ за ДС воопшто, со исклучок на целите за секој државен службеник што се разликуваат во зависност од лицето и од неговата позиција.

Системот осигурува комуникација меѓу оценувачот и оценуваното лице преку интервјуто за оценување на учинокот, каде што се утврдуваат индивидуалните цели и се соопштуваат резултатите во писмена форма и каде што ДС добива можност да коментира и да ја оспори оценката или севкупното оценување. Меѓутоа, реалното спроведување заостанува со релативно висок удел на дискусија за целите, но второ најниско обезбедување писмено образложение во регионот на Западен Балкан.

Непосредниот претпоставен е клучниот актер во процесот бидејќи тој или таа е главниот оценувач и го следи напредокот на државниот службеник во текот на целата година. Тој/таа треба да го спроведе интервјуто за оценување на учинокот и има советничка улога во текот на целиот период. Централната управа за државна служба (DoPA) има важна улога во утврдувањето на стандардите, како и во управувањето со добиените информации за резултатите од ИОУВ за креирање на политиките за ЧР, како и за следење на системот. Единиците за ЧР имаат улога за архивирање и водење евиденција и би требало да обезбедуваат совети во текот на процесот доколку има потреба, но капацитетите се ограничени.

Системот треба дополнително да се развива и подобрува во однос на користењето на информациите од процесот за ИОУВ, како за потребите на централните стратегии за ЧР, така и за поединечните организациски одлуки. Формално, системот ги идентификува службениците со извонреден и слаб учинок и оние со слаб учинок може да бидат предмет на програма за градење на капацитетите, како што е предвидено во само неколку земји од ЗБ. Во практиката, службениците со слаб учинок воопшто не се идентификуваат. Оние што постигнуваат извонредни резултати, од другата страна, е предвидено да добиваат бонуси за учинокот, но таквиот систем беше укинат и наместо тоа во 2013 година беше воведен надоместок за учинок во структурата на платите. Меѓутоа, овој дел од структурата на платите сè уште не се спроведува. DoPA сака внимателно да креира определени сценарија и да ги види сите можни ефекти пред да започне со спроведувањето на оваа компонента во платата. Развојната функција на ИОУВ е формално предвидена при што единиците за ЧР би требало да изготвуваат индивидуални планови за обука и развој. Меѓутоа, во практиката, добиените информации не се корисни и/или целосни, а и капацитетите на единиците за ЧР се многу ограничени во оваа смисла.

Очигледно е дека единиците за ЧР, оценувачите и раководителите ќе треба да бидат подобро обучени за своите улоги. Сепак, ASPA изготвила програма за обука за ИОУВ по воведувањето на системот на почетокот на 2000 година и раководителите на единиците за ЧР и посебни раководители и оценувачи учествувале во активности за обука. Таквите обуки, меѓутоа, не биле со интерактивна природа (структурата на законот) и не биле поврзани со другите раководни алатки и не била обезбедена обука од 2015 година наваму. Со изготвувањето на новата програма за обуки за УЧР во 2018 година се добива можност за воспоставување на многу потребното подобрување на раководните вештини, вклучително и за ИОУВ.

Препораки

- **Редизајнирање на намената**

Системот за индивидуално оценување на учинокот во Албанија е добро дизајниран и е во согласност со најголемиот број модели за оценување на учинокот што се користат во другите европски земји. Меѓутоа, од практична гледна точка, на системот му недостасува цел или мотивација. Бидејќи напредувањето во класите на платата сè уште не е функционално, системот ја загуби основната причина за своето постоење.

- **Зајакнување на развојната функција на ИОУВ**

Без оглед на долгорочните напори на владата да го земе предвид воведувањето на врска со системот за плати/бонуси, постои потреба за рефокусирање на ИОУВ повеќе во областа на развојот на државните службеници.

- **Искористување на информациите од ИОУВ за идентификација на потребите за обука**

ИОУВ може да се искористи за утврдување кои државни службеници би имале корист од особено ценети програми за обука на високо ниво, што се разликуваат од програмите за обука што се наменети за пополнување на јазовите во знаењето/практиката на државните службеници (врз основа на методологијата за процена на потребите за обука).

- **Развој на постапки што се наменети за оценување на организацискиот учинокот и подобра врска со индивидуалното ИОУВ.**

Индивидуалното ИОУВ не може да се разгледува и развива изолирано од организацискиот учинок. Во оваа областа Албанија ја очекува многу работа. Иако целите на институциите треба да бидат дел од обрасците за индивидуалното ИОУВ, оваа врска отсутува во практиката. Ако владата продолжи да работи на договорите за учинок за министрите, ова е добар почеток за нивно воведување и за РДС на раководни позиции (агенции, организации во состав) за зголемување на раководната отчетност и започнување со каскадно пренесување на организациските цели на индивидуално ниво.

- **Дизајнирање и спроведување специфични обуки поврзани со ИОУВ**

Без оглед на добрата структура и разумниот модел, спроведувањето што се заснова врз духот на законодавството е далеку зад стандардите. Ова е поврзано со промена на однесувањето и бара постојана обука и подигнување на свеста кај раководителите. DoPA и ASPA треба да дизајнираат и спроведат специфични обуки во врска со ИОУВ и да се фокусираат на непаричните награди, со оглед на тоа што финансиските средства се оскудни и не може да бидат извор за парични награди (барем не во моментот).

- **Преиспитување и подобрување на посебната постапка за оценување на учинокот на РДС**

Владата и DoPA треба да посветат поголемо внимание на спроведувањето на ИОУВ за РДС. Ако постапката има недостатоци на врвот на пирамидата, мала е веројатноста дека ќе биде успешна на дното. Исто така, треба да постои директна врска меѓу целите на институцијата и целите на РДС и резултатите од ИОУВ.

- **Унапредување на отчетноста и интегритетот на раководителите**

Започнувајќи од највисокото раководство, постои потреба за унапредување на отчетноста и интегритетот на раководителите во спроведувањето на оценувањето на учиниот.

- **Зајакнување на капацитетите на DoPA како актер за следење и контрола на квалитетот во ИОУВ**

Иако не е директно вклучена во процесот, DoPA треба да има поголема улога и да ги советува институциите како да добијат пореалистични резултати од оценувањето на нивните вработени. Постои потреба за подигнување на свеста на владата и највисокото раководство за придобивките од постапката за ИОУВ, доколку таа се практикува правилно.

6.2. Босна и Херцеговина

Заднински информации

Постоечката регулатива за оценувањето во сите три структури на државната служба во БиХ датира од 2011 година. Таа година на државно ниво и на ниво на ФБиХ се донесени целосно нови правилници за индивидуално оценување на учинокот, додека, пак, РС спроведе значителен пакет од измени на правилникот од 2009 година. Потегот за воведување на промените бил мотивиран од проектот за техничка помош спроведуван од Канцеларијата на координаторот за реформи на јавната администрација во БиХ. Не се воведени какви било значајни промени по усвојувањето на новите решенија.

Административната култура на босанските структури за јавната служба влече корени од комунистичката држава (поранешна Југославија) и, како таква, е прилично незапознаена со каков било вид алатки за управување со учинокот. Учинокот првенствен се разбирал како лојалност и послушност. Оттаму, улогата на администрацијата во минатото била сведена на извршувањето на волјата на функционерите на комунистичката партија, што денес сè уште е одразено во техничко-административната улога на единиците за ЧР (ако постојат) наместо повеќе проактивно управување со човечките ресурси. Рутинските одлуки за резултатите од оценувањето на учинокот сè уште формално се потпишуваат од највисокото раководство, со можен ризик од политизирање, бидејќи го многу случаи раководителите на институциите се политички именувани лица.

Формалниот систем за ИОУВ се применува и е задолжителен еднакво за сите вработени во ЦЈА што се опфатени со ЗДС и со Законот за работни односи: вработените на неопределено време што се уредени со ЗДС, вработените на неопределено време што не се уредени со ЗДС но сепак се опфатени со Правилникот за ИОУВ, како и вработените со договор на определено време (со исклучок на РС каде овие вработени не се опфатени). ИОУВ ги опфаќа и РДС. Меѓутоа, кога РДС се раководители на институциите наместо на раководни позиции едно ниво под министерот/раководителот, се применува сосема различна постапка за ИОУВ со формирање посебна комисија без стриктна постапка на којашто раководителите на институциите треба да ги поднесат своите годишни извештаи. Теоретски, ова постапка би овозможила поврзување на раководната отчетност со севкупниот организациски учинок и улогата на раководителот на институцијата во рамките на организацијата, со дискусии за визијата, идните цели и нивното операционализирање во материјални резултати. Во практиката, многу малку информации (или воопшто не) се достапни за последиците за РДС во случајот кога институциите имаат слаб учинок.

Редовното ИОУВ треба да се спроведува двапати годишно во БиХ и РС и најмалку еднаш во ФБиХ, што во практиката не се почитува. Промените што беа воведени преку проектот за техничка помош во 2010-11 г. ги вклучија целите за индивидуалниот учинок во ИОУВ и на тој начин го подобрија системот бидејќи тој им овозможува на раководителите да проценат до колкав обем подредените вистински ги исполнуваат своите цели за учинокот; исто така, системот им овозможува на единиците за ЧР во поединечните институции да извлекуваат заклучоци за посветеноста на вработените

(особено на раководителите) кон оваа активност и да добијат сознанија за реалната вредност на оваа практика. Сепак, целите за индивидуалниот учинок не се поврзани со општите организациски цели и вообичаено се мешаат со активности што се земени директно од описот на работното место. Една од позитивните карактеристики на системот е постоењето на интервјуто за оценување на учинокот, каде, во сите три државни структури, државниот службеник има слобода да понуди противаргументи во однос на предложените цели и/или резултатите пред финализирањето на ИОУВ, што го зајакнува односот меѓу оценувачот и оценуваното лице. Покрај целите, ИОУВ користи фиксно утврден збир од критериуми што се генерички за сите ДС и не допуштаат флексибилност за нивно приспособување кон организациските потреби или потребите на ДС. Рамката на компетенции сè уште не е развиена (освен за регрутирањето на државно ниво) и нема формална улога во збирот на критериуми за оценување и, според тоа, не постои дополнителна хоризонтална врска со останатите функции за управување со човечки ресурси, како што се регрутирањето и/или развојот. Да сумираме, севкупното ИОУВ се сведува на оценка што се дава во описна форма (незадоволителен, задоволителен, успешен, извонреден) преку собирање на завршните оценки од двете горенаведени компоненти: исполнување на целите за учинокот и критериумите.

Претходниот систем не давал можност за систематизирање на податоците од ИОУВ било на институционално ниво или на ниво на државната служба (за обезбедување податоци за оваа активност за соодветните влади). Ова се променило, но сепак вредност на информациите од ИОУВ што се собираат од единиците за ЧР и од централните агенции за државна служба се многу ограничени и потенцијалот за стратешко управување со човечките ресурси во областа на развојот на ДС е недоволно искористен.

Се чини дека прашањата во врска со ИОУВ остануваат многу ниско на владиниот список со приоритети. Ова е жално бидејќи збирните податоци што се генерираат од страна на агенциите им даваат можност на владите во БиХ да решат некои долготрајни проблеми, како што е многу големиот број на највисоки оценки.

Препораки

- **Рedefинирање на намената на ИОУВ за поместување на фокусот од наградување/казнување на вработените кон осигурување на нивниот индивидуален развој**

ИОУВ постои за да им помогне на поединечните вработени да се развиваат како професионалци и професионалниот развој е соодветна награда за оние што работат извонредно. Можноста за награди може да се зачува но треба да се применува многу селективно (т.е. единствено во случаите кога некој вработен прави повеќе од она што се очекува од него/неа). Оние што ја вршат својата работа добро не би требало да бидат наградувани за тоа; тие се вработени за да работат добро и ја добиваат својата плата (и определени привилегии) за возврат.

- **Редизајнирање и осигурување на зачестеноста на ИОУВ (и воведување вонредно тримесечно оценување за вработените со слаб учинок)**

Тековно, раководителите се жалат дека двегодишните оценувања одземаат многу време и, за возврат, создаваат фрустрации и кај оценувачите и кај оценуваните (поради погрешните очекувања дека ИОУВ би требало да резултира со награди). Оценувањата на годишно ниво ќе создаваат помалку административна работа. Истовремено, вработените со слаб учинокот треба да се решаваат преку вонредно оценување што може да се иницира веднаш по завршувањето на редовниот циклус. Тоа би требало да трае три месеци и ако вработениот не покаже подобрувања во својата работа во овој период, неговиот/нејзиниот работен ангажман треба да се прекине.

- **Воведување редовна обука за ИОУВ за раководителите**

Оваа обука треба да се нуди најмалку еднаш годишно до страна на агенциите за државна служба. Посебен акцент треба да се стави на утврдувањето на целите за учинокот. Оваа обука треба, исто така, да го олесни пренесувањето на пораката за поместувањето на намената на целата активност.

- **Посветување поголемо внимание на оценувањето на раководните државни службеници (раководители на институции)**

Сегашните постапки се прилично нејасни и целосно се фокусираат на обемот на извршувањето на годишниот план за работа. Потребна е поцврста постапка што се фокусира на покажувањето на раководните компетенции како што се лидерството, планирањето и организирањето на работата.

- **Осигурување на искористувањето на збирните податоци од оценувањето на учинокот**

Тековно, не сите поединечни институции ја исполнуваат обврската за поднесување на стандарден образец што содржи збирни податоци за активноста. Како резултат на тоа, податоците што агенциите за државна служба ги презентираат на своите соодветни влади во БиХ се нецелосни. Ова мора да се промени во иднина бидејќи збирните извештаи што се поднесуваат до владите се од големо значење за решавање на стратешките прашања во врска со човечките ресурси.

6.3. Косово*

Заднински информации

Формално, оценувањето на учинокот се врши за целите на зголемување на успешноста во работењето и осигурување на постепено подобрување на професионалниот капацитет и квалитетот на административните услуги преку потврдување на исполнувањето на целите што се утврдени на почетокот на периодот на оценување. Системот за ИОУВ, утврден во ЗДС, не се спроведувал сè додека не бил довршен процесот на класификација на работните места во 2014 година. Оценувањето на учинокот треба да се врши на годишно ниво, од страна на раководителите, користејќи стандардизиран образец и врз основа на работните цели и компетенциите на јавните службеници. Новиот нацрт ЗДС што се разгледува во Парламентот во времето на пишување на овој извештај предвидува отстранување на задолжителната распределба и воведување дополнителни облици на оценување како што се самооценувањето и хоризонталното оценување што е резервирано за РДС.

Во Косово*, системот за ИОУВ нема воспоставено јасна врска меѓу процесот за организациско планирање и планирањето и спроведувањето на ИОУВ и, според тоа, не овозможува мерење на постигнувањето на организациските цели. Покрај тоа, ИОУВ не може да се спроведува во согласност со целите и активностите на државните службеници бидејќи во многу случаи недостасуваат дури и годишните планови за државните службеници, иако тие претставуваат основа за нивното ИОУВ.

Во 2012 година се воведени „ограничувања на нивоата на оценување“, т.е., квоти за распределбата на ИОУВ за да се избегне преувеличувањето на оценките и да се овозможи користењето на оценувањето на учинокот како алатка за други процеси, како, на пример, кариерното напредување. Во практиката, примената на квотите при оценувањето на учинокот доведе до неколку жалбени постапки што беа решени во полза на жалителите. Исто така, распределбата на овие квоти не се почитувала и оценките биле преувеличени. Свкупно, перцепцијата на вработените во единиците за ЧР е дека распределбата на квотите е бескорисна и дека нема никаква додадена вредност за процесот на ИОУВ.

Во смисла на односот меѓу оценувачот и оценуваното лице, Косово* има воспоставено неколку алатки што им овозможуваат на ДС да се вклучат во процесот за ИОУВ, како што се заедничкото утврдување на целите и полугодишното интервју. Меѓутоа, формалните упатства не бараат дискусија за резултатите и тие се обезбедуваат во фиксен претходно утврден образец за ИОУВ што сепак претставува исчекор во споредба со образецот од претходниот систем за ИОУВ што обезбедувал само ограничен простор за коментари. Меѓутоа, образложението на коментарите е задолжително само за три од петте категории на рангирање и, оттаму, теоретски, ако се почитува задолжителната распределба тогаш 40 % од сите оценувани лица не се формално обврзани да добијат пишани коментари покрај нумеричката оценка.

Резултатот од оценувањето нема формални последици за платите или кариерниот развој, со исклучок на условот дека негативното оценување го дисквалификува

кандидатот за интерно унапредување. Дополнително, и ННО и нашата студија упатуваат на голем број случаи на неусогласеност како во спроведувањето на ИОУВ, така и во однос на поединечните аспекти како што е неутврдувањето на целите за обезбедување основа за оценување на вработените. Една од причините се чини дека е тоа што процесот е директно поврзан со системот за класификација и систематизација на работните места во државната служба, но и општо слабата раководна отчетност.

Во однос на градењето на капацитетите, изготвени и спроведени се програми за обука за постапката за ИОУВ од страна на централните органи во текот на првите години по нејзиното донесување, заедно со упатства за спроведувањето на постапката. Меѓутоа, оценувачите сè уште имаат слаби капацитети за ефективно спроведување на процесот за ИОУВ.

Конечно, не постои врска меѓу ИОУВ и стратешкиот развој на човечките ресурси. Проблемот со усогласеноста се сретнува и на нивото на собирањето на податоците од процесот за ИОУВ од страна на поединечните единици за ЧР, како и од DCSA, бидејќи само половина од институциите поднесуваат информации до оваа централна агенција. Формално, државната служба е кариерно заснована и, во согласност со правната рамка, резултатите од ИОУВ треба да имаат влијание врз унапредувањето, развојот, плаќањето, престанокот на работниот однос, итн. Во практиката, сепак, влијанието на резултатите од ИОУВ е речиси незначително. Како последица на тоа ИОУВ е претворено во формален процес без какво било влијание врз државните службеници и самата организација.

Препораки

- **Зајакнување на планирањето на ИОУВ во севкупната раководна рамка**

Поврзување на стратешките планови и приоритети на Владата, секторите и институции со годишните (лични) цели, во однос на коишто ќе се оценува индивидуалниот учинок. Утврдувањето на целите треба да започне од високото раководство и да продолжи со пониските нивоа следејќи го истиот вертикален пристап. На овој начин, целите и приоритетите на институцијата каскадно се пренесуваат на пониските нивоа во организацијата. Тоа ќе им овозможи на високите раководители да делегираат соодветни елементи од сопствените цели на членовите на нивните тимови. Конечно, треба да се изготви, спроведува и следи постапка/упатство за утврдување адекватни годишни цели што се поврзани со институциските и секторските приоритети.

- **Воспоставување и зајакнување на капацитети за следење за подобрување на усогласеноста во спроведувањето на ИОУВ**

Следењето и оценувањето на учинокот на вработените не е „инстант“ туку е тековна активност. Учинокот на оценуваното лице треба да се следи во текот на целата година, што вклучува континуирано следење на неговиот/нејзиниот учинок и следење на исполнувањето на секоја посебна цел. Оценувачот треба, во текот на годината, да собира податоци и да набљудува колку е успешно оценуваното лице во својата работа, земајќи ги предвид природата на работата, стручноста и искуството на државниот службеник. Ова ќе овозможи преземање превентивни мерки, обезбедување влезни податоци за завршното ИОУВ (на крајот на годината) и ќе осигури подобар

учинок, а со тоа и подобро постигнување на целите на поединецот/единицата/институцијата.

- **Подобрување на комуникацијата меѓу оценувачот и оценуваното лице**

Полугодишниот преглед треба да се користи од оценувачот и оценуваното лице како можност за заедничко прегледување на постигнатиот напредок во остварувањето на договорените цели, како и за идентификација на недостатоците и договарање поправни мерки за претстојните месеци. Оттаму, полугодишниот преглед треба да стане задолжителен за да му се овозможи на непосредниот претпоставен да спроведе полугодишен преглед преку формален состанок со оценуваното лице. Слично на тоа, треба да се обезбедува образложените за резултатите за сите категории во текстуална наместо само во нумеричка форма.

- **Редизајнирање на моделот на ИОУВ**

Сегашниот модел на ИОУВ е најосновниот облик на оценување. Оценувачот/раководителот ја дава својата оценка за оценуваното лице. Нема самооценување и оценување од страна на подредените. Оценувањето е еднонасочно и врз принципот одгоре-надолу. Пред да се воведат нов модел на ИОУВ за РДС што вклучува самооценување (давање повратни информации за сопствениот учинок), овој модел треба да се тестира за да се проценат неговата административна сложеност и придобивките што ги носи. Треба да се има на ум дека ако сакаме да постигнеме усогласеност, административната едноставност на системот е еден од предусловите.

- **Подобрување на капацитетите на оценувачите**

Еден од општите проблеми на системот за ИОУВ во Косово* е тоа што оценувачите не се доволно обучени за тоа како ефективно да спроведуваат ИОУВ. Треба да се развие модул за задолжителна обука за раководителите за зголемување на капацитетите на раководителите и службите за управување со човечки ресурси, што може да вклучува и компоненти од системот за ИОУВ, како, на пример, утврдување на соодветните годишни цели, оценување на вработените, спроведување интервју за оценување, како и анализирање на резултатите од ИОУВ. Обуките треба да бидат многу интерактивни. Дополнително, задолжителните програми за обука на ниво на раководството што се предвидени во нацрт законот за јавните функционери треба да содржат посебен модул за ИОУВ во државната служба.

- **Зајакнување на користењето на резултатите од ИОУВ**

Сегашната постапка за ИОУВ не обезбедува доволно информации за искористувањето на резултатите од ИОУВ на централно ниво. Таа предвидува дека МЈА ги собира сите резултати од оценувањето на учинокот од сите институции, но не наведува за каква цел (унапредување, развој, плаќање, итн.). Според тоа, треба да се изготви, спроведува и следи посебна постапка/упатство за управување со и користење на резултатите од ИОУВ од страна на централните органи како што е МЈА. Конечно, вработените во МЈА треба да бидат обучени за спроведување на оваа постапка/упатство за управување со и користење на резултатите од ИОУВ, а треба и да се зајакнат нивните капацитети за изготвување посебни анализи за мерење на влијанието на резултатите од ИОУВ.

6.4. Македонија

Заднински информации

Оценувањето на учинокот на административните службеници е воведено за првпат во 2005 година. Оценувањата на државните службеници биле вршени врз основа на податоци за стручното знаење и работните вештини, залагањето, постигнатите резултати, креативноста и свесноста при вршењето на службените задачи што се од значење за вршење на службата. Во 2015 година е воведен модифициран 360° модел (без самооценување) како замена за еднонасочното оценување. Започнувајќи од 2016 година тој е задолжителен за сите јавни тела. Системот е изменет во април 2018 година, со отстранување на задолжителните квоти за вработените со најдобриот и најлошиот учинок, бидејќи тие не ги постигнале очекуваните цели, но креирале притисок, чувство на несигурност и ги нарушиле личните односи меѓу вработените. Новата Стратегија за јавната администрација 2018-22 предвидува уште една промена во пристапот кон ИОУВ, со можно поедноставување на процесот и воведување на плаќање по учинок.

Системот го поврзува оценувањето на учинокот со компетенциите на државните службеници, што претставува голем потенцијал за идниот развој на ефективен процес за ИОУВ. Меѓутоа, рамката на компетенции е сè уште во својата почетна фаза, и недостасува операционализација и поголема флексибилност за нејзина примена во поединечните институции, иако предвидува определена флексибилност за различните категории на ДС. Оттаму, теоретски, рамката на компетенции дава солидна основа за изготвување на индивидуални планови за професионален развој, но во практиката ова не се искористува со целосниот потенцијал.

ИОУВ е дизајнирана како високо партиципативен процес што започнува со идентификацијата на работните цели и задачи како заедничка активност на оценувачот и оценуваното лице; утврдување индивидуален план за професионален развој и постапка за полугодишно интервју за процена на постигнатиот напредок. Сепак, студијата покажа дека најголемиот дел од партиципативните мерки ретко кога се почитуваат, на пример, полугодишното интервју се прави во 15% од анкетираниите институции. Покрај тоа, партиципативната природа исчезнува во завршната фаза кога крајните резултати на сложениот процес за ИОУВ според моделот 360 степени, со многу инпути и од надворешни актери, се обезбедуваат само во писмена форма и тие се изразени нумерички наместо во форма на повратни информации за идно разгледување на можен план за развој.

Искуството од примената на системот за управување со учинокот покажува дека процесот е премногу сложен и административно комплициран за примена, како во смисла на ангажирање на човечките ресурси, така и во смисла на поврзаните обрасци и времето за спроведување на процесот. Според тоа, во голема мера изненадува фактот што таквиот сложен систем за ИОУВ не е соодветно поддржан од достапни упатства и прирачници и/или обуки што би ги зајакнала вештините на раководителите, оценувачите и единиците за човечки ресурси, така што тие би можеле да добијат поголема улога на стратешки центар за поддршка наместо само на административно-техничка служба. Во моментот, МИОА е координативното тело за политиката за обука

на јавната администрација, меѓутоа, финансиските и човечките капацитети на МИОА се ограничени и едвај да се достапни какви било обуки. Според тоа, на раководителите не им е достапна редовна обука за развој на раководните вештини, вклучувајќи ги оние што се поврзани со ИОУВ.

Нискиот капацитет на МИОА се одразува и во неговата улога во однос на стратешкото искористување на информациите што се собираат преку ИОУВ; овие информации едноставно не се собирале во минатите три години (2016, 2017 и 2018). Ова има сериозни последици за користењето на информациите како на организациско, така и на централно ниво, при што податоците покажуваат дека овие информации се користат ад хок, наместо на систематски начин.

Севкупно, системот како таков се смета за формална активност што не секогаш е точна, но е премногу сложена. Ова повлекува дека овој систем може да има мала улога во мотивирањето на административните службеници да го подобрат својот учинок. Нема јасно разбирање за улогата на системот за оценување и неговата релевантност за учинокот на организацијата.

Препораки

- **Поедноставување на моделот 360 степени на ИОУВ**

Системот би имал корист од поедноставување на постапката и резервирање (ако воопшто се задржи) на моделот 360 степени само за РДС. Треба да се размисли за поедноставување на процесот и намалување на видовите и бројот на оценувачите за секој административен службеник на таков начин што нема да се остави никаков простор за манипулации со надворешните оценувачи. Ако сè уште се размислува за користење ИОУВ со повеќе извори, тој систем треба прво пробно да се употреби и тестира со поедноставни верзии, како што се хоризонталните прегледи и/или самооценувањата. Повторно, единицата за ЧР има многу важна улога за ова.

- **Зајакнување на капацитетот на единиците за ЧР за обезбедување модерни професионални услуги за управување со човечки ресурси**

Професионалната единица за ЧР во една организација е од суштинско значење за приспособување на ИОУВ кон организациските потреби, обезбедување поддршка за РДС, оценувачите и оценуваните лица (интерни упатства, работилници, состаноци), истовремено почитувајќи ги централните упатства.

- **Редизајнирање на намената на ИОУВ и нејзино јасно соопштување на сите вработени**

Дел од најсилните фактори што имаат негативно влијание врз перцепцијата за оценувањето на учинокот се формалноста и неусогласеноста во рамките на процесот за ИОУВ. Перцепцијата на вработените за правичноста на оценувањето на учинокот е од критично значење за успешноста на кој било систем за оценување. Вработените треба да бидат целосно свесни за процесот за оценување на учинокот и дека самиот процес е јасен и транспарентен. Од суштинско значење е раководството на високо ниво да презема сериозни чекори за осигурување дека ИОУВ ја исполнува својата намена и да обезбедува поддршка во носењето на клучните одлуки во врска со управувањето со човечките ресурси во организацијата. Ова ќе ја развие перцепцијата

на вработените дека системот се користи за постигнување посебна цел и, што е поважно, дека фокусот на ИОУВ е на развојниот аспект. Ова може да се постигне преку зајакнување на улогата на единицата за ЧР во целиот процес, осигурувајќи дека единиците за ЧР организираат релевантни обуки и информативни сесии за намената на ИОУВ.

- **Зголемување на капацитетите за следење и извршување**

Усогласеноста со ИОУВ и неговите модерни карактеристики во однос на дизајнот (на пр., многу напреден партиципативен процес) е на едно од најниските нивоа во Западен Балкан, што е поврзано со сложеноста на процесот и недовербата. Меѓутоа, од суштинско значење е да се осигури усогласеноста преку мерки за следење и извршување што може да се спроведуваат на организациско ниво (единици за ЧР) и/или на централно ниво (МИОА). Треба да разгледа можноста за санкции за неусогласеност во форма на дисциплинска постапка.

- **Воведување текстуално оценување (не само нумеричко)**

Сите оценувања треба да бидат на образец во писмена форма и треба така да му бидат комуницирани на оценуваното лице (вклучувајќи образложение, не само нумерички податоци). Во практиката, разговорите за следење и преглед на учинокот треба да бидат поврзани со компетенциите - реалниот учинок во споредба со компетенциите. Ова е еден аспект. Другиот аспект е да се разгледува учинокот во однос на задачите и целите.

- **Зајакнување на рамката на компетенции**

Системот е дизајниран на таков начин што ги поврзува учинокот и компетенциите на вработените, што претставува најголем напредок во Западен Балкан во оваа смисла. Меѓутоа, се чини дека операционализацијата на компетенциите е на ниско ниво и потребно е дополнително да се зајакне. Треба да се спроведе операционализација на компетенциите преку примена на транспарентни и правични показатели за секоја категорија за рангирање при оценувањето на учинокот – утврдување нови стандарди за прифатливо и неприфатливо однесување, итн. поврзани со секоја категорија на незадоволителен учинок, прифатлив учинок и натпросечен учинок.

- **Зголемување на капацитетот на оценувачите**

Прифаќањето на пристапот без адекватно знаење и ресурси нема да ги даде посакуваните резултати. Многу важно е да се идентификуваат и развијат потребните вештини за успешно спроведување на процесот за оценување. Утврдувањето СМАРТ цели, вештините за интервјуирање и обезбедувањето ефективни повратни информации се најважните вештини за раководителите што треба да се зајакнат преку редовна обука што му се обезбедува на секој оценувач.

Редовната обука за оценување на учинокот со зголемен фокус на подобрувањето на вештините е многу важна. Треба да се прави разлика меѓу обуката за правната основа за оценувањето и презентацијата на постапката и обуката за стекнување на неопходните вештини за успешно спроведување на целиот процес.

6.5. Црна Гора

Заднински информации

Во текот на изминатите години Црна Гора помина низ значајни трансформации на формално-правната рамка за државната служба, вклучително и во однос на индивидуалното оценување на учинокот на вработените. Новиот Закон за државните службеници и вработените во државната управа беше донесен во 2017 година и започна да се применува во јуни 2018 година. Краткиот преглед на промените во врска со ИОУВ во новиот ЗДС упатува дека се направени чекори во вистинската насока, во голема мера поради фактот што категоријата на раководители на органите на државната управа е вклучена во опфатот на законот и последователно ќе биде предмет на редовно оценување на учинокот двапати годишно. Без оглед на подобрувањето на правната рамка за оценување на учинокот, во оваа област треба да се надминат повеќе предизвици. Исто така, новиот закон утврдува експлицитна врска меѓу лицата со слаб учинок и нивниот развој наместо нивното казнување.

Дополнително, севкупната раководна култура не е стимулативна и не води кон практиката на идентификување на оние со најдобриот и со најслабиот учинок на крајот на процесот за ИОУВ за целите на обезбедување поддршка за нив да го исполнат својот потенцијал, да продолжат да се развиваат и да ги прошируваат своите вештини и/или да се подобруваат. Следствено, ИОУВ не води кон личен развој, кон обезбедување обука за оние на коишто им е потребна, ниту пак дава можност да се наградат најдобрите за нивните резултати. ИОУВ, исто така, не се користи за поттикнување на хоризонталната мобилност на државните службеници во рамките на институциите. Фокусот е поставен пред сè на исполнувањето на формалните аспекти на ИОУВ, наместо на обидот за искористување на добиените резултати во полза на поединечниот изведувач и севкупната предметна организација. Дел од проблемот лежи во фактот што концептот за раководна култура и, оттаму, за раководна отчетност е туѓ за локалната структура каде што моќта вообичаено е концентрирана на врвот на јавната администрација.

ИОУВ во Црна Гора не е доволно поврзано со другите функции за управување со човечки ресурси. Иако тоа е формално поврзано со унапредувањето, трансферите, наградувањето и престанокот на работниот однос, примената на овие законски одредби недостасува. Дополнително, ИОУВ не е поврзано со професионална обука или образование. ИОУВ, исто така, не се користи за поттикнување на хоризонталната мобилност на државните службеници во рамките на институциите.

Во смисла на дизајнот на ИОУВ, индивидуалните работни цели не се поврзани со стратешките/организациските цели. Дополнително, генеричките описи на работните места го отежнуваат утврдувањето на работните цели, бидејќи во описите на работните места не може да се види јасно никакво очекувано однесување од вработените на работа. Оттаму, поединечниот државен службеник не може да најде низа од утврдени (и постигнати) индивидуални цели во постапката за ИОУВ. Претходниот систем со две категории за рангирање (задоволува/не задоволува) го продуцираше највисокиот број на ДС со оценката „задоволува“ во Западен Балкан. Особен проблем во практиката е фактот што предложените оценки многу често не се

доволно објаснети и образложени и се даваат во нумеричка форма, наместо да служат како основа за започнување дискусија. Ова резултира во спорови што државните службеници ги поведуваат пред административните и судските органи.

Капацитетите на сите страни што се вклучени во процесот за ИОУВ, како раководителите оценувачи, така и единиците за ЧР и државните службеници, се чини дека се многу слаби. Каква било обука за раководни вештини, но и за прашања поврзани со ИОУВ, на пример, како да се утврдуваат организациските и индивидуалните работни цели, тековно недостасуваат и малкуте достапни обуки не се доволно привлечни за целната публика. Обуката е многу ограничена за категоријата на стручното раководство и стручните вработени, што е особено проблематично во случај на оние што претходно не вршеле ИОУВ. Обезбедувањето постојана обука и информирањето на сите учесници во процесот е од суштинско значење за процесот на оценување на учиниот.

Препораки

- **Развој на организациска рамка за управување со учиниот**

За да се зајакне процесот за ИОУВ и да се утврдат индивидуалните работни цели ќе биде неопходно да се развие организациска рамка за управување со учиниот што ќе утврди јасни организациски цели. На овој начин, државниот службеник ќе биде способен да го препознае своето влијание и улога во постигнувањето на цели на институцијата и севкупните цели на Владата.

- **Зајакнување на врската меѓу ИОУВ и останатите функции за управување со човечки ресурси**

Иако постои потреба да воспоставување на врската со системот за награди, кон овој аспект на ИОУВ мора да се пристапи внимателно. Практиката покажува дека ако ИОУВ се поврзе со напредувањето во кариерата и особено со системот за плати, тогаш постои тенденција оваа активност да се сфаќа „премногу сериозно“ во организацијата, што може да влијае негативно врз работното окружување. Истовремено, ова многу тешко се применува во практиката со оглед на тоа што работата во државната служба не е лесно да се квантифицира и, според тоа, оценувањето во голема мера зависи од дискрециските овластувања на високите функционери.

- **Воведување текстуално оценување (не само нумеричко)**

Секое оценување треба да биде во писмена форма и на овој начин да создаде основа за двонасочна комуникација меѓу оценувачот и оценуваното лице (вклучувајќи образложение на резултатите). Не е доволно некој ДС да се информира само усно за крајната нумеричка оценка и да не добие какво било документирано објаснување што може да стане основа за дискусија во врска со плановите за идниот развој. Текстуалната оценка му овозможува на ДС да се фокусира на однесувањата и опсервациите наместо да стане преокупиран со бројки.

- **Воведување поголем опсег на категории за рангирање**

Тековно, започнувајќи од јули 2018 година, системот за рангирање има три категории, што претставува подобрување во споредба со претходните две категории. Сепак, ова

не овозможува упатување на значителни разлики меѓу државните службеници (ако целта на ИОУВ е да генерира споредби меѓу ДС).

- **Зајакнување на капацитетот за следење**

Отчетноста на сите страни што се вклучени во ИОУВ треба да се зајакне и санкциите за непочитување на ИОУВ треба експлицитно да се утврдат во ЗДС. Особено важно е да се зајакне капацитетот на единиците за ЧР така што тие ќе може да функционираат како центри за поддршка во врска со управувањето со човечките ресурси, но и како центри за следење на квалитетот.

- **Изготвување прирачник за ИОУВ**

Голем дел од постапката за ИОУВ се потпира врз меките вештини на оценувачите, како и врз разбирањето на основната намена и чекорите на оценувањето. Иако правната рамка (Уредба) го дефинира ИОУВ, таа е премногу формална и техничка. Постои потреба за изготвување прирачник што ќе ги оспособи главните актери (оценувачи, оценувани лица, РДС, ЧР) да го разберат основниот процес, неговите чекори и да се запознаат со деталите на процесот преку обезбедување примери и сугестии за подобрување на вештините што се поврзани со ИОУВ.

- **Воведување задолжителна обука (што вклучува и ИОУВ) за раководните позиции**

Треба да има задолжителна обука за категоријата на стручно раководство и стручни вработени за сите аспекти на ИОУВ, особено за оние што претходно не вршеле оценување на учинот; спроведување континуирана обука и информирање на сите учесници во процесот за суштинските цели и важноста на оценувањето на учинот.

- **Подобрување на содржината и управувањето со постоечките обуки**

Многу важен аспект на која било програма за обука е нејзината привлечност за учесниците. Според тоа, од клучно значење е обуките да бидат интерактивни, т.е., да вклучуваат симулации, студии на случај, итн.

- **Зајакнување на искористувањето на информациите од ИОУВ за развој**

Посебно внимание треба да се посвети на поврзувањето на ИОУВ со идентификацијата на потребите за професионално образование и развој. Новиот Закон вложи напори да ја подобри развојната природа на ИОУВ. Треба да се спроведува редовно следење дали развојните планови навистина се утврдени и се почитуваат. Потребни се меки вештини за спроведувањето.

6.6. Србија

Заднински информации

Тековната шема за оценување на државните службеници е воведена во 2006 година како еден од темелите на политички неутрална и професионална државна служба врз принцип на заслуги во Република Србија. Оценувањето на учинокот на државните службеници цели кон добивање објективен, валиден и споредлив исказ за нивниот учинок и нивните способности и компетенции. Тоа треба да обезбеди основа за носење одлуки за личните прашања за предметниот државен службеник, но служи и како инструмент за управување со човечките ресурси од поопшта гледна точка (развој на вработените, програми за обука, итн.).

Законот за државни службеници од 2005 година и Уредбата за оценување на државните службеници од 2006 година предвидуваат транспарентни и ефективни постапки за оценувањето. Меѓутоа, за шемата за оценување да стане вистински успешна и веродостојна, овие законски одредби треба да се почитуваат и спроведуваат правилно. Успешно спроведената шема за оценување ќе има и важно и позитивно влијание врз јавната перцепција за системот на државната служба како целина. Воспоставувањето на шемата за оценување на вработените може да се смета како клучен исчекор кон институционалниот развој на државната служба во Република Србија, кон подобрувањето на индивидуалните работни стандарди и кон подобрувањето на обезбедувањето услуги за граѓаните.

Системот за оценување на учинокот не е променет повеќе од 12 години, иако тековната практика покажува голем број недостатоци што ја намалуваат мотивацијата на државните службеници. Во 2018 година МДУЛС и СУЧР ги воведоа компетенциите како клучен критериум за управување со човечките ресурси и нивната адекватна примена во релевантните постапки (регрутирање, оценување на учинокот, унапредување, професионален развој). Ова резултираше со повеќе измени на Законот за државни службеници што беа изготвени во инклузивен процес и врз основа на докази. Подзаконските акти за оценувањето сè уште се изготвуваат и се очекува да бидат донесени во првото тримесечје на 2019 година.

Овој извештај сугерира дека оценувањето на учинокот останува формалност, без практична примена во однос на платите, унапредувањата, трансферите и престанокот на работниот однос. Без оглед на солидната правна рамка, оценувањето на учинокот се покажа неефикасно и неефективно. Проблемите со преувеличувањето на оценките остануваат и се повторуваат секоја година, при што речиси 90% од државните службеници ги добиваат највисоките оценки. Унапредувањата начелно не се можни поради буџетските ограничувања и неправилната примена на оценувањето на учинокот. Оценетите државни службеници имаат право на жалба против нивното рангирање. Конечно, оценувањата на учинокот се спроведуваат во сите јавни органи, но само како формална активност.

Препораки

- **Воведување организациска рамка за учинок во секоја институција на јавната администрација**

Организациската рамка за учинок осигурува дека целите на ниво на организацијата се разработуваат во цели на различните организациски единици и понатаму во цели за секој вработен во организацијата, што потоа се користат за оценување на учинокот на вработените. Ова претставува врска меѓу целите на највисокото организациско ниво и вработениот. Тековно не постои таква рамка во јавната администрација и ова е една од основните причини зошто системот за оценување на учинокот е дискредитиран и се смета за вообичаена норма. Треба да се нагласи дека утврдувањето на целите само за организациските единици не е доволно и практиката покажува дека за адекватно спроведување на оценувањето на учинокот е потребно да се утврдат општите и посебните цели за целата организација, за секоја организациска единица и, конечно, за секој поединечен вработен.

- **Поддршка на процесот за воспоставување на организациска рамка за учинок**

Врската меѓу целите на високо ниво и учинокот на поединците не е врска што се воспоставува лесно и е условена од воспоставувањето на организациска рамка за учинок. Иако можеби се чини дека е едноставно да се дефинира, за изготвување на таков документ е потребна посебна експертиза. Тековно, во министерствата на централната влада нема капацитети за воспоставување организациски рамки или за осигурување дека тие ќе функционираат ефективно и треба да се преземат чекори за да се обезбеди поддршка, што претставува огромен предизвик за МДУЛС и СУЧР како клучни институции за спроведување на оваа реформа.

- **Воведување стандарди за учинокот во органите на јавната администрација**

Стандардите за учинок претставуваат какви било утврдени прагови, барања или очекувања што треба да се исполнат за да се задоволи определено/барано ниво на учинок. Стандардите за учинокот треба да се дефинираат за сите работни места и задачи што не може да се дефинираат доволно прецизно со целни вредности. Стандардите за учинокот треба да се дефинираат детално преку аутпутите што треба да се постигнат, т.е. дефинираните работни места/задачи – тие треба да одговараат на соодветната точка од описот на работното место за определена работна позиција. Во случајот ако некој стандард за учинок не е дефиниран доволно јасно, искуството во спроведувањето определена работа со текот на времето води кон подобри и поконкретни дефиниции на работата врз чијашто основа се утврдуваат јасни очекувања од вработените и се добива пообјективно оценување на учинокот на вработениот.

- **Зајакнување на капацитетите на сите раководители за дефинирање „смарт“ работни цели што треба да вклучува и дефинирање целни вредности и стандарди за учинокот**

Оценувањето на учинокот на вработените во јавната администрација започна во 2006 година. Биле организирани многу обуки на оваа тема и огромен број раководители ги посетувале овие обуки. Меѓутоа, по повеќе од десет години оценување на вработените врз основа на дефинираните работни цели сè уште не е постигнат позначаен напредок. Постои намера индивидуалните работни цели да не бидат дел од идниот систем за оценување на учинокот и ова би можело да претставува огромен ризик за целиот процес. Дефинирањето на работните цели е клучен елемент за оценувањето

на учинokот на вработените и обезбедува материјален доказ за тоа што треба да се направи. Фокусирањето само на процената на компетенциите за однесувањето ќе даде одговор на прашањето како, а не што треба да се изврши. Конечно, покрај дефинирањето на целите, видот на повратните информации што се обезбедуваат од раководителите е исто така важен за процесот за оценување на вработените. Обезбедувањето повратни информации овозможува појаснување на очекувањата, приспособување на тежината/нивото на дефинираната цел и потенцијално обезбедување поддршка. Ова се дополнителни знаења и вештини на коишто треба да им се посвети внимание за да се унапреди процесот за оценување на учинokот на вработените.

Референци

- Cardona, F., 2006. Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. *Programme SIGMA de l'OCDE. Paris.*
- Demmke, Christoph. 2007. *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States: Procedure for Performance Appraisal, for Employee Interviews and Target Agreements: Study for the 48th Meeting of the Directors-General of the Public Service of the Member States of the European Union.* European Institute of Public Administration.
- Demmke, C., Hammerschmid, G. and Meyer, R., 2008. *Measuring Individual and Organisational Performance in the Public Services of EU Member States: Survey Commissioned by the Portuguese EU-Presidency.* European Institute of Public Administration.
- European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. 2015. *Quality of Public Administration. Toolbox for Practitioners.* Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>
- European Commission. 2017. *Public Administration Thematic Fiche.* Available at: https://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/public-administration_it.
- Jeannot G., Bezes Ph. 2016. "Mapping the use of public management tools in European public administration", In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes Ph., *Public administration reforms in Europe, the view from the top*, Edward Elgar, pp. 219-230.
- Kuperus, H. and Rode, A. 2016. *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations.* The Hague: Ministry of Interior.
- Meyer-Sahling, J. 2012. "Civil Service Professionalization in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 48, Paris: OECD Publishing.
- Miovčić, Z. et al. 2017. *Quality Management in Public Administration and Public Services in Western Balkans.* Danilovgrad: ReSPA.
- OECD. 2005. *Performance Related Pay Policies for Government Employees.* Paris: OECD
- OECD. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans: A comparative analysis of barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives.* Sigma Papers No. 58. Paris: OECD.
- Perry, J.L., Hondeghem, A. and Wise, L.R., 2010. Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public administration review*, 70(5), pp.681-690.
- Pitlick H. et al. 2012. *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States.* Brussels: European Commission DG Enterprise and Industry.
- Politt, Ch., Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Oxford: Oxford University Press.
- SIGMA OECD. 2017. *The Principles of Public Administration.* Available at: http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf
- SIGMA OECD. 2017. *The Principles of Public Administration. Monitoring Report. Albania.* Paris: SIGMA OECD.

- SIGMA OECD. November 2017. *The Principles of Public Administration. Monitoring Report. Bosnia and Herzegovina*. Paris: SIGMA OECD.
- SIGMA OECD. November 2017. *The Principles of Public Administration. Monitoring Report. Kosovo**. Paris: SIGMA OECD.
- SIGMA OECD. 2017. *The Principles of Public Administration. Monitoring Report. Serbia*. Paris: SIGMA OECD.
- OECD. 2010. *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for Future*. Paris: OECD.
- Staroňová, K. 2017. *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission*. Study for the 67th EUPAN Directors General meeting of the European Union Public Administration Network members, prepared under Slovak EC Presidency. Bratislava: Government Office of the Slovak republic.
- Uudelep, A. et al. 2018. *Analysis of the Professionalization of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*. SIGMA Papers, No. 55, Paris: OECD Publishing.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. and J. Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. Routledge University Press.

Поимник

- Метод за оценување** – методи за мерење на квантитетот и квалитетот на оценувањата на учинокот
- Образец за оценување** – извори за собирање податоци за оценувањето (подредени, колеги на исто ниво, лични, претпоставени, итн.)
- Основна плата** – автоматска плата што се заснова врз описот и категоризацијата на работното место
- Компетенција** – комбинација од знаења, вештини, способности, однесувања и лични карактеристики што му овозможуваат на лицето успешно да врши критични работни задачи, посебни функции или да работи во определена улога или на определена позиција.
- Рамка на компетенции** – инструмент за управување со човечките ресурси што вклучува групи од компетенции што се релевантни за развојот и на организациите и на вработените.
- План за развој** – врз основа на резултатите од индивидуалното оценување на учинокот заеднички се изготвува план за секој вработен со идентификација на развојни цели (поврзани со вештини и компетенции) и активности како тие да се постигнат за да се подобри учинокот.
- Зголемување на плата според заслугите** – варијабилен износ што се додава на основната плата и станува траен дел од вкупната плата
- Партиципативно оценување на учинокот** – систем за оценување во којшто државните службеници се вклучени во неговото дизајнирање
- Извештај за напредокот** – писмен извештај во којшто се разгледуваат резултатите од оценувањето на учинокот: повратни информации во писмена форма
- Оценување на учинокот** – процена на учинокот на некое лице на систематски начин
- Интервју за учинокот** – дијалог меѓу претпоставениот и државниот службеник во којшто се разгледуваат резултатите од оценувањето на учинокот, заедно со идните импликации (цели, подобрувања, итн.): усни повратни информации
- Стандарди/критериуми за учинокот** – утврдување на целни вредности за мерење на квантитативните и квалитативните аспекти на учинокот (на пр., листа за проверка за однесувања, карактеристики, исходи)
- Квоти** – формален начин за разликување на учинокот на вработените, на пример, предвидувајќи дека само 15% со најдобрите резултати се квалификуваат да добијат финансиски бонус или дека само 10% може да добијат највисоки оценки
- Категории/скали за рангирање** – категории за разграничување на учинокот што може да се движат од многу детални до категории што прават разлика само меѓу крајните вредности: многу добрите и многу лошите
- Систем за оценување** – различни пристапи како да се утврди учинокот на секој државен службеник и истиот да се според со учинокот на неговите колеги и да се генерира ранг листа од највисокото до најниското ниво (на пр., шема, поени, картички за запишување на резултатите)
- Мандат** – доживотна гаранција за вработување во државната служба

Оценување на учинотот 360 степени – облик на оценување каде што процената се врши не само од претпоставениот, туку и од колегите, членовите на тимот, подредените и/или други актери што остваруваат контакти со државниот службеник

Оценување на учинотот 180 степени – облик на оценување каде што процената се врши не само од претпоставениот, туку и подредените анонимно го коментираат учинотот на своите раководители

CIP – Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-37-030-5

COBISS.CG-ID 39278608