



ReSPA
Regional School
of Public Administration

ReSPA Activities are
Financed by the EU



**UNAPREĐENJE IMPLEMENTACIJE PROCEDURA
ZAPOŠLJAVANJA ZASNOVANIH NA ZASLUGAMA NA
ZAPADNOM BALKANU:
ANALIZA I PREPORUKE**

Decembar 2015. godine

Autori:

Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Univerzitet u Notingemu

Kim Sass Mikkelsen, Univerzitet Južne Danske

Ansi Shundi, Albanija

Damir Ahmetović, Bosna i Hercegovina

*Hamit Qeriqi, Kosovo**

Margarita Ivanova, Makedonija

Rajko Radević, Crna Gora

Vladimir Vlajković, Srbija

Koordinacija: Goran Pastrovic, Menadžer programa

Molimo da ovaj dokument citirate i navodite u referencama kao:

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

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

Riječi zahvalnosti

Ovu ReSPA regionalnu studiju je naručila Zajednica praktičara - ZP (Community of Practitioners - CoP) za oblast Upravljanja ljudskim resursima HRM / Razvoja ljudskih resursa (HRD) na Zapadnom Balkanu. Inicijativa za analizu kvaliteta procedura zapošljavanja širom regiona potekla je na radionici koja je održana u aprilu 2014. godine u Bečićima, Crna Gora. Zasnovana je na spoznaji da su nacionalne vlade i njihove agencije za državnu upravu na centralnom nivou, organi i službe za upravljanje ljudskim resursima uložili veliku energiju u reformu državne uprave i uspostavljanje novog zakonodavnog okvira. Sljedeći logičan korak je rad na implementaciji novog zakonodavstva, a posebno na poboljšanju kvaliteta njegove primjene.

Rad na Regionalnoj studiji započeo je u ljeto 2015. godine nakon obimne diskusije između članova Zajednice praktičara, predstavnika ReSPA i autora ove studije. Nalazi i preporuke će biti osnova za dalji rad članova Zajednice praktičara kod kuće, u saradnji sa ReSPA. Drugim riječima, završetak ove Regionalne studije je zapravo polazna tačka za obiman program rada usmjeren na poboljšanje kvaliteta upravljanja ljudskim resursima na Zapadnom Balkanu.

Završetak ove Regionalne studije ne bi bio moguć bez podrške koju je pružila ReSPA, a naročito Suad Musić, Goran Paštrović, Fatos Mustafa i Vanja Ivanović. Posebno zahvaljujemo članovima Zajednice praktičara za oblast Upravljanja ljudskim resursima / Razvoj ljudskih resursa (CoP HRM/HRD) koji su pružili punu podršku u pripremi i tokom realizacije projekta.

*Jan-Hinrik Meyer-Sahling
Decembar 2015. godine*

SADRŽAJ

1. UVOD	6
1.1. CILJEVI	7
1.2. PRISTUP	7
1.3. OPŠTI NALAZI.....	9
1.4. OPŠTE PREPORUKE	10
2. KVALITET IMPLEMENTACIJE	14
2.1. ZAPOSŁJAVANJE PREMA ZASLUGAMA U ZAKONIMA O DRŽAVNOJ UPRAVI.....	14
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	15
2.2. OBJAVLJIVANJE OGLASA I DAVANJE ODOBRENJA	18
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	20
2.3. FORMIRANJE I ULOGA KOMISIJA ZA SELEKCIJU	21
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	24
2.4. PISMENI I USMENI ISPITI	26
OBLASTI ZA POBOLJŠANJA	28
2.5. RANGIRANJE I KONAČNI IZBOR	31
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	33
3. KAPACITET ZA IMPLEMENTACIJU.....	36
3.1. KAPACITET KADROVSKIH SLUŽBI.....	36
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	39
3.2. KOORDINACIJA IZMEĐU KADROVSKIH SLUŽBI I CENTRALNIH JEDINICA ZA UPRAVLJANJE DRŽAVNOM UPRAVOM	39
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	41
3.3. ULOGA VIŠIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA	41
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	43
3.4. ULOGA POLITIČKOG RUKOVODSTVA I POSLANIKA	43
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	47
3.5. KVALITET PODNOSILACA PRIJAVA	47
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	50
3.6. KAPACITET ZA NADZOR I PRIMJENA	50
OBLASTI ZA POBOLJŠANJE.....	51
4. KRATKI PREGLED STANJA I PREPORUKE ZA ČLANICE RESPA I KOSOVO*	53
4.1. ALBANIJA	54
4.2. BOSNA I HERCEGOVINA.....	57

4.3. KOSOVO*	61
4.4. MAKEDONIJA	64
4.5. CRNA GORA	66
4.6. SRBIJA	69

1. Uvod

Ova ReSPA studija procjenjuje kvalitet primjene procedura zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u državama članicama ReSPA i na Kosovu*. Zapošljavanje prema zaslugama odnosi se na zapošljavanje zasnovano na konkurentskom testiranju radi odabira najbolje kvalifikovane osobe za određenu ulogu. Zapošljavanje u državnoj upravi zasnovano na zaslugama ima dugu historiju koja potiče još iz drevne Kine, dok je od 19. vijeka postala i obilježje javne uprave na Zapadu.

Prednosti zapošljavanja zasnovanog na zaslugama su široko prepoznate. Ono je povezano sa ekonomskim rastom i razvojem, nižim stepenom korupcije u javnom sektoru i većim povjerenjem u vladu. Sistemi državne uprave zasnovani na zaslugama su suštinska komponenta vladavine prava i funkcionalne demokratije. Poboljšanje implementacije procedura zapošljavanja zasnovanog na zaslugama je, samim tim, važno sredstvo za budući razvoj članica ReSPA-e i Kosova* i njihovu integraciju u Evropsku uniju (EU).

Zaista, 2014. godine je Evropska komisija predložila reformu javne uprave, uključujući i uspostavljanje profesionalnih sistema upravljanja ljudskim resursima kao jedan od tri ključna stuba svoje Strategije proširenja prema zapadnom Balkanu i Turskoj¹. Evropski principi uprave, koje je formulisala SIGMA, podvlače potrebu za zapošljavanjem zasnovanom na zaslugama kao vodećem principu za uspostavljanje profesionalnih sistema javnih službi u državama u procesu pristupanja².

Članice ReSPA-e i Kosovo* prepoznaju značaj zapošljavanja zasnovanog na zaslugama za razvoj administrativnih kapaciteta. Tokom poslednje decenije i po, ušli su u reformu državne uprave u cilju uspostavljanja formalnih institucionalnih okvira koji promovisu praksu zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u državnoj upravi. Međutim, primena ovih formalno-pravnih okvira pokazuje trend kašnjenja.

Problemi implementacije imaju različite oblike. Pojavljuju se kada se implementacija novih pravnih okvira odlaže, obustavi ili jednostavno ignoriše. Često su problemi implementacije složeniji, na primjer, kada su pravni okviri kontradiktorni ili kada podzakonski akti još uvijek nisu usvojeni. Sistemski karakter upravljanja državnom upravom podrazumijeva da se problemi sa implementacijom mogu pojaviti kada je jedna od komponenti sistema neispravna ili kada ostali faktori ugrožavaju sposobnost relevantnih aktera da u potpunosti primjenjuju datu proceduru.

Pored toga, problemi sa implementacijom mogu se odnositi na kršenje duha zakona. U ovom slučaju, zakoni se ne krše, ali je neformalno ponašanje u suprotnosti sa svrhom zakona. U kontekstu zapošljavanja prema zaslugama, povrede duha zakona se javljaju kada zapošljavanje nije konkurentno i kada proces testiranja ne rezultira izborom najboljeg i najpametnijeg kandidata. Povrede duha zakona mogu biti rezultat svjesnih pokušaja ključnih aktera da se

¹ Evropska komisija (2014) *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014/2015 (Strategija proširenja i glavni izazovi)*. Raspoloživo na sajtu: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf.

² SIGMA (2014) *The Principles of Public Administration*. Available at: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=10>.

urote protiv svrhe postupka, u istoj mjeri u kojoj mogu biti i rezultat lokalnih shvatanja i tumačenja postupka.

1.1. Ciljevi

U tom kontekstu, ova ReSPA studija analizira sprovođenje procedura zapošljavanja prema zaslugama od strane članica ReSPA-e i Kosova*. Studija ima pet glavnih ciljeva.

(1) Ona preispituje mjeru u kojoj je načelo zapošljavanja prema zaslugama formalno prepoznato u zakonima o državnoj upravi, podzakonskim aktima i drugim, komplementarnim zakonima.

(2) Studija analizira u kojoj mjeri se pravila o zapošljavanju prema zaslugama primjenjuju u praksi, kako bi se identifikovali potencijalni propusti i nepravilnosti u implementaciji.

(3) Ona ide dublje od samog pitanja poštovanja propisa i analizira kvalitet implementacije, a naročito u kojoj mjeri je praksa zapošljavanja zasnovana na principima otvorenosti, pravičnosti, djelotvorne provjere kompetencija i efikasnosti.

(4) Studija ocjenjuje sposobnost ključnih aktera unutar i izvan državne uprave da sprovedu proceduru zapošljavanja prema zaslugama, uključujući njihove resurse i spremnost da rade i prate sprovođenje postupka.

(5) Studija formuliše preporuke koje imaju za cilj poboljšanje kvaliteta i kapaciteta za implementaciju u oblasti zapošljavanja zasnovanog na zaslugama. Prijedlozi su prvenstveno pripremljeni za ReSPA-u i za predstavnike ReSPA Zajednice praktičara za upravljanje i razvoj ljudskih resursa - (CoP) HRM / HRD. Tamo gdje je to prikladno, studija će obraditi i šira pitanja od interesa za nacionalne vlade, lokalne organizacije civilnog društva i Evropsku komisiju.

1.2. Pristup

Studiju je naručila ReSPA Zajednica praktičara za upravljanje ljudskim resursima - CoP za HRM / HRD. Ona upoređuje pravila i praksu u oblasti zapošljavanja prema zaslugama koji postoje u državama članicama ReSPA-e (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora i Srbija) i Kosovo*. U slučaju Bosne i Hercegovine, studija analizira zajedničke institucije Bosne i Hercegovine (*u daljem tekstu*: BiH), Federacije Bosne i Hercegovine (*u daljem tekstu*: FBiH) i Republike Srpske (*u daljem tekstu*: RS).

Studija daje inovativna rješenja, i sa aspekta sadržaja, i analitički. Analitički gledano, ona stvari sagledava iz ugla institucija koje su obuhvaćene zakonima o državnoj upravi svake članice ReSPA-e i Kosova*. Kao posljedica toga, ona uključuje razne institucije kao što su ministarstva finansija i odbrane, kancelarije za konkurenciju, agencije civilnog vazduhoplovstva, nacionalni arhiv, a u nekim zemljama i opštine. Otvaranjem crne kutije državne uprave svake članice ReSPA-e i Kosova*, možemo prepoznati institucije koje se suočavaju sa većim/manjim brojem izazova za dobru implementaciju. Štaviše, to nam omogućava da bolje razumijemo i ograničenja kapaciteta koja postoje na terenu, odnosno u institucijama koje obuhvata državna uprava.

Stoga studija stvari posmatra od dna ka vrhu u vrednovanju pravila i praksi vezano za zasluge. Nova perspektiva će biti naročito korisna za rad članova zajednice praktičara (ZP) koji prvenstveno dolaze iz jedinica za upravljanje državnom upravom na centralnom nivou iz svake članice ReSPA-e i Kosova*, jer će im to omogućiti da prilagođavaju domaće inicijative na osnovu sveobuhvatnih povratnih informacija iz čitave državne uprave.

Kako bi realizovala pristup od dna ka vrhu u ocjeni prakse vezano za ocjenu zasluga/učinaka, studija se oslanja na nalaze onlajn istraživanja među menadžerima za kadrovska pitanja, koje je sprovedeno u periodu od 25. avgusta 2015. godine do 1. oktobra 2015. godine. Na istraživanje

je odgovore dalo 283 ispitanika, što je 58% od ukupnog broja ispitanika³. Ispitivanje je proizvelo i kvantitativne rezultate koji bi mogli poslužiti kao polazni indikatori za buduće procjene i otvorene, kvalitativne, tekstualne odgovore od menadžera za kadrovska pitanja, koji pružaju detaljne povratne informacije o funkcionisanju procedure zapošljavanja u pojedinačnim institucijama. Komentari menadžera za kadrovska pitanja su sadržali veliki broj često vrlo konkretnih predloga za poboljšanje procedure zapošljavanja.

Suštinski, studija prevazilazi procjenu institucionalnih okvira i fokusira se na implementaciju postupka zapošljavanja. Prvo, ona ispituje i poštovanje slova, *ali i duha zakona*, radi boljeg razumijevanja prednosti i nedostataka praktičnih pristupa u zapošljavanju prema zaslugama u regionu. Da bi se identifikovale najslabije karike u sistemu zapošljavanja prema zaslugama svake članice ReSPA-e i Kosova*, definisano je pet komponenti postupka zapošljavanja. Oni uključuju:

- Institucionalizaciju zapošljavanja prema zaslugama u zakonima o državnoj upravi i pratećem zakonodavstvu
- otvoreni oglas za slobodna radna mesta i njihovo prethodno odobrenje od strane centralnih institucija
- Formiranje kvalifikovanih i nepristrasnih komisija za selekciju
- Kapacitet sistema za pismeno i usmeno testiranje da testiraju kompetencije i identifikuju najbolje kandidate za karijeru u državnoj upravi i / ili dati posao u državnoj upravi.
- Rangiranje i konačan izbor kandidata na osnovu testiranja, a samim tim i na osnovu kompetencija kandidata.

Drugo, analiza je dopunjena procjenom kapaciteta ključnih aktera da implementiraju, koordiniraju i nadgledaju proceduru zapošljavanja. Imajući u vidu da se ustanove za zapošljavanje analiziraju od dna ka vrhu, razlikuje se šest komponenti. To su:

- Kapacitet kadrovskih službi za sprovođenje postupka zapošljavanja u okviru njihove nadležnosti
- Koordinacija između kadrovskih službi institucija koje zapošljavaju novo osoblje i jedinica za upravljanje državnom upravom na centralnom nivou
- Kapacitet i spremnost viših državnih službenika da doprinesu sprovođenju procedure zapošljavanja
- Kapacitet i spremnost političkog rukovodstva u institucijama koje zapošljavaju novo osoblje, uključujući ministre, pomoćnike ministara, državne sekretare i savjetnike, kao i stav poslanika prema sprovođenju postupka zapošljavanja
- Kvalitet podnosilaca prijave za različite vrste pozicija i njihov kapacitet i spremnost da se uključe u postupak zapošljavanja
- Sposobnost ključnih institucija u javnoj upravi, parlamenta, civilnog društva, kao i međunarodnih organizacija za praćenje i sprovođenje propisa.

Studija se zasniva na saradnji autora i regionalnih stručnjaka iz svake od gore navedenih država članica ReSPA-e i Kosova*. Istraživanje je uključivalo intervju sa predstavnicima jedinica za upravljanje državnom službom na centralnom nivou, izabranim brojem viših državnih službenika i menadžera za kadrovska pitanja iz ministarstava i agencija na nivou

³ Albanija = 24 ispitanika, BiH = 33, FBiH = 21, RS = 20, Kosovo* = 68 (uključujući 20 opština), Makedonija = 61 (uključujući 33 opštine), Crna Gora = 33, Srbija = 23.

centralne vlade, kao i ranije pomenuto online istraživanje među menadžerima za kadrovska pitanja. Studija je u velikoj mjeri imala koristi od saradnje i podrške članova ZP.

Studija je podijeljena na tri dijela. Prva dva dijela uključuju komparativnu analizu kako bi se izveli opšti zaključci za članice ReSPA-e i Kosovo*. Shodno tome, **prvi dio** se fokusira na kvalitet implementacije. **Drugi dio** ispituje sposobnost ključnih aktera da sprovedu postupak. **Treći dio** stvari posmatra iz ugla pojedinačnih članica ReSPA-e i Kosova*. Studija daje kratak pregled kvaliteta implementacije u svakoj članici ReSPA-e i na Kosovu* i detaljnije razmatra pojedinačne preporuke kako bi članovi Zajednice praktičara mogli da ih primijene u svom radu i kroz dalju saradnju sa ReSPA-om.

1.3. Opšti nalazi

Studija pokazuje da su članice ReSPA i Kosovo* ostvarili značajan napredak u formalnoj institucionalizaciji procedura zapošljavanja prema zaslugama u pogledu pristupa stalnom zaposlenju u državnoj upravi. Studija dalje pokazuje visok stepen usaglašenosti sa postojećim formalnim pravnim okvirima. Međutim, u čitavom regionu postoji široko rasprostranjena percepcija da procedure zapošljavanja ne daju kvalitetne ishode i, kao rezultat toga, kapacitet državne uprave je i dalje daleko manji od željenog. Nepotrebno je reći da nedostatak kapaciteta doprinosi opštem problemu sa učinkom vlade i razvojem na Zapadnom Balkanu. Stoga se postavlja pitanje zašto procedure zapošljavanja prema zaslugama u regionu ne daju očekivane rezultate.

Šest faktora je posebno relevantno za region u cjelini. Njihov značaj za pojedinačne članice ReSPA i Kosovo* će biti razmatran u daljem tekstu i u Glavi 4 ove studije.

Problemi zbog nepotpunih propisa

U velikom broju slučajeva, ili je institucionalni okvir koji reguliše zapošljavanje prema zaslugama nepotpun, ili je kvalitet implementacije podložan negativnim pratećim efektima zbog neadekvatno propisanih komplementarnih politika. Istaknuti primjeri su nedovoljno propisano privremeno zapošljavanje, metode planiranja radne snage, uključivanje vanjskih stručnjaka, kao što su akademici i organizacije civilnog društva, u komisije za testiranje i selekciju, nepostojanje obaveznog pismenog ispita u Srbiji i RS i prekomjerno oslanjanje na Ministre u formiranju komisija i konačnom izboru kandidata.

Problemi zbog nepotpune implementacije

Čak i ako je stepen usklađenosti sa zakonskim okvirima generalno visok, postalo je očigledno da implementacija podliježe propustima zbog neusaglašenosti propisa. Nepotpuna implementacija je relevantnija za neoglašavanje novih radnih mjesta i formiranje komisija za selekciju. Isto tako, ona se više odnosi na zapošljavanje na više funkcije nego u profesionalnu državnu službu. I to je očiglednije za neke članice ReSPA i Kosovo* nego za druge. Ipak, to generalno zahtijeva ulaganje većeg napora u praćenje i sprovođenje ovih propisa i procedura u čitavom regionu.

Problemi vezano za stručna znanja

Studija konstatuje da učesnici nemaju adekvatna znanja za sprovođenje procedure zapošljavanja prema zaslugama. Nivo znanja, a posebno percipirani nivo znanja članova komisija za odabir, stalno se povezuje sa kvalitetom procedure zapošljavanja i njenim ishodima. Probleme adekvatne proceduralne ekspertize dodatno usložnjava nepostojanje efikasnih smjernica i obuke za članove komisije. Nedovoljna stručna znanja ograničavaju i

kadrovske službe u zauzimanju važnije pozicije u procesu zapošljavanja. Štaviše, nedostatak adekvatnih informacija i angažovanja podriva kapacitet poslanika i nadzornih institucija da se aktivnije angažuju u nadzoru nad procedurama zapošljavanja.

Problemi niskih ispitnih standarda

Studija pokazuje da su širom regiona uspostavljeni složeni sistemi testiranja. Međutim, kriterijumi za evaluaciju su često nedovoljno razvijeni. Kao rezultat toga, ispitima, naročito njihovom usmenom dijelu, nedostaje konzistentnost i oni nisu u mogućnosti da sagledaju kompetencije. Glavna slabost sistema testiranja odnosi se na relativno niske standarde koje uspješni kandidati moraju dostići. U najgorem slučaju, ovi ispiti ne testiraju kvalifikacije, već postaju rutina kojom se daje legitimitet zapošljavanju u stalnu državnu službu. Nedavno uvođenje grupnog testiranja svih kandidata u Albaniji predstavlja dobru strategiju za prevazilaženje ovog problema.

Problemi pravičnosti

Studija pokazuje da su pravičnost i nepristrasnost procesa zapošljavanja često dovedeni u pitanje. Otvaranje radnih mjesta, formiranje i funkcionisanje izbornih komisija, organizacija pismenih testova, sprovođenje intervjua sa kandidatima i konačna selekcija sa liste kandidata stalno su izloženi problemima pristrasnosti. Kultura favoritizma se ukorijenila u javnim upravama širom regiona i to sistematski podriva funkcionisanje sistema zapošljavanja prema zaslugama. Ovi problemi su nedavno ublaženi u Albaniji zahvaljujući uvođenju grupnog ispitivanja svih kandidata kod eksternog zapošljavanja državnih službenika.

Problemi efikasnosti

Jedna od tema koje se stalno pominju u povratnim informacijama od menadžera za kadrovska pitanja je nedostatak efikasnosti ili, još osnovnije, nedostatak jednostavnosti u sprovođenju procedure zapošljavanja. Brojni koraci koji se moraju sprovesti prije nego što se odobri eksterni oglas, obimni zahtjevi za dostavljanje dokumentacije kod podnošenja prijave za radno mjesto, složeni sistemi ispitivanja koje treba administrirati kod svakog oglasa, široko su kritikovani, uz navode da podrivaju efikasnost implementacije uopšte.

1.4. Opšte preporuke

Agenda za akciju se dobrim dijelom može definisati na osnovu opštih nalaza ove studije. Preporuke za svaku državu članicu ReSPA-e i Kosovo* će biti navedene u dodatku. Za region u cjelini, razlikujemo tri skupa preporuka.

1. Poboljšanje kapaciteta, a posebno znanja ključnih učesnika

Ulaganje u kapacitet ključnih učesnika u postupku zapošljavanja biće od suštinskog značaja za poboljšanje kvaliteta implementacije. Studija preporučuje da se prvo razviju alati koji će podržati rad komisija za selekciju i drugih učesnika u procesu zapošljavanja. Ove mjere bi trebalo da idu od smjernica za lica koja će obavljati razgovor sa kandidatima do razvoja okvira kompetencija, kriterijuma za ocjenjivanje na testu, dostavljanja listića za ocjenjivanje i politika ocjenjivanja, kako bi se obučili i, u idealnim okolnostima, sertifikovali članovi komisija za izbor kandidata.

Članovi komisije za selekciju predstavljaju centralnu grupu aktera čije je znanje od suštinskog značaja za kvalitet procesa zapošljavanja. Međutim, studija pokazuje i preporučuje da aktivnosti na izgradnji znanja budu usmjerene na širi spektar aktera, uključujući kadrovske

službe institucija koje zapošljavaju nove službenike, nezavisne stručnjake iz akademske zajednice i civilnog društva, više državne službenike i poslanike u parlamentu.

Studija preporučuje da ReSPA pruži podršku u realizaciji ovih preporuka. ReSPA, preko Zajednice praktičara za razvoj ljudskih resursa, treba da se angažuje u koordinaciji razmjene informacija i diskusiji između članova ReSPA i Kosova*, kako bi se olakšalo širenje dobrih praksi širom regiona. ReSPA je dobro pozicionirana i da se angažuje u evaluaciji i razvojnim aktivnostima na unapređenju znanja, kako bi podržala rad ZP. Organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije treba da razmotre mjere za aktivnije uključivanje poslanika u sve ove aktivnosti.

2. Unapređenje regulatornih okvira

Poboljšanje regulatornog okvira treba da bude prioritet za nacionalne vlade, kao i za rad predstavnika ZP iz centralnih jedinica za upravljanje državnom upravom. Posebno je važno revidirati institucionalne okvire u oblastima kao što su privremeno zapošljavanje u državnoj upravi, planiranje radne snage i sistematizacija radnih mjesta, status eksternih eksperata u komisijama za selekciju kandidata i uloga ministara u procesu odabira.

Pregled regulatornih okvira zahtijeva vrijeme i razmatranje od strane nekoliko institucija u vladi. Postoji prostor i za uključivanje lokalnih organizacija civilnog društva, ReSPA i SIGMA, kako bi se istražile dobre prakse u gore-navedenim oblastima i u dodatku na kraju ove studije.

3. 3. Vizije za budućnost

Prva preporuka pretpostavlja da će osnovna struktura sistema zapošljavanja na Zapadnom Balkanu ostati uglavnom nepromijenjena. Prema tome, preporučene mjere imaju za cilj poboljšanje kvaliteta implementacije "iznutra" kroz povećanje kapaciteta, a posebno ekspertize za implementaciju postojećih sistema zapošljavanja.

Druga preporuka uzima u obzir da postupak zapošljavanja ne postoji izolovano, već kvalitet implementacije zavisi od komplementarnog zakonodavstva. Prema tome, preporuke se odnose na promjene i u samoj proceduri zapošljavanja i van nje.

Treći set preporuka više podrazumijeva fundamentalne promjene koje bi bilo teže postići u kratkom roku, ali bi mogle biti neophodne za prevazilaženje osnovnih problema u sistemima širom regiona: Percipirani nedostatak pravičnosti i mali zahtjevi u smislu kvalifikacija za ulazak u državnu službu.

Da bi se riješili ovi problemi, potrebno je (3.1) podići prag za ulazak u državnu službu, (3.2) povećati nadzor i transparentnost postupka zapošljavanja, i/ili (3.3) definisati mjere koje će pomoći da se učesnici u postupku ubijede u prednosti visokog praga, kao i pravednog i, samim tim, na zaslugama zasnovanog pristupa zapošljavanju. Ovi mehanizmi mogu biti institucionalizovani samostalno ili u kombinaciji.

3.1. Revidirati ispite za ulazak u državnu upravu

Kad govorimo o nivou kvalifikacija državnih službenika, prva preporuka bi trebala biti da se zapošljavaju bolje kvalifikovani kandidati. Osnovna strategija bila bi sprovođenje sveobuhvatnih testova i podizanje praga za ulazak u državnu službu. Zato se preporučuje članovima ZP-a da ponovo razmisle o pristupu testiranju, posebno u dijelu opšteg testiranja. Sistemi testiranja za državnu upravu u Zapadnoj Evropi, ali i Centralnoj i Istočnoj Evropi, sadrže različite pristupe koje bi ReSPA i ZP za razvoj ljudskih resursa mogli detaljnije istražiti kako bi utvrdili kako da poboljšaju svoje vlastite sisteme testiranja.

Za početak, preporučuje se razvijanje sveobuhvatnih okvira kompetencija. Oni će sadržati osnovne kriterijume za ispitivanje kandidata na različitim nivoima i / ili za različite grupe radnih mjesta u državnoj upravi. Test za ulazak u državnu upravu bi trebalo da organizuju centralne jedinice za upravljanje državnom upravom uz pomoć stalnih komisija za testiranje, koje bi mogle uključiti i spoljne stručnjake. Najvažnije je da bi to trebalo da bude rigorozno testiranje, uključujući angažovanje centara za ocjenjivanje i kombinaciju metoda procjene, kako bi se istinski testirale kompetencije koje su potrebne za zapošljavanje u državnoj upravi.

Uspješno polaganje sveobuhvatnog polaznog testa bi trebalo da bude preduslov za prelazak na testiranje i intervju koji se tiču konkretnog radnog mjesta, koji bi rezultirali imenovanjem na datu poziciju. To bi značilo da preporučeni dvostepeni postupak testiranja osigurava da državni organi imaju mogućnost da zaposle samo nekog iz grupe kandidata koji su prošli sveobuhvatnu provjeru kvaliteta.

3.2. Unaprijediti praćenje i transparentnost

Poboljšanje nivoa transparentnosti procedura zapošljavanja obično zahtijeva neku vrstu pojačanog praćenja. Dostupne su razne opcije. Monitoring se može vršiti putem imenovanja nezavisnih, spoljnih stručnjaka iz akademske zajednice, civilnog društva i međunarodnih organizacija u izborne komisije. Ako su pravilno izabrani i obučeni, oni bi mogli odigrati važnu ulogu čuvara tokom procesa testiranja i selekcije. Nekoliko zemalja u regionu je već preduzelo korake u tom pravcu. Ipak, važno je osigurati da eksterni eksperti i posmatrači zadrže svoju nezavisnost i da imaju kapacitet da efikasno ispune svoju ulogu.

Alternativni prijedlog koji je proizašao iz ove studije odnosi se na audio snimanje procesa ispitivanja, posebno intervju za posao. Ove vrste mjera su uobičajene u privatnom sektoru, ali one mogu poslužiti i kao sredstvo za osiguravanje kvaliteta i monitoring u državnoj upravi takođe. Članovi ZP mogu razmotriti dodatne mjere za podizanje nivoa transparentnosti procesa zapošljavanja.

3.3. Razraditi mehanizme za razmjenu informacija i sticanje znanja

Jedna od teško razumljivih karakteristika reforme državne uprave na Zapadnom Balkanu je da se teško osloniti na institucionalni dizajn u ostvarivanju ishoda zasnovanih na zaslugama. Česta alternativa je korišćenje mehanizama za razmjenu informacija i sticanje znanja kako bi se učesnici uvjerili u značaj i superiornost procedura zapošljavanja prema zaslugama.

Bolje informacije, kao što je gore navedeno, neće samo dati osnovu za bolju implementaciju. I 'razmjena informacija' predstavlja mehanizam za razmjenu, upoznavanje sa praksom zapošljavanja i razmatranje nalaza internih kontrola, parlamentarnog nadzora i izvještaja eksternog monitoringa od strane civilnog društva i međunarodnih organizacija. Osnovna očekivanja su da će unapređenje informativne osnove pri zapošljavanju osigurati razmišljanje i odgovornost za kontrolu problema favoritizma. Stoga članice ReSPA i Kosovo*, u saradnji sa ReSPA, organizacijama civilnog društva i Evropskom komisijom, treba da razmotre mjere koje će podržati kritičku analizu praksi u implementaciji u svim zemljama ovog regiona.

Na kraju, treba se pozvati na slučaj Albanije. Uvođenje grupne provjere kvalifikacija prilikom zapošljavanja u Albaniji predstavlja dobar korak u rješavanju i neefikasnih sistema ispitivanja i problema favoritizma. Testovi nisu postali samo izazovniji (a vjerovatno bi mogli postati još izazovniji). Pravo uspješnog kandidata da bira upražnjeno radno mjesto eliminiše mogućnosti za potencijalni dosluh između komisije za izbor i podnosilaca prijava. Albansko iskustvo sa novom procedurom zapošljavanja treba pažljivo pratiti, jer bi to moglo predstavljati održivu

strategiju za druge zemlje kako bi podigle prag za ulazak u službu i unaprijedile pravičnost procesa zapošljavanja.

ReSPA bi trebalo da pomogne tako što će omogućiti reviziju sistema za testiranje, pronalaženje mehanizama za povećanje transparentnosti procedure zapošljavanja i u izradi mjera za angažovanje ključnih aktera u kritičko razmatranje praksi zapošljavanja.

2. Kvalitet implementacije

Ova glava analizira kvalitet primjene procedura zapošljavanja prema zaslugama generalno za sve i pojedinačno u svakoj od članica ReSPA i na Kosovu*. Prvo istražujemo u kojoj mjeri je zapošljavanje prema zaslugama definisano zakonima o državnoj upravi. Zatim ispitujuemo kako se procedura zapošljavanja primjenjuje u praksi. U tu svrhu, proceduru raščlanjujemo u četiri faze. Ovo će nam omogućiti da utvrdimo koji djelovi postupka zapošljavanja funkcionišu dobro, a koji delovi su podložni problemima u implementaciji. Razlikujemo oglašavanje slobodnih radnih mjesta i prethodno odobrenje za otvaranje radnih mjesta, formiranje komisija za selekciju kandidata, pismeno i usmeno testiranje kandidata i rangiranje i konačan izbor kandidata.

2.1. Zapošljavanje prema zaslugama u zakonima o državnoj upravi

U regiji Zapadnog Balkana, zapošljavanje prema zaslugama definiše se posebnim zakonima o državnoj upravi. Tokom poslednje decenije i po zemlje regiona su kontinuirano investirale u reformu državne uprave. Prvi zakoni o državnoj upravi usvojeni su u Albaniji i Makedoniji 1999. i 2000. godine. Oba zakona su od tada promijenjena. Zapošljavanje prema zaslugama u Albaniji je regulisano novim zakonom o državnoj upravi koji je usvojen 2013. godine. Primjenjuje se od ljeta 2014. godine.

U Makedoniji je 2014. godine usvojen novi Zakon o upravi, koji reguliše i upravljanje državnom upravom. Zakon je trebalo da stupi na snagu u februaru 2015. Međutim, još uvijek nije u potpunosti implementiran. Konkretno, procedura zapošljavanja još nije primijenjena zbog moratorijuma na zapošljavanje i nepostojanja podzakonskih akata koji regulišu metodologiju planiranja radne snage u državnoj upravi. Stoga možemo reći da je situacija u Makedoniji obilježena neizvjesnošću u vrijeme pisanja ovog izveštaja.

Crna Gora je nedavno izmijenila prvi zakon o državnoj službi usvojen 2004. godine. Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima usvojen je u julu 2011. godine. Implementacija je počela u januaru 2013. godine nakon usvajanja podzakonskih akata, uključujući i propise o zapošljavanju i selekciji. RS je u sličnoj situaciji po tome što je 2008. godine donijela novi zakon o državnoj upravi, koji je zamijenio prvobitni zakon usvojen 2002. godine.

U BiH, FBiH, Srbiji i na Kosovu*, procedura zapošljavanja i dalje funkcioniše na osnovu prvog zakona o državnoj upravi, koji je usvojen nakon tranzicije u demokratiju. U BiH je Zakon o državnoj upravi usvojen 2002. godine. U to vrijeme, zakon je nametnula Kancelarija visokog predstavnika (OHR), a kasnije ga je usvojio parlament. U FBiH, Zakon o državnoj upravi je usvojen 2003. godine, takođe nakon uvođenja od strane OHR. U Srbiji je zapošljavanje regulisano Zakonom o državnoj upravi iz 2005. godine, koji je stupio na snagu 2006. godine. Kosovo* je, konačno, poslednje u regionu usvojilo zakon o državnoj upravi 2010. godine. Zakon je stupio na snagu 2012. godine nakon usvajanja neophodnih podzakonskih akata. U vrijeme pisanja ovog izvještaja pripremani su amandmani na ovaj zakon.

Zakoni o državnoj upravi regulišu obim, a samim tim i primjenu procedura zapošljavanja prema zaslugama u javnoj upravi. Horizontalno, zakoni o državnoj upravi uglavnom su se opredijelili za uski obuhvat, koji uključuje državnu upravu na centralnom nivou, kao i administracije parlamenta i sudova. Državni službenici koji rade u prosvjeti, zdravstvu i kulturi su regulisani posebnim zakonima. Naoružani državni službenici, kao što su policijski službenici i pripadnici vojske, takođe se drže izvan zakona o državnoj upravi u čitavom regionu.

Lokalna uprava, kao što su opštine, uključena je u obuhvat zakona o državnoj upravi u Makedoniji, na Kosovu*, Albaniji i Crnoj Gori. U Crnoj Gori, mogućnost primjene je djelimična,

jer administracije lokalne samouprave imaju mogućnost da ne primjenjuju zakon o državnoj upravi za pitanja zapošljavanja, ukoliko usvoje svoje regulatorne okvire. Isto važi i za Skupštinu Crne Gore, koja je odlučila da definiše sopstveni propis kojim se uređuje zapošljavanje i izbor osoblja.

Zakoni o državnoj upravi, vladi i državnoj službi dodatno regulišu granicu između politike i administracije. Politički imenovani članovi definisani su u pravnom okviru svake članice ReSPA i Kosova*. Mogu se razlikovati tri modela. Prvo, u Albaniji, BiH, na Kosovu* i u Makedoniji, ministru kao članu kabineta pomaže jedan ili više zamjenika ministra. Drugo, u Srbiji i Crnoj Gori ministri mogu imenovati jednog ili više državnih sekretara. Treće, u RS i FBiH ne postoje pozicije zamjenika ministara.

Pored imenovanja zamjenika ministara ili državnih sekretara, ministrima se dalje dozvoljava da imenuju ograničeni broj ličnih i političkih savjetnika. Zamjenici ministara, državni sekretari i savjetnici su izvan okvira zakona o državnoj službi. Oni ne moraju da prolaze kroz postupak testiranja za zapošljavanje u državnoj upravi i njihov mandat je povezan sa mandatom datog ministra i / ili Vlade.

Implicitno, zakoni o državnoj upravi i zakoni o državnoj administraciji definišu najviše pozicije u državnoj upravi. Za ministarstva centralne vlade to su generalni sekretari u Albaniji, na Kosovu* i u Crnoj Gori, jedan državni sekretar u Makedoniji, sekretari ministarstva u Srbiji, BiH, FBiH i RS.

Sekretari ministarstava u Srbiji, BiH, FBiH i RS djeluju zajedno sa pomoćnicima ministara koji su direktno odgovorni ministru. Pomoćnici ministra zaduženi su za politike. Oni vode sektore i grupe odjeljenja. Za razliku od toga, sekretari ministarstva su odgovorni za opšte poslove i usluge institucije, uključujući kadrovska pitanja. Ista organizacija postoji i u Crnoj Gori gdje generalni sekretar radi zajedno sa generalnim direktorima direktorata zaduženim za sektorske politike.

Za razliku od toga, šefovi sektora (ili ekvivalent) u Albaniji, na Kosovu* i u Makedoniji su odgovorni ministru "preko" generalnog sekretara (državnog sekretara u Makedoniji). U svakom slučaju, generalni sekretari, sekretari ministarstva, pomoćnici ministara, generalni direktori i direktori direkcija obično čine rukovodni kadar u državnoj upravi. Za sve članice ReSPA i Kosovo*, oni su podložni pravilima zapošljavanja prema zaslugama, ali, kako će biti navedeno u daljem tekstu, postupak se obično razlikuje od državnih službenika na nižim rukovodnim pozicijama i profesionalnih državnih službenika koji nemaju nikakve odgovornosti za upravljanje.

Oblasti za poboljšanje

Glavni izuzetak od zapošljavanja prema zaslugama po zakonima o državnoj upravi odnosi se na privremeno zapošljavanje na pozicije u državnoj službi. Članice ReSPA i Kosovo* imaju različite pristupe u pogledu propisivanja privremenog zapošljavanja. FBiH i Albanija su jedina dva slučaja u regionu gdje je dozvoljeno privremeno zapošljavanje isključivo na osnovu zakona o državnoj upravi.

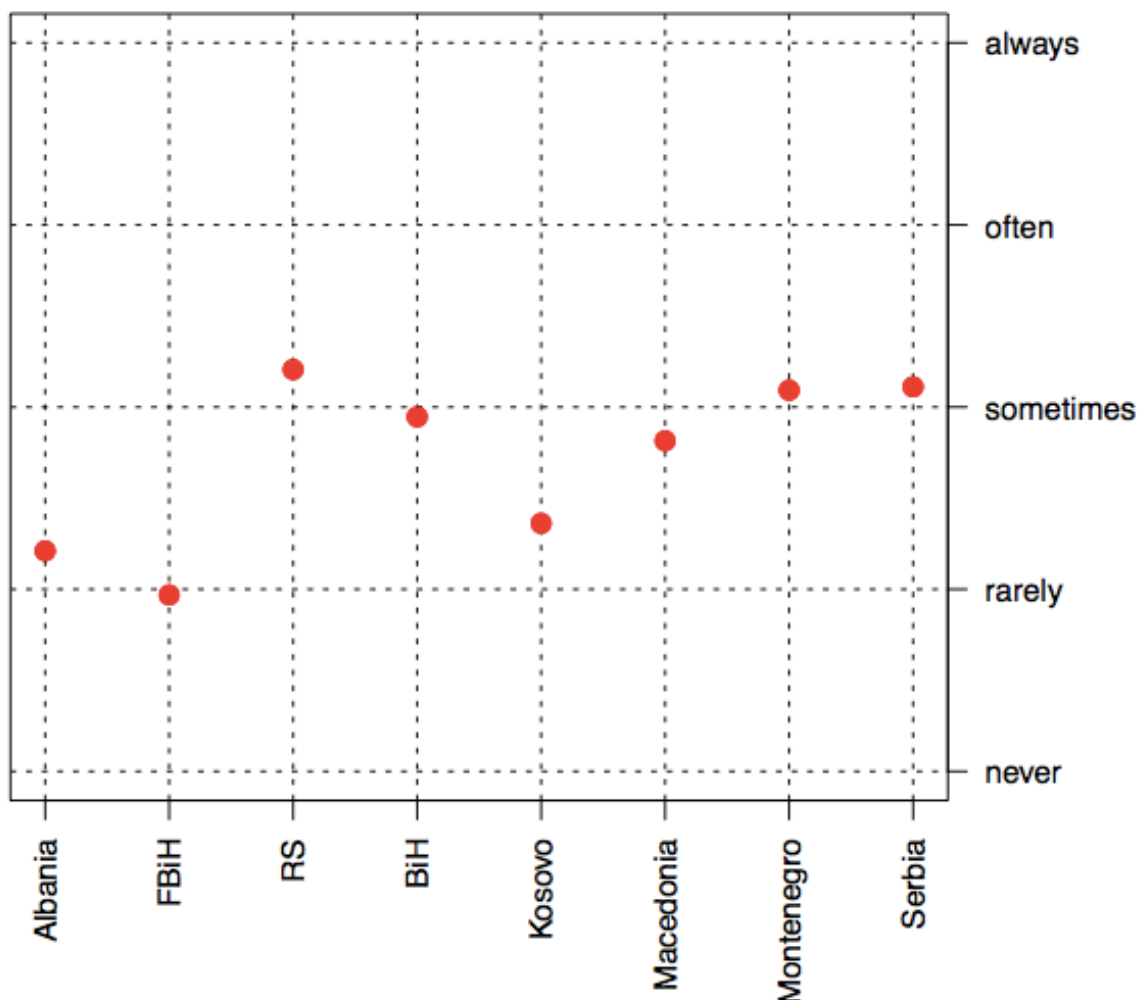
Nasuprot tome, u Srbiji, BiH, RS i Makedoniji ova privremena imenovanja se drže izvan zakona o državnoj upravi. Zapošljavanje je regulisano opštim zakonom o radu ili posebnim zakonima koji regulišu privremeno zapošljavanje. Na Kosovu* i u Crnoj Gori, privremeno zapošljavanje je regulisano zakonom o državnoj upravi. Međutim, u oba slučaja, moguće je zaposliti osoblje izuzetno, na osnovu radnog zakonodavstva ili drugih propisa.

Uredba o privremenom zapošljavanju mimo zakona o državnoj upravi pokreće važna pitanja za funkcionisanje sistema zasluga, pravičnost i otvorenost zapošljavanja u državnu upravu. Na primjer, u Srbiji ne postoji zakonska obaveza javnog oglašavanja privremenih mogućnosti zapošljavanja. Komisije za izbor nisu formirane i kandidati ne moraju da polože pismeni i usmeni ispit. Ukratko, privremeno zapošljavanje nije predmet procedure zapošljavanja prema zaslugama.

Sistem privremenog zapošljavanja često je hvaljen zbog svoje fleksibilnosti. Međutim, pored davanja legitimiteta zapošljavanju u državnoj upravi koje nije zasnovano na zaslugama, glavna negativnost proizilazi iz interakcije sa redovnim procedurom zapošljavanja na trajne poslove u državnoj upravi. Kandidati sa prethodnim iskustvom u privremenom radu imaju prednost kada se nadmeću u procesu testiranja, pošto su bolje upoznati sa zahtjevima radnog mjesta koje treba popuniti.

Što je ozbiljnije, opšta procedura zapošljavanja prema zaslugama postaje ozbiljno diskreditovana u očima građana i budućih podnosilaca prijave, ako se pozicije otvaraju isključivo radi usmjeravanja privremenog osoblja na stalne pozicije. Dolje prikazana slika 1. pokazuje da se privremeno zaposleni redovno zapošljavaju na stalna radna mjesta u državnoj upravi u većini članica ReSPA i na Kosovu*, a naročito u onim zemljama koje ne regulišu privremeno zaposlenje zakonom o državnoj upravi.

Figure 1: Selection of temporary appointees



**Slika 1: Izbor kandidata za privremeno zaposlenje
Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija
Uvijek, Često, Ponekad, Rijetko, Nikada**

Odgovori iz online istraživanja među menadžerima za kadrovska pitanja pojačavaju utisak da se radna mjesta često oglašavaju kako bi se privremeno zaposleni prebacili na trajne poslove u državnoj upravi. Na primjer, nekoliko ispitanika iz Srbije primijetilo je da pristup državnoj upravi putem ugovora o privremenom zapošljavanju i bez procjene zasnovane na zaslugama anulira sve napore da se procedura selekcije sprovede pošteno i objektivno.

Ukratko, članovi ReSPA i Kosovo* uložili su velike napore da formalizuju zapošljavanje zasnovano na zaslugama na stalna radna mjesta u državnoj upravi. Ipak, u ovoj oblasti treba naglasiti dva skupa preporuka.

A naročito, u smislu

- Unapređenja kvaliteta propisa, treba uložiti napore da se propiše privremeno zapošljavanje na način da više ne dovodi do negativnih pratećih efekata za zapošljavanje za stalno u državnoj upravi. Ova preporuka je naročito relevantna za Srbiju, Makedoniju, BiH i RS.

Takođe, postoji potreba da se popune praznine i na Kosovu i u Crnoj Gori. Preporuka je manje relevantna za Albaniju i FBiH.

- Obezbjedivanja primjene zakonskih okvira, u Makedoniji treba uložiti napor da se u potpunosti implementira novi postupak zapošljavanja i usvoje poslednji preostali podzakonski akti, a posebno metodologija planiranja radne snage.

2.2. Objavljivanje oglasa i davanje odobrenja

Zakoni o državnoj upravi širom regiona uglavnom zahtijevaju oglašavanje radnih mjesta za stalno zaposlenje u državnoj upravi. Izuzeci se odnose na zapošljavanje privremenog osoblja kako je ranije navedeno. Glavne razlike između članica ReSPA i Kosova* proizlaze iz tipova procedura internog i eksternog zapošljavanja i odobrenja koje institucije moraju dobiti prije oglašavanja radnog mjesta.

Prvo, svi članovi ReSPA i Kosovo* obezbjeđuju i unutrašnje i eksterno zapošljavanje. U BiH i FBiH postoji obaveza da se slobodna radna mjesta prvo oglase interno za preusmjeravanje unutar državne uprave. Ako se ne nađe nijedan kandidat, upražnjeno mjesto se javno oglašava. Na Kosovu* se ovaj zahtjev odnosi samo na državne službenike na rukovodećim mjestima. U Crnoj Gori, slobodna radna mjesta moraju se prvo oglasiti unutar institucije, a zatim i unutar državne uprave. Javno oglašavanje je moguće samo kada se iscrpe ove dvije interne procedure. U Srbiji, RS i Makedoniji zakoni dozvoljavaju direktno javno oglašavanje radnih mjesta bez potrebe za prethodnim internim oglasom. Interno zapošljava je, samim tim, mogućnost ali ne i obaveza.

U Albaniji je kroz reformu državne službe iz 2013. godine uvedena nova procedura grupnog zapošljavanja. Generalno, radna mjesta se moraju popunjavati putem internog transfera ili internom procedurom unapređenja. Međutim, početkom godine Vlada odlučuje o ograničenom broju radnih mjesta (15-20% od ukupnog broja planiranih novih radnih mjesta) koja se mogu popuniti kroz eksterno, javno oglašeno zapošljavanje. Za ulazak izvana, Albanija je uvela takozvano grupno zapošljavanje, pri čemu se oglašava grupa radnih mjesta. Kandidati mogu da se prijave za grupu radnih mjesta, a pobjednik na testiranju po osnovu konkursa dobija pravo da prvi bira upražnjeno radno mjesto (vidi dolje).

Drugo, institucije širom regiona su ovlašćene za oglašavanje radnih mjesta samo ukoliko su ispunjeni određeni uslovi. Generalno, radno mjesto se može otvoriti samo ukoliko je upražnjeno u skladu sa aktima o sistematizaciji radnih mjesta i, gdje je primjenljivo, ako je tako predviđeno godišnjim planom zapošljavanja⁴. Štaviše, radna mjesta se mogu otvoriti samo ako su raspoloživa budžetska sredstva. Obje odluke obično donosi vlada nakon interne saglasnosti ministarstava finansija, ministarstava javne uprave (ili ekvivalentnog ministarstva) i agencija za državnu upravu (ili ekvivalentne agencije).

Međutim, prije nego što se otvori pojedinačno radno mjesto za nadmetanje, institucija koja zapošljava mora obezbijediti dodatno odobrenje za svaki slučaj pojedinačno. Na Kosovu*, institucije koje zapošljavaju moraju dobiti odobrenje i od Ministarstva za državnu upravu, kako bi potvrdile kompatibilnost sa aktima o sistematizaciji, i od Ministarstva finansija, kako bi potvrdile postojanje budžetskih sredstava za to radno mjesto. U Crnoj Gori je potrebna samo saglasnost Ministarstva finansija. U Makedoniji državni sekretari šalju Agenciji zahtjev koji treba da sadrži izjavu Ministarstva finansija o tome da su finansijska sredstva na raspolaganju i od Sekretarijata za implementaciju Ohridskog okvirnog sporazuma kako bi pokazali da se

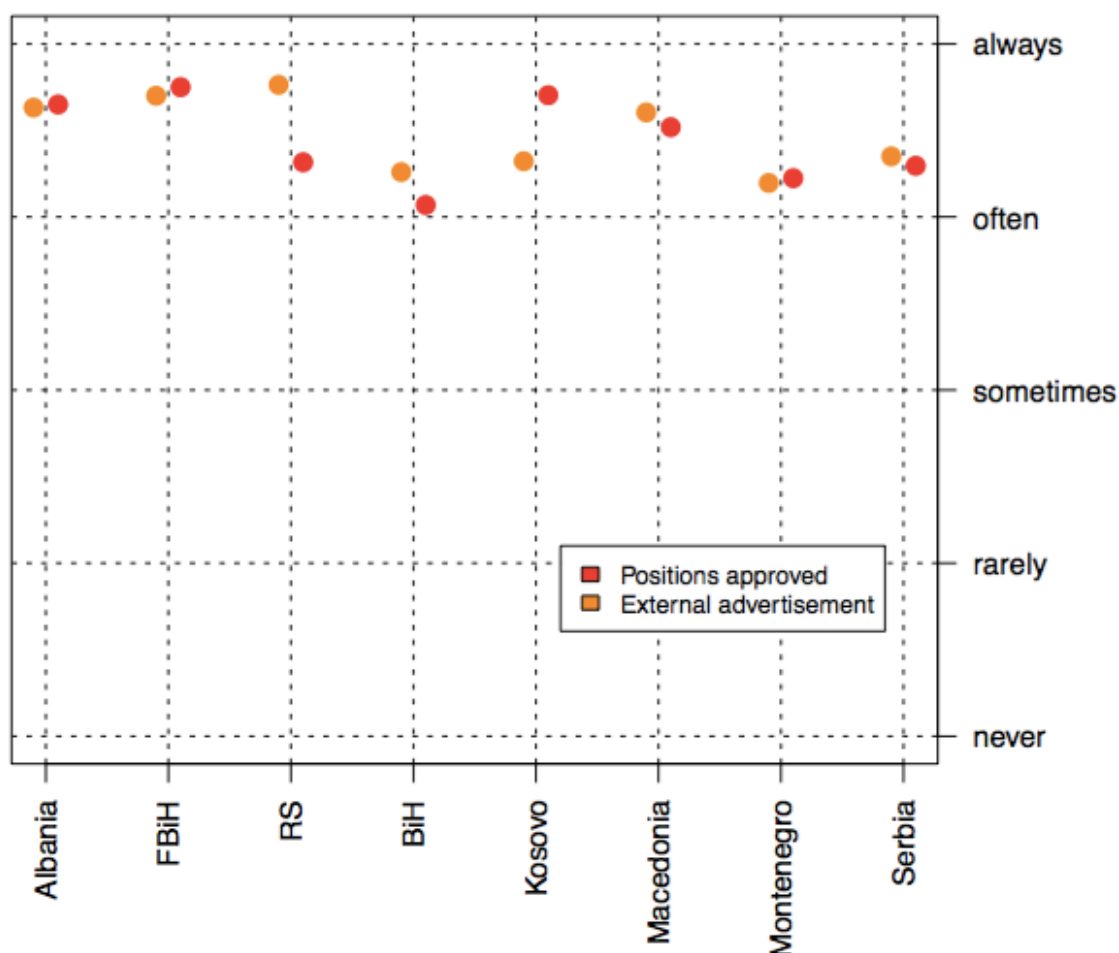
⁴ Ovi akti su definisani kao uslov širom regiona. Oni formalno definišu unutrašnju organizaciju institucije i definišu radna mjesta i njihov opis u okviru organizacione strukture.

primjenjuje princip ravnopravne zastupljenosti. U ostalim članicama ReSPA i na Kosovu*, dovoljno je dobiti odobrenje od centralne jedinice za upravljanje ljudskim resursima.

Potreba za planiranjem i davanjem odobrenja osigurava da ustanove ne mogu zapošljavati novo osoblje po sopstvenom nahođenju. Štaviše, sadržaj oglasa o radnom mjestu, njihovo trajanje i lokacija u velikoj mjeri su propisani zakonom o državnoj upravi i podzakonskim aktima. Najčešće se oglasi pripremaju u skladu sa opisima poslova koji su formalizovani u aktima o sistematizaciji (ili ekvivalentnom dokumentu). Piše ih centralna jedinica državne uprave u skladu sa uputstvima dobijenim od institucije koja zapošljava ili ih piše institucija koja zapošljava na osnovu postojećeg obrasca.

Slobodna radna mjesta se zatim oglašavaju na različitim mjestima, uključujući i web stranicu centralne jedinice za upravljanje državnom upravom, nacionalne portale za zapošljavanje (ili ekvivalentne portale) i različite nacionalne novine. U Makedoniji, na primjer, zakon propisuje minimalni broj medija koji treba da objave oglas za posao i kriterijume za njihov izbor, na primjer, objavljivanje u novinama na makedonskom i albanskom jeziku. Na Kosovu* moraju biti objavljeni na albanskom i srpskom jeziku.

Figure 2: External advertisement and approvals



Slika 2. Eksterno oglašavanje i davanje odobrenja
Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija

Uvijek, Često, Ponekad, Rijetko, Nikada
Crveno – Odobrena radna mjesta
Narandžasto – Eksterno oglašavanje

Slika 2. pokazuje da su radna mjesta uglavnom odobrena prije oglašavanja i da eksternom zapošljavanju prethodi javni oglas za posao. Razlike između članica ReSPA i Kosova* su male, što ukazuje na visok stepen usklađenosti sa zakonskim obavezama. No, bliže ispitivanje odgovora na anketna pitanja pokazuje da u malom broju slučajeva slobodna radna mjesta se nikada ili vrlo rijetko javno oglašavaju, na primjer, u nekoliko opština u Makedoniji i nekoliko slučajeva na Kosovu*. Neki izvještaji takođe ukazuju na to da se imenovanja na više pozicije u Srbiji i BiH povremeno rade bez prethodnog oglašavanja uprkos zakonskoj obavezi. U Srbiji to vjerovatno odražava imenovanje viših državnih službenika na osnovu privremenih ugovora, za koje nije potrebno prethodno oglašavanje.

Oblasti za poboljšanje

Odgovori na anketna pitanja ukazuju na potrebu da se osigura puna implementacija obaveze oglašavanja slobodnih radnih mjesta od strane nekoliko članica ReSPA i Kosova*. Izgleda da su praznine u implementaciji relativno značajnije za zapošljavanje viših državnih službenika. Stoga postoji potreba za boljim praćenjem primjene dijela postupka koji se odnosi na oglašavanje.

Međutim, detaljno propisivanje postupka oglašavanja obezbeđuje prilično dobro poštovanje principa otvorenosti, zasluga i pravičnosti. Na primjer, nemogućnost diskrecionog odlučivanja o sadržaju oglasa o slobodnom radnom mjestu znači da bi komisijama za izbor bilo teško da "prilagođavaju" oglase za posao, čak i ako bi to željele.

To ne znači da se problemi zasluga i pravičnosti uopšte ne javljaju. Umjesto toga, oni se pojavljuju u ranijoj fazi, tj. u trenutku pisanja akta o sistematizaciji. Na primjer, izvještaji iz Srbije i Makedonije navode slučajevima kada su izmijenjeni akti o sistematizaciji kako bi opis posla odgovarao licima koje su te ustanove željele da zaposle, a ne obrnuto.

Problem pravičnosti proizlazi iz nepostojanja adekvatne metodologije za planiranje i sistematizaciju radnih mjesta i unutrašnje organizacije institucija. Akti o sistematizaciji širom regiona obično navode veliki broj radnih mjesta koja će kasnije ostati upražnjena. Dokazi iz intervjuva ukazuju na to da se povremeno kreiraju radna mjesta kako bi se stvorili uslovi za uspostavljanje jedinica i odjeljenja, koje kasnije mogu voditi državni službenici na rukovodećim položajima. U mnogim slučajevima to dovodi do stvaranja "izmišljenih radnih mjesta" i odjeljenja koja se sastoje samo od jedne osobe: šefa odjeljenja. Primjer pokazuje da se akti o sistematizaciji mogu koristiti da se opravda odluka o internom unapređenju, odnosno da se nagradi postojeće osoblje. Mnogi problemi u implementaciji potiču iz nepostojanja racionalne metodologije za izradu planova osoblja i akata o sistematizaciji.

Ostale poteškoće u oglašavanju radnih mjesta odnose se na efikasnost postupka. Kritički komentari uglavnom su prikupljeni iz Crne Gore, Makedonije, BiH i Srbije. Prvo, ispitanici iz Crne Gore kritikovali su da je procedura zapošljavanja previše duga zbog potrebe da se prvo oglašava unutar ustanove, a zatim i unutar državnih službi prije nego što se može objaviti javni oglas. Istraživanje pokazuje da proces zapošljavanja za pojedinačna radna mjesta može trajati od 4 do 6 mjeseci. U praksi, interni oglasi rijetko privlače više od jednog ili dva podnosioca prijave jer su otvoreni da bi se dao legitimitet internom napredovanju u službi. Pored toga, izuzev ako su radnici na određeno vrijeme već zainteresovani za to radno mjesto, male ustanove imaju poteškoća da pronađu nekog internog kandidata kada oglašavaju upražnjena radna mjesta.

Drugo, pomenuta je i zabrinutost zbog dužine trajanja postupka izdavanja odobrenja za nova radna mjesta. Konkretno, potreba za odobrenjem ministarstava finansija u nekoliko članica ReSPA i Kosova* produžava ovaj postupak. U stvari, anketirani ispitanici iz Crne Gore identifikuju dugotrajni proces odobravanja radnih mjesta kao jednu od glavnih slabosti postupka zapošljavanja, a posebno probleme koje to stvara kada se proces davanja odobrenja primakne kraju budžetske godine.

Treće, povratne informacije iz Srbije sadržale su kritiku sadržaja oglasa za posao i broja dokumenata koji bi bili potrebni prilikom podnošenja prijave. Na primjer, oglasi za posao opisani su kao dugi, kompleksni i neprivaćni po stilu pisanja. U Srbiji (ali i drugim članicama ReSPA i na Kosovu*) je potrebno priložiti i veliki broj sertifikata i dokumenata kod svake prijave za posao. U slučaju rukovodećih pozicija, složenost dokumentacije se dodatno povećava, jer se od podnosilaca prijave zahtijeva da dostave dokaz o svom radnom iskustvu. Ovo stvara troškove za kandidate, kao i za komisije za selekciju, koje moraju pregledati materijal.

Četvrto, povratne informacije iz BiH, FBiH i Crne Gore ukazuju na to da oglašavanje na web stranicama centralnih agencija, portalima za zapošljavanje i u različitim novinama nije dovoljno da bi se dobio dovoljno veliki broj kompetentnih kandidata. A posebno, mladi podnosioci prijave ne koriste dovoljno tradicionalne medije. Stoga ispitanici predlažu veće korišćenje društvenih medija da bi dosegli veći broj potencijalnih podnosilaca prijave.

Ukratko, čak i ako su redosljed koraka u okviru procedure nadmetanja za radno mjesto i sadržaj oglasa za upražnjena radna mjesta relativno detaljno propisani, postoji i niz opštih preporuka za ovu oblast postupka zapošljavanja.

U smislu

- Poboljšanja kvaliteta propisa, treba se fokusirati na metodologiju za planiranje radne snage i sistematizaciju radnih mjesta. Nepostojanje standardnih propisa ima negativni uticaj na efikasnost, transparentnost i pravičnost čitavog postupka zapošljavanja.
- Poboljšanja efikasnosti, treba preduzeti mjere kako bi se skratilo/ ubrzalo izdavanje odobrenja za nova radna mjesta, zatim redosljed internih i eksternih procedura nadmetanja, kao i procedura za podnošenje dokumentacije za svaku prijavu za posao. Što se tiče ovog posljednjeg, trebalo bi preduzeti mjere za veću primjenu digitalnih alata kako bi se povećala efikasnost procesa podnošenja prijave.
- Veće otvorenosti, preporučuje se veća upotreba društvenih mreža i medija kako bi oglasi dosegli širu publiku, naročito u odnosu na potencijalne podnosioc prijave za mjesta mlađih saradnika.

2.3. Formiranje i uloga komisija za selekciju

Ispitivanju kandidata prethodi formiranje komisija za ispitivanje i selekciju. Zato one igraju ključnu ulogu u sprovođenju procedura zapošljavanja prema zaslugama. Potreba za kvalifikovanim, nepristrasnim komisijama za selekciju prepoznata je u Evropskim principima uprave kao ključna komponenta zapošljavanja prema zaslugama. U čitavoj regiji Zapadnog Balkana, procedure zapošljavanja zahtevaju formiranje komisija za selekciju. Ipak, oni se razlikuju po pitanju statusa, sastava i uloge koju igraju u procesu zapošljavanja.

Prvo, Albanija se razlikuje od drugih zemalja u regionu kao rezultat uvođenja stalnih komisija za selekciju. Procedura grupnog zapošljavanja predviđa komisiju čiji članovi se imenuju na godinu dana. Tu je predstavnik Ministarstva državne uprave, predstavnici institucija koje

zapošljavaju novo osoblje i stručnjaci izvan državne uprave, najčešće akademici sa albanskih univerziteta. U ostalim zemljama komisije za selekciju se generalno formiraju na ad hoc osnovi. S obzirom na to da su sistemi državne uprave prvenstveno zasnovani na pojedinačnim radnim mjestima, to znači uspostavljanje nove komisije za svako upražnjeno radno mjesto.

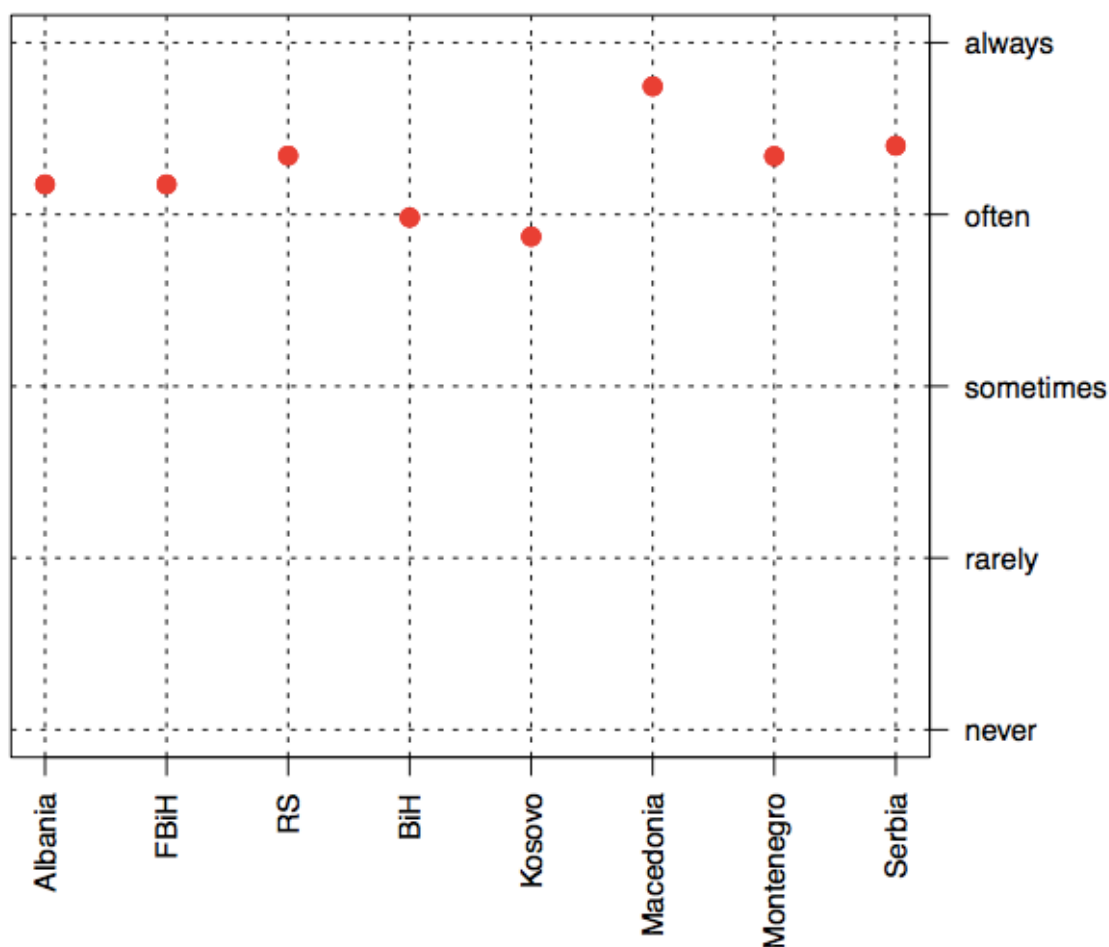
Komisije za selekciju širom regiona sastoje se od tri, četiri ili pet članova i razlikuju se u mjeri u kojoj uključuju predstavnike institucija sa centralnog nivoa upravljanja i tzv. nezavisne stručnjake izvan državne uprave. U Crnoj Gori i Srbiji, komisije se sastoje od tri člana. U Srbiji jednog člana delegira centralna služba za upravljanje ljudskim resursima, dok dva člana dolaze iz institucije koja želi da popuni upražnjeno mjesto. U Crnoj Gori jedan član dolazi iz Uprave za kadrove na centralnom nivou, jednog člana delegira institucija koja zapošljava, a jedan član se bira sa liste nezavisnih stručnjaka koju vodi Uprava za kadrove. Tročlane komisije za izbor postoje i u Albaniji za bočne transfere i postupke internog napredovanja. U oba slučaja, dva člana predstavljaju instituciju, a jednog člana delegira Ministarstvo javne uprave.

U Makedoniji komisije za selekciju imaju po četiri člana. One uključuju jednog člana iz Agencije za administraciju, dva iz ustanove koja zapošljava nove ljude i jednog iz Sekretarijata za implementaciju Ohridskog okvirnog sporazuma (SIOFA). Novi pristup formiranju komisija još nije primijenjen u praksi usljed moratorijuma na zapošljavanje.

U BiH, FBiH, RS i na Kosovu*, selekzione komisije moraju imati pet članova. Na Kosovu*, svih pet članova dolazi iz institucije koja zapošljava, dok Sektor za administraciju u državnoj upravi pri Ministarstvu javne uprave nema mjesto za stolom. U RS-u, dva člana delegiraju centralne agencije za državnu upravu sa liste stručnjaka iz državnih službi, dok tri člana imenuje institucija koja zapošljava. U BiH i FBiH, ravnoteža je obrnuta, pa su samo dva člana iz institucije koja zapošljava, dok tri člana delegiraju agencije za državnu upravu.

Komisije za selekciju se razlikuju i sa aspekta odgovornosti. Na Kosovu*, kao najdecentralizovanijem sistemu u regionu, ove komisije pripremaju i upravljaju cjelokupnom procedurom nadmetanja, uključujući i oglašavanje i testiranje kandidata. Iako su dijelovi odgovornosti, u praksi, često delegirani jedinicama za ljudske resurse, to predstavlja značajan teret za komisije. U Albaniji, kao najcentralizovanijem sistemu, komisije su odgovorne za pismeni i usmeni ispit kandidata. Ipak, pripremu oglasa i provjeru kandidata sa aspekta ispunjavanja formalnih uslova vrši centar.

Figure 3: Formation of Selection Commissions



Slika 3. Formiranje komisija za selekciju Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija
Uvijek, Često, Ponekad, Rijetko, Nikada

Slika 3. pokazuje da su, u prosjeku, komisije za selekciju formirane za većinu, ako ne i sva nadmetanja. Razlike između članica ReSPA i Kosova* su relativno male i ukazuju, u velikoj mjeri, da se pravila o zaslugama široko primjenjuju u praksi. Ipak, detaljnija analiza podataka ukazuje na značajne varijacije u državnoj upravi kod država članica ReSPA i Kosova*. U BiH postoji jedan manji broj institucija koje uopšte ne osnivaju ili samo rijetko osnivaju komisije, iako je to zakonska obaveza. Slično tome, u slučaju Kosova* istraživanje ukazuje na to da u nekim slučajevima nisu formirane komisije, što je iznenađujuće imajući na umu zakonski okvir. Odgovori na pitanja sa opisnim odgovorom iz online ankete podvlače zaključak da se imenovanja povremeno vrše bez prethodnog oglašavanja (vidi gore) i bez formiranja komisije za selekciju, na primjer, kada se imenovanja vrše privremeno. Ovo ukazuje na to da su problemi sa izbjegavanjem pravila rijetki kada se posmatra region u cjelini, ali postoje izuzeci u regionu, a posebno na nižem nivou, unutar državne uprave svake od članica ReSPA i Kosova*.

Oblasti za poboljšanje

Čak i ako je u prosjeku moguće primijetiti prilično visok stepen poštovanja zakonskih obaveza, očigledno je da su nedostaci u implementaciji i dalje prisutni u državnim upravama nekoliko članica ReSPA i na Kosovu*. Stoga postoji potreba za boljim praćenjem i sprovođenjem propisa kako bi se ovakvi problemi u implementaciji sveli na minimum.

Pored toga, relevantne slabosti komisija za selekciju su očigledne u odnosu na pitanja pravičnosti i njihovu sposobnost da provjere kompetencije kandidata. Prvo, komisije u cijeloj regiji su kritikovane kao nedovoljno stručne da bi se pravilno i efikasno sprovela procedura. Taj problem je manje evidentan kod stalnih članova komisija, a takve komisije su nedavno osnovane u Albaniji. Redovni članovi komisija iz centralnih jedinica za upravljanje državnim službama i kvalifikovanih kadrovskih službi obično su bolje informisani o tome kako upravljati procedurom zapošljavanja u praksi.

Problem nedovoljne stručnosti je najrelevantniji za ad hoc članove komisija, kao što su rukovodioci sektora i odjeljenja, generalni direktori i pomoćnici ministara koji su nerijetko uključeni u vođenje procesa testiranja kandidata. U teoriji, oni treba da budu obučeni na radnom mestu od strane predstavnika kadrovskih službi i centralnih jedinica za državnu upravu. U praksi to često nije moguće učiniti na zadovoljavajući način zbog nedostatka vremena, neformalnih odnosa između institucija i više funkcije menadžera u odnosu na predstavnike kadrovskih službi.

Problem nedovoljnog poznavanja procedura pogoršava uključivanje nezavisnih stručnjaka u komisije za selekciju. Iako je njihovo uključivanje namijenjeno jačanju eksternog nadzora, nepristrasnosti i stručnosti komisija na datu temu, čini se da ovi stručnjaci nemaju adekvatne informacije u pogledu upravljanja samom procedurom.

Kvalitativna povratna informacija prikupljena putem online istraživanja ukazuje na to da nekvalifikovane i nekompetentne komisije za izbor predstavljaju jednu od glavnih prepreka za bolju implementaciju. Problem su istakli ispitanici iz svih članica ReSPA i sa Kosova*. Neke od povratnih informacija sugerišu da bi bolje smjernice, pa čak i obuka članova komisije i nezavisnih stručnjaka o ključnim pitanjima, kao što su priprema i sprovođenje pismenih testova i, posebno, vođenje intervjua, u velikoj mjeri poboljšali kvalitet implementacije. U stvari, reformatori državne uprave u članicama ReSPA i na Kosovu* mogli bi razmotriti i potrebu za akreditacijom članova komisija kako bi se podigli profesionalni standardi komisija za selekciju.

Drugo, nekoliko zemalja je eksperimentisalo sa uključivanjem nezavisnih stručnjaka u komisije za selekciju kandidata. Na primjer, u Crnoj Gori nezavisni stručnjaci se redovno uključuju u komisije za izbor. U Albaniji, oni su dio stalnih izbornih komisija, dok su na Kosovu* oni uključeni u izbor generalnih sekretara i generalnih direktora. Uključivanje nezavisnih eksperata je važna mjera za praćenje procesa zapošljavanja i time povećanje nepristrasnosti i transparentnosti.

Međutim, pozicija eksperata je obično nedovoljno regulisana. Na primjer, u Crnoj Gori, Uprava za kadrove je objavila poziv za podnošenje prijave kako bi identifikovala eksperte na osnovu njihovih kvalifikacija i radnog iskustva. Ipak, ne postoji jasna regulativa koja postavlja kriterijume za izbor eksperata, trajanje njihovog angažmana i postavljanje u pojedinačne komisije za selekciju.

Proces je još manje regulisan na Kosovu* i u Albaniji. U Albaniji, Sektor za javnu upravu angažuje stručnjake za stalne komisije za selekciju iz reda univerzitetskih profesora. Na Kosovu*, Ministarstvo za javnu upravu traži univerzitetske profesore na ad hoc osnovi. Za izbor

predstavnik civilnog društva, ministarstvo se oslanja na listu registrovanih nevladinih organizacija. Ukratko, važno je definisati adekvatne kriterijume za odabir i raspoređivanje vanjskih eksperata i, kako je već pomenuto, obezbijediti obuku tako da mogu igrati željenu ulogu u procesu zapošljavanja.

Treće, jedna od suštinskih kritika selekcionih komisija je da su povremeno nedovoljno nepristrasne. Naravno, teško je precizno mjeriti prisustvo ili odsustvo pristrasnosti u izbornim komisijama. Međutim, informacije dobijene iz ličnih intervjua i povratne informacije prikupljene putem online istraživanja sugerišu da komisije često započinju proces zapošljavanja sa preferiranim kandidatom na umu. Pristrasnost može biti rezultat namjere da se zaposli pripravnik ili dosadašnji privremeno zaposleni na trajnoj osnovi. To može biti i rezultat pokušaja političara i drugih spoljnih aktera da neformalno utiču na tok postupka prije nego što komisija otpočne sa radom, na primjer, u vrijeme kada se formiraju komisije.

Sastav komisije za izbor ima uticaja na sklonost pristrasnosti u procesima zapošljavanja. Potpuno decentralizovani proces na Kosovu* umanjuje potrebu za monitoringom od strane centralnih institucija i spoljnih aktera (vidi dalji tekst). U Srbiji, FBiH, RS i, u manjoj mjeri, Makedoniji, institucije koje zapošljavaju imaju većinu u komisiji za izbor, što omogućava nesrazmjern uticaj na proces. U Albaniji, ovakvo stanje i dalje postoji za horizontalne transfere i proceduru internog napredovanja.

U Crnoj Gori i BiH, institucije koje zapošljavaju su u manjini. Međutim, naše istraživanje sugerišu da institucije koje zapošljavaju znaju "kako da dobiju ono što žele" u procesu zapošljavanja. Kao posljedica toga, čini se da je povjerenje javnosti u pravičnost postupka zapošljavanja i izbora vremenom opalo; to je problem koji je prisutan u svim članicama ReSPA i na Kosovu*.

Albanija je nedavno pokušala da odstupa od ove prakse uvođenjem procedure za grupno zapošljavanje (vidi gore). Prednost ovog pristupa je u tome što svodi na minimum sposobnost institucija koje zapošljavaju i komisija za selekciju da izaberu "svog" kandidata koji nije iz državne uprave. Umjesto toga, ovaj pristup daje kandidatima mogućnost da biraju posao. Kao rezultat toga, komisije mogu da se koncentrišu na ono što bi trebalo da bude njihov glavni zadatak: testiranje i rangiranje kandidata na osnovu zasluga.

Ukratko, formiranje komisija za selekciju i testiranje obično predstavljaju formalni uslov u svim zemljama Zapadnog Balkana i one se rutinski formiraju u praksi. Međutim, postoji mogućnost za značajno poboljšanje i očigledno je da je kvalitet komisija za odabir jedan od ključnih aspekata opšteg kvaliteta zapošljavanja prema zaslugama.

A naročito, sa aspekta

- Poboljšanja kvaliteta propisa, preporučuje se bolje regulisanje procesa izbora i angažovanja nezavisnih stručnjaka iz akademske zajednice i organizacija civilnog društva u izborne komisije. Ovo je naročito relevantno za Albaniju, Kosovo* i Crnu Goru. Međutim, uključivanje spoljnih eksperata obećava i veće koristi za kvalitet testiranja i selekcije i stoga bi ih trebalo razmotriti na sistematičniji način u Srbiji, BiH, FBiH, RS i Makedoniji.
- Unapređenja informativne osnove kod zapošljavanja prema zaslugama, treba preduzeti mjere za bolje upoznavanje članova komisije sa procedurom, kroz davanje jasnijih smjernica i, možda, kroz programe obuke. U idealnim okolnostima, biće preduzete mjere za akreditaciju članova komisije. Mjere za poboljšanje nivoa znanja biće neophodne kako za interne, tako i za eksterne članove komisije.
- Veće pravičnosti izbornih komisija, treba razmotriti mjere kako bi se unaprijedila uloga kvalifikovanih nezavisnih stručnjaka u komisijama širom regiona (vidi i gore). Međutim, poboljšanje nivoa znanja među članovima komisija predstavljaće i način da se poveća nepristrasnost komisija. Posebno treba razmotriti mjere koje bi uključile članove komisije u

razmjenu informacija i analizu sprovođenja postupka zapošljavanja, koristi od zapošljavanja prema zaslugama za učinak institucija i povjerenje građana, kao i sadržaja izvještaja o inspeksijskom nadzoru i izvještaja o eksternom nadzoru, na primjer, od organizacija civilnog društva. Takve inicijative mogu se sprovesti u kontekstu aktivnosti obuke i od njih se može očekivati da poboljšaju pravično i nepristrasno sprovođenje procedure zapošljavanja.

2.4. Pismeni i usmeni ispiti

Sistemi testiranja su u srcu svake procedure zapošljavanja prema zaslugama. Oni imaju za cilj da provjere kompetencije kandidata i njihovu podobnost za zapošljavanje u državnoj službi. Jedna od osnovnih funkcija sistema testiranja jeste da napravi razliku između kandidata kako bi se utvrdilo ko je najbolji kandidat za određeni posao ili karijeru u državnoj upravi.

Na Zapadnom Balkanu, za stalno zaposlenje u državnoj upravi obično je obavezno testiranje zasluga. Ovo se odnosi na profesionalne državne službenike i državne službenike na rukovodećim pozicijama, s izuzetkom položaja državnog sekretara u Makedoniji.

Sistemi testiranja spadaju u dvije široke klase. Prvo, većina sistema zahtijeva i pismeni test i lični intervju prije konačnog izbora kandidata. Ovo se odnosi na Albaniju, BiH, FBiH, Kosovo*, Makedoniju i Crnu Goru. Drugo, u Srbiji su lični intervjui ispred komisije za izbor obavezni, dok su pismeni ispiti opcioni. U praksi se realizuju samo ponekad. RS se razlikuje po tome što se pismeni preliminarni test mora položiti prije nego što kandidati steknu pravo na učešće u nadmetanju za pojedinačnu poziciju. Za zapošljavanje na pojedinačnim pozicijama, pismeni testovi su opcioni, tj. neobavezni, kao u Srbiji.

Pored opšteg obrasca, zakonski okviri omogućavaju neka izuzeća iz pismenog dijela testiranja. Na primjer u Albaniji, pismeni ispiti nisu obavezni za "bočne transfere". Slično tome, u BiH, transferi ne zahtijevaju pismeni ispit. Kosovo* i Crna Gora biraju više državne službenike isključivo na osnovu ličnih intervjuja. Na Kosovu* i u Crnoj Gori, ovo se odnosi na generalne sekretare i generalne direktore. Makedonija, na kraju, oslobađa državnog sekretara i pismenog i usmenog ispitivanja. Ipak, novi postupak zapošljavanja zahtijeva izbor državnih sekretara iz same državne uprave. Ako se ovo pravilo ispoštuje, to bi značilo da su državni sekretari polagali ispit barem jednom u ranijoj fazi svoje karijere.

Pored opšte klasifikacije, postoje važne razlike u pismenim i usmenim ispitima između članica ReSPA i Kosova*. Prvo, oni su tokom vremena eksperimentisali sa nizom različitih formata i metoda ispitivanja. Ako ostavimo RS i Srbiju po strani, komponente pismenog ispita idu od opštih testova koji se fokusiraju na znanje iz oblasti prava; preko testiranja profesionalnih i intelektualnih sposobnosti kojima se procjenjuju generičke kognitivne sposobnosti kandidata; psiholoških i testova ličnosti, koji se fokusiraju na psihološke predispozicije kandidata; pa sve do praktičnih, specijalizovanih ispita za testiranje znanja, vještina i kompetencija potrebnih za radno mjesto koje treba popuniti.

Pismeni testovi koriste niz različitih metoda procjene. Testovi višestrukog izbora su popularni za testiranje opšteg znanja, psiholoških i intelektualnih sposobnosti i za testiranje ličnosti. FBiH dodatno primjenjuje pitanja višestrukog izbora za testiranje znanja specifičnih za dati posao. Ovi testovi imaju prednost jer su efikasni za administriranje. Isto tako, smanjuju subjektivnost koja postoji kod drugih oblika testiranja. Ipak, često su kritikovani zbog nedostatka djelotvornosti, jer ne uspijevaju da prepoznaju najkompetentnije kandidate. Umjesto toga, oni nagrađuju kandidate koji su sposobni da zapamte činjenice.

Eseji, studije slučaja i simulacije se redovno koriste za testiranja koja su specifična za dati posao. Kosovo* koristi pitanja na koja se piše kratak odgovor/esej kako za opšti dio testa, tako i

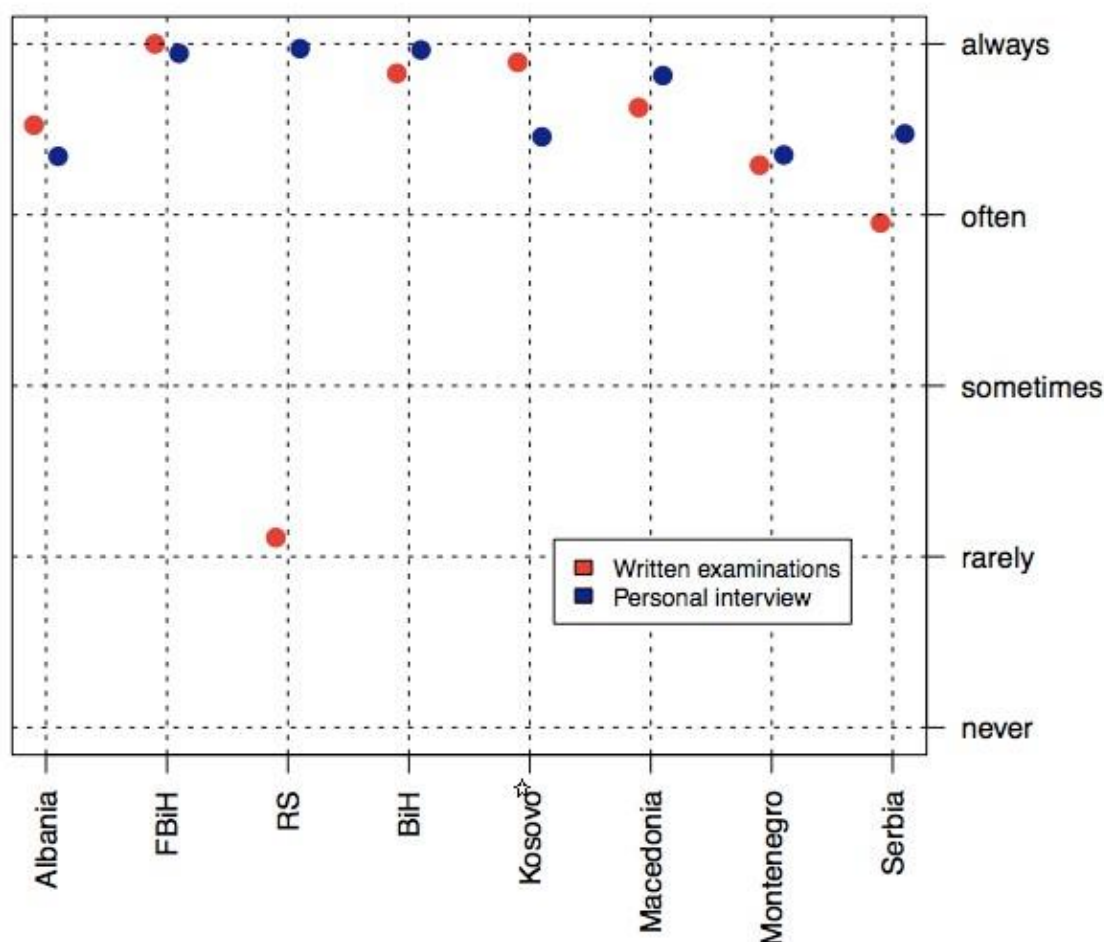
za test koji je specifičan za dato radno mjesto. Albanija, BiH i Crna Gora koriste eseje i studije slučaja za dio testa koji je specifičan za dato radno mjesto. U Srbiji, komisije za selekciju imaju mogućnost organizovanja pismenog testiranja i tu mogu koristiti kombinaciju metoda procjene.

Sistemi ispitivanja se dalje razlikuju u odnosu na težinu koju daju različitim komponentama⁵. U Albaniji, Makedoniji i na Kosovu*, konačni rezultati se izračunavaju na osnovu pismenog i usmenog dijela ispita. Drugim riječima, sve se računa. U Albaniji, intervju nosi 25% konačne ocjene, u Makedoniji 20%, a na Kosovu* 50%.

U BiH i FBiH, ispit je podijeljen u faze. Prva faza sastoji se od opšteg testa. Ona služi kao filter za specijalizovani pismeni ispit i intervju, i to su dva osnova za određivanje konačne ocjene kandidata na ispitu. U Crnoj Gori, isto kao i u Srbiji i RS, konačna ocjena je zasnovana na intervjuu, jer se i opšti i specijalizovani ispit moraju položiti prije prelaska na intervju kao završni dio procesa ispitivanja. Konačno, u RS i Srbiji, kandidati se rangiraju samo na osnovu intervjua.

⁵ U Albaniji i Makedoniji, kandidati se ocjenjuju i na osnovu njihove biografije, prvenstveno njihovo obrazovanje i radno iskustvo.

Figure 4: Written examinations and personal interviews



Slika 4. Pismeni ispiti i intervjui

Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija

Uvijek, Često, Ponekad, Rijetko, Nikad

Crvena boja – pismeni test, plava boja – intervju

Formalna institucionalizacija sistema provjere zasluga ogleda se u rezultatima online istraživanja. Pismene ispite uglavnom organizuju sve članice ReSPA i Kosovo*. U Republici Srpskoj, oni se rijetko organizuju, što odražava pravni osnov sistema ispitivanja. I u Srbiji se pismeni ispit rjeđe organizuje. Nešto niži rezultat za Crnu Goru odražava nepostojanje pismenih ispita za više državne službenike. Istovremeno, Slika 4. pokazuje da se intervjui skoro uvijek organizuju prije izbora kandidata. Dakle, primjena procedure za ocjenu zasluga je veoma prisutna u većini članica ReSPA i na Kosovu*.

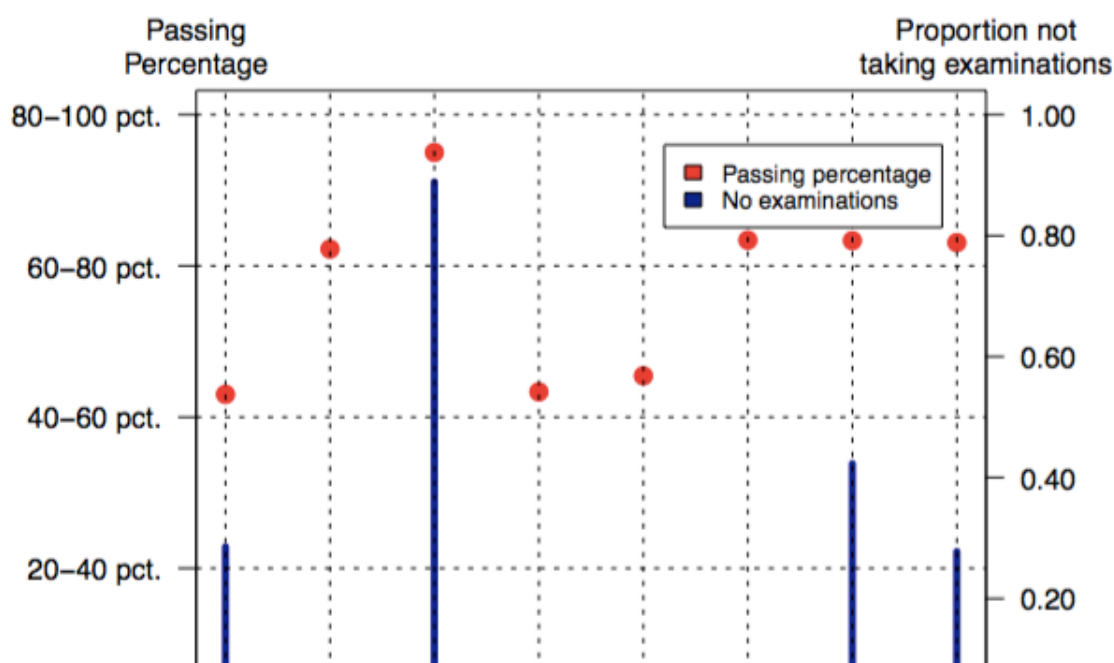
Oblasti za poboljšanja

Slika 4 i detaljnija analiza rezultata istraživanja ukazuju na to da je stepen poštovanja propisa visok u smislu sprovođenja pismenog testiranja i ličnih intervjua. Međutim, prva stvar u poboljšanju kvaliteta sistema zapošljavanja prema zaslugama odnosi se na nepostojanje pismenog ispita i/ili njegova opcionalna primjena u RS i Srbiji, a isto važi i za više državne službenike u Crnoj Gori i za najviše pozicije na Kosovu* i u Makedoniji. I zato regulatorni okvir

za zapošljavanje prema zaslugama karakteriše nekoliko praznina širom regiona. Zaista, komentari prikupljeni putem online istraživanja dosljedno preporučuju obaveznu primjenu pismenih ispita u RS i Srbiji kako bi se podigao standard zasluga i institucionalizovali mehanizmi za testiranje kompetencija kandidata.

Osim toga, sistemi ispitivanja daju mnogo lošije rezultate kada je u pitanju standard zasluga, pravičnost i efikasnost. Prvo, pismeni ispiti su često kritikovani da nemaju kapacitet da provjere znanje, odnosno, da su suviše laki i često se čini da testiraju pogrešne vještine i znanje. Koristan pokazatelj težine ispita je procenat kandidata koji uspješno polože ispit. Kao što je prikazano na slici 5, ovaj odnos je između 40 i 60 procenata za Albaniju, BiH i Kosovo* i između 60 i 80 procenata za Srbiju, Crnu Goru, RS i FBiH. Uzimajući u obzir da (stariji) državni službenici ponekad ne moraju da polažu ispit, Slika 5 sugeriše da u nekim slučajevima ispit položi i preko 80 posto kandidata.

Figure 5: Passing rates for written examinations



Slika 5. Procenat kandidata koji polože pismeni ispit
Procenat uspješnog polaganja ispita Udio onih koji ne polažu pismeni ispit
Crvena boja – procenat onih koji polože ispit; plava boja – bez polaganja ispita

Drugo, pismeni ispiti su često kritikovani zbog nemogućnosti testiranja relevantnih znanja za karijeru u državnoj službi i za radno mjesto koje treba popuniti. Opšti testovi znanja koji se oslanjaju na pitanja višestrukog izbora, na primjer, nagrađuju kandidate koji su u stanju da zapamte činjenice. Testovi višestrukog izbora koji se koriste za testove specifične za radno mjesto i intervjui koji traže poznavanje prava i činjenica ojačavaju tendenciju procenjivanja memorisanog znanja umjesto kompetencija koje su potrebne za dati posao.

Kao posljedica toga, ispiti ne daju adekvatne informacije kako bi se procijenilo da li će kandidat biti najbolji od svih prijavljenih za određeni posao. U najgorem slučaju, kandidati sa posebnim vještinama potrebnim za određene pozicije, kao što su IT vještine, ne uspijevaju da polože opšti test znanja i, kao rezultat toga, mora se zaposliti manje kvalifikovani kandidat. Prema tome,

specifične procedure zapošljavanja za radna mjesta koja zahtevaju rijetke vještine mogu predstavljati mjeru čije bi uvođenje valjalo razmotriti u budućnosti.

Treće, sistemi ispitivanja u regionu obično su relativno neefikasni za sprovođenje. Naravno, ovaj problem ne važi za Srbiju i RS, jer one rijetko koriste pismene ispite. Međutim, priprema pismenog ispita, često sastavljenog od nekoliko elemenata, predstavlja poprilično opterećenje za izborne komisije. Na Kosovu*, na primjer, komisije za selekciju moraju pripremiti ispite za četiri komponente, a svi kandidati koji ispunjavaju formalne zahtjeve imaju pravo da polažu ispit, pa će komisija za selekciju onda morati da ocijeni testove svih kandidata. Imajući u vidu da u prosjeku kandidati moraju odgovoriti na dvanaest esejskih pitanja koja imaju 150 riječi, očigledno je da proces ispitivanja zahtijeva dosta vremena članova komisije. Izazov upravljanja količinom posla je još veći i zbog obaveze sprovođenja ispita za svako upražnjeno radno mjesto.

Problem efikasnosti može biti posebno primjetan u visoko decentralizovanom sistemu na Kosovu*. Ipak, to važi i za većinu članica ReSPA i za Kosovo*. Nedavna reforma u Albaniji je smanjila ovakav pritisak, jer stalne komisije sprovode grupno testiranje. Što se tiče efikasnosti, ovo je pozitivna novina.

Četvrto, uprkos prilično detaljnom propisivanju ispita, ima mnogo izveštaja koji dovode u sumnju pravičnost ukupnog ispitnog procesa. Problemi pristrasnosti pojavljuju se u različitim oblicima. Prvo, specijalizovane testove za dato radno mjesto obično formulišu institucije koje zapošljavaju. Iako nema mnogo alternativa, očigledno je da procjena specifičnih znanja za dato radno mjesto i priprema ovih komponenti ispita od strane institucija koje zapošljavaju obično favorizuju kandidate iz tih institucija. Ovi kandidati mogu biti pripravnici ili privremeno zaposleni i možda su dobro dokazali svoju vrijednost na poslu. Međutim, tendencija zapošljavanja privremeno zaposlenih službenika u državnoj upravi signalizira potencijalnim podnosiocima prijave izvan državne uprave da uopšte ne vrijedi prijavljivati se za određeni posao. Za državnu upravu ovo je gubitak potencijalnih kapaciteta i značajan trošak u smislu povjerenja i kredibiliteta u očima budućih podnosilaca prijave.

Pored toga, pojavljuju se problemi pravičnosti u smislu navoda da se ispitna pitanja povremeno daju unaprijed. Te navode je teško potvrditi. Međutim, oni odražavaju zabrinutost da procesi ispitivanja u regionu nisu uvijek nepristrasni. Problem pristrasnosti kod specijalizovanih ispita, kao i intervju, odnosi se na sve članice ReSPA i Kosovo*. U slučaju Albanije, problem je ublažen zahvaljujući grupnom testiranju. Jedan od pozitivnih efekata bilo je generalno povećanje broja podnosilaca prijave za javno oglašene pozicije.

Na kraju, važno je ukazati na probleme pravičnosti vezane za upravljanje intervjuima. Intervjui igraju važnu ulogu u Srbiji, RS, Kosovu i Crnoj Gori. Ipak, komisije za selekciju ne dobijaju odgovarajuće smjernice o vrstama informacija koje treba tražiti kroz intervju, pitanjima koja treba postaviti, vrstama etičkih pitanja koja se pojavljuju pri obavljanju intervju, kriterijumima koji se koriste za procjenu i bodovanje učinka kandidata tokom intervju. Odsustvo ovih smjernica neizbježno izaziva probleme netransparentnosti, nedosljednosti i subjektivnosti. Centralne jedinice za upravljanje državnim službama i nacionalne vlade bi stoga trebalo da razmotre uvođenje smjernica za intervju sa jasnim kriterijumima i, u idealnim okolnostima, definisanje okvira kompetencija kako bi se usmjerio čitav proces testiranja, kao i druga pitanja poput sistematizacije radnih mjesta.

FBiH predstavlja djelimičan izuzetak, jer je Agencija za državnu upravu nedavno definisala smjernice za sprovođenje intervju zasnovanih na kompetencijama. Inicijativa još uvijek nije implementirana u praksi, ali obećava da će poboljšati efikasnost i pravičnost intervju u kontekstu procedure zapošljavanja. Činjenica da članovi komisije ne poznaju procedure, kako

je prepoznato u prethodnom odjeljku, i nepostojanje adekvatnih smjernica za sprovođenje intervjua su blisko povezani i očigledno predstavljaju dvije strane istog novčića.

Ukratko, uspostavljeni su sistemi za testiranje i oni se u velikoj mjeri primjenjuju širom regiona. Međutim, s obzirom da je to okosnica savremenih sistema zapošljavanja prema zaslugama, postoji značajan prostor za unapređenje sistema testiranja kako bi se poboljšala njihova sposobnost da prepoznaju najkompetentnije kandidate za karijeru u državnoj upravi i za ponuđena radna mjesta.

U smislu

- Poboljšanja kvaliteta propisa; treba uložiti napore da se zaokruži pravni okvir, a naročito putem uvođenja obaveznog pismenog ispita u RS i Srbiji.
- Unapređenja standarda zasluga i informativne osnove ispitivača; treba razmotriti mogućnost uvođenja mjera za podizanje standarda kod testiranja i davanje jasnijih uputstava ispitivačima. To bi podrazumijevalo definisanje okvira kompetencija kako bi se obezbijedili jasni kriterijumi za (pismene i usmene) ispite. To će dalje podrazumijevati razvoj metoda procjene koji su efikasniji u utvrđivanju nivoa kompetencija kandidata. Potrebno je razmotriti mješavinu metoda, kao i uvođenje centara za ocjenjivanje kako bi se omogućilo sveobuhvatno testiranje kandidata. Takođe treba uložiti napore da ispiti naprave veću razliku između kandidata. Drugim riječima, treba izbjeći stope uspješnosti na ispitima od 50+ procenata.
- Unapređenja efikasnosti ispitivanja; treba preduzeti mjere kako bi se veći broj aspekata samog ispita delegirao centralnim jedinicama za upravljanje državnim službama i / ili centralnim jedinicama za obuku. Ova preporuka je naročito relevantna za Kosovo*. U manjoj mjeri je važna i za Srbiju. Konkretnije, centralne jedinice bi morale da sprovode sveobuhvatnije ispitivanje kandidata. Nedavna reforma u Albaniji služi kao primjer dobre prakse.
- Poboljšanja pravičnosti ispitivanja, treba uložiti napore da se promijeni uloga institucija koje zapošljavaju u procesu ispitivanja. Procedura grupnog zapošljavanja u Albaniji predstavlja skoriji primjer dobre prakse, pošto delegira ovlašćenja za selekciju kandidata. Alternativno, treba razmotriti mjere kako bi se razdvojila sveobuhvatna procjena opštih i/ ili specifičnih kompetencija (vidi gore) od procjene i odabira za pojedinačni posao.

2.5. Rangiranje i konačni izbor

Zapošljavanje prema zaslugama pretpostavlja da postupak konkurentnog ispitivanja dovodi do rangiranja kandidata na osnovu zasluga i do konačnog izbora najbolje raspoložive osobe za karijeru u državnoj službi ili na datom radnom mestu. Članice ReSPA i Kosovo* imaju različite pristupe rangiranju i konačnom izboru kandidata. Iz institucionalne perspektive, samo Albanija, BiH i Kosovo* ispunjavaju osnovne standarde zapošljavanja prema zaslugama. Nasuprot tome, za Srbiju, FBiH, RS i Crnu Goru ima prostora za poboljšanje.

U regionu razlikujemo četiri pristupa rangiranju i konačnom izboru kandidata. Prvo, u Albaniji, na Kosovu*, u BiH i u novom makedonskom sistemu izbor konačnog kandidata u velikoj mjeri određuje sistem ispitivanja. Kandidati koji pređu određeni prag rangiraju se na osnovu rezultata ispitivanja. Najbolje rangirani kandidat se zatim izabere za dati posao. Na Kosovu* i u Makedoniji, izbor najbolje rangiranog kandidata potvrđuje generalni sekretar, odnosno državni sekretar. U BiH, Agencija za državnu upravu potvrđuje izbor. U Albaniji, kandidati (za razliku od komisija i/ ili rukovodilaca institucija) biraju upražnjenu poziciju. Prema novom sistemu grupnog zapošljavanja, najbolje rangirani kandidat bira prvi, a zatim drugo-rangirani kandidat, sve dok se upražnjene pozicije ne popune kandidatima koji su prošli prag. Preostali kandidati ostaju na listi čekanja za buduće ponude radnih mjesta.

Drugo, u FBiH je sistem rangiranja i selekcije sličan po tome što se konačna lista sastoji od kandidata koji su prošli određeni prag na specijalizovanom ispitu. Ipak rezultati ispita ne

određuju konačan izbor jednog kandidata. Umjesto toga, uspješni kandidati su poređani po azbučnom redu, a rukovodilac institucije je odgovoran za izbor konačnog kandidata.

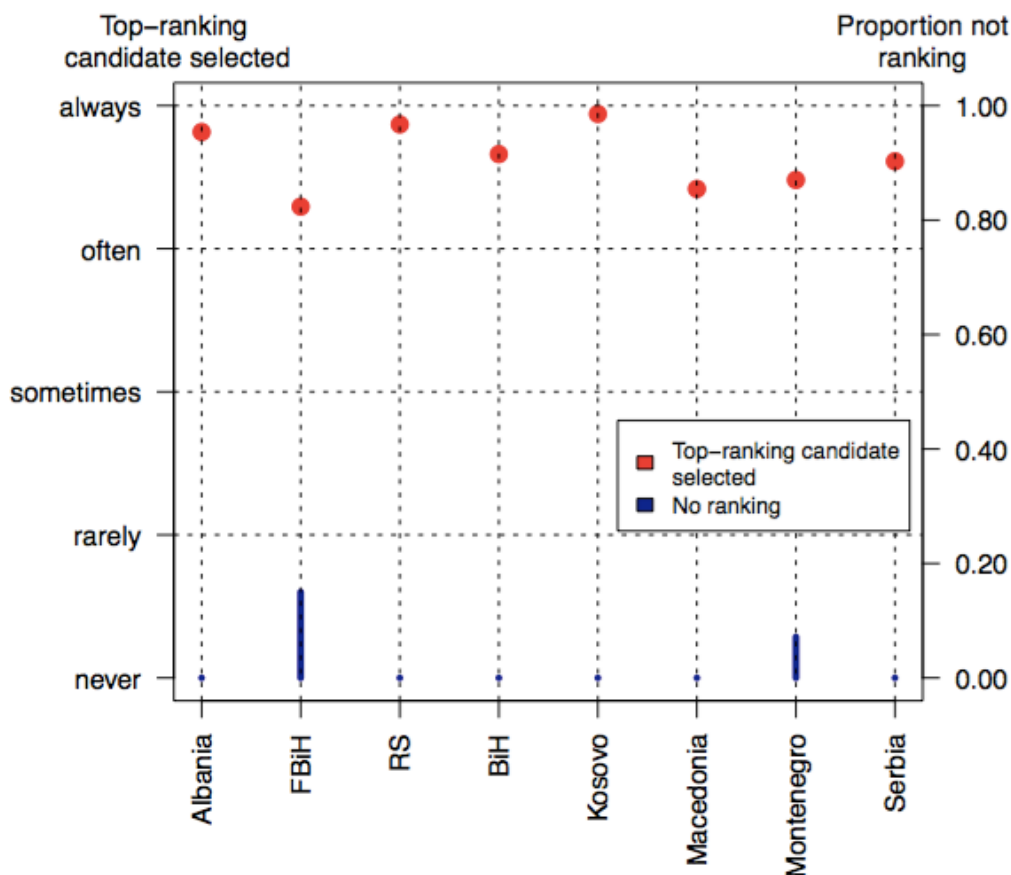
Ovakav pristup uvodi fleksibilnost, posebno kada se sposobnost ispitivanja da prepozna najbolje kvalifikovane kandidate povremeno dovodi u pitanje. Međutim, rukovodilac institucije, odnosno ministar ili direktor ne-ministarskog tijela obično ne učestvuje u procesu ispitivanja. On ili ona je odgovoran za izbor kandidata bez uvida u učinak kandidata, pa čak i bez poznavanja rezultata ispita i rangiranja na konačnoj listi kandidata. Neizbježno, način izbora uvodi nedosljednosti i proizvoljnost u sistem zapošljavanja.

Treće, u Srbiji i Crnoj Gori kandidati takođe moraju preći određeni prag da bi bili rangirani na konačnoj listi kandidata. Međutim, za razliku od prethodnih slučajeva, komisija za selekciju samo priprema skraćenu listu kandidata. To znači da nisu svi uspješni kandidati na listi, već samo prva tri u slučaju Srbije, odnosno prvih pet u slučaju Crne Gore. Iako su kandidati rangirani u skladu sa svojim rezultatima na ispitu, ne postoji obaveza rukovodioca institucije da izabere najbolje rangiranog kandidata.

Iskustvo iz Crne Gore ukazuje da se u više od 30% slučajeva ne izabere najbolje rangirani kandidat. U tom slučaju, rukovodilac institucije je dužan da opravda izbor. Međutim, dokazi pokazuju da su opravdanja rijetko potkrijepljena i da ne pružaju zadovoljavajuće objašnjenje za neuspješne kandidate. Nepoštovanje ishoda ispita dodatno doprinosi nedostatku povjerenja u pravičnost sistema ispitivanja. Implicitno, u Srbiji i Crnoj Gori se često pokreću žalbe protiv ishoda postupka, a ne zbog samog postupka. Oспорavanje rezultata vjerovatno će biti povezano sa nekonzistentnošću kada je u pitanju konačni izbor kandidata.

Na kraju, RS se malo razlikuje od prethodnih slučajeva, jer komisija za izbor priprema prijedlog rukovodiocu institucije i on se obično sastoji od jednog "odgovarajućeg" kandidata. Treba imati na umu da je prijedlog u potpunosti pripremljen na osnovu intervjua koji rezultira skraćenom listom od samo jedne osobe. Rukovodilac ustanove može onda odbaciti prijedlog, ali uobičajena praksa pokazuje da se to dešava vrlo rijetko. Ovdje se može očekivati da postoji opšti konsenzus između rukovodilaca institucija i komisija za odabir, pošto ovi prvi imenuju ove druge. Izborne komisije će, samim tim, unaprijed znati koji tip kandidata će dobiti saglasnost nadređenog.

Figure 6: Selection of top-ranked candidates



Slika 6. Izbor najbolje rangiranih kandidata
Albanija, FBIH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija
Najbolje rangirani kandidat je izabran **Procenat nerangiranih kandidata**
Uvijek, Često, Ponekad, Rijetko, Nikad
Crveno - izabran je prvo-rangirani kandidat, Plavo - nisu rangirani

Rezultati istraživanja odražavaju razlike u pravnom osnovu. Ispiti se uglavnom završavaju sa rangiranjem kandidata na listi. Međutim, u Albaniji, RS i na Kosovu*, najbolje rangirani kandidat se prilično dosljedno bira na kraju procesa. U Crnoj Gori, Srbiji, Makedoniji i FBIH to nije slučaj. Čak i ako srednji rezultati za anketno pitanje ukazuju na to da se najbolje rangirani kandidat "često" izabere, razlike između članica ReSPA i Kosova* su očigledne, jer se može identifikovati mnogo veći dio institucija u okviru članica ReSPA i na Kosovu* koji ne biraju 'uvijek' najbolje rangiranog kandidata. Štaviše, treba uzeti u obzir da mnogi ispitanici uopšte ne smatraju azbučno rangiranje u FBIH smislenim.

Oblasti za poboljšanje

Nalazi ukazuju na nekoliko oblasti za poboljšanje vezano za rangiranje i odabir u proceduri zapošljavanja. Prvo, važna oblast za promjene odnosi se na unapređenje institucionalnog okvira. Sa stanovišta zapošljavanja prema zaslugama, trebalo bi zahtijevati da se kandidati rangiraju na osnovu rezultata ispita i najbolje rangiranom kandidatu treba ponuditi posao.

Pravni osnov bi u tom smislu trebalo revidirati u članicama ReSPA i na Kosovu* u kojima to još uvijek nije obaveza.

Drugo, trenutno korišćenje diskrecionog prava da se ne bira najbolje rangirani kandidat i nedovoljno obrazloženi izbor podrivaju kredibilitet čitavog postupka zapošljavanja. Ovaj problem je posebno relevantan za članice ReSPA i Kosovo* koje omogućavaju izbor sa otvorenih lista kandidata.

Treće, rangiranje se čak osporava u državnoj upravi članica ReSPA i na Kosovu* gdje je obavezan izbor najbolje rangiranog kandidata na kraju testiranja. Razgovori u okviru istraživanja i kvalitativne povratne informacije prikupljene putem online istraživanja ukazuju na to da komisija za odabir koristi nedovoljno definisane kriterijume procjene, naročito u kontekstu intervjua, radi određivanja ishoda procesa ispitivanja. U ovom kontekstu, Albanija je veliki izuzetak, jer je za proceduru zapošljavanja na ulaznom nivou delegirala odluku o izboru samim kandidatima.

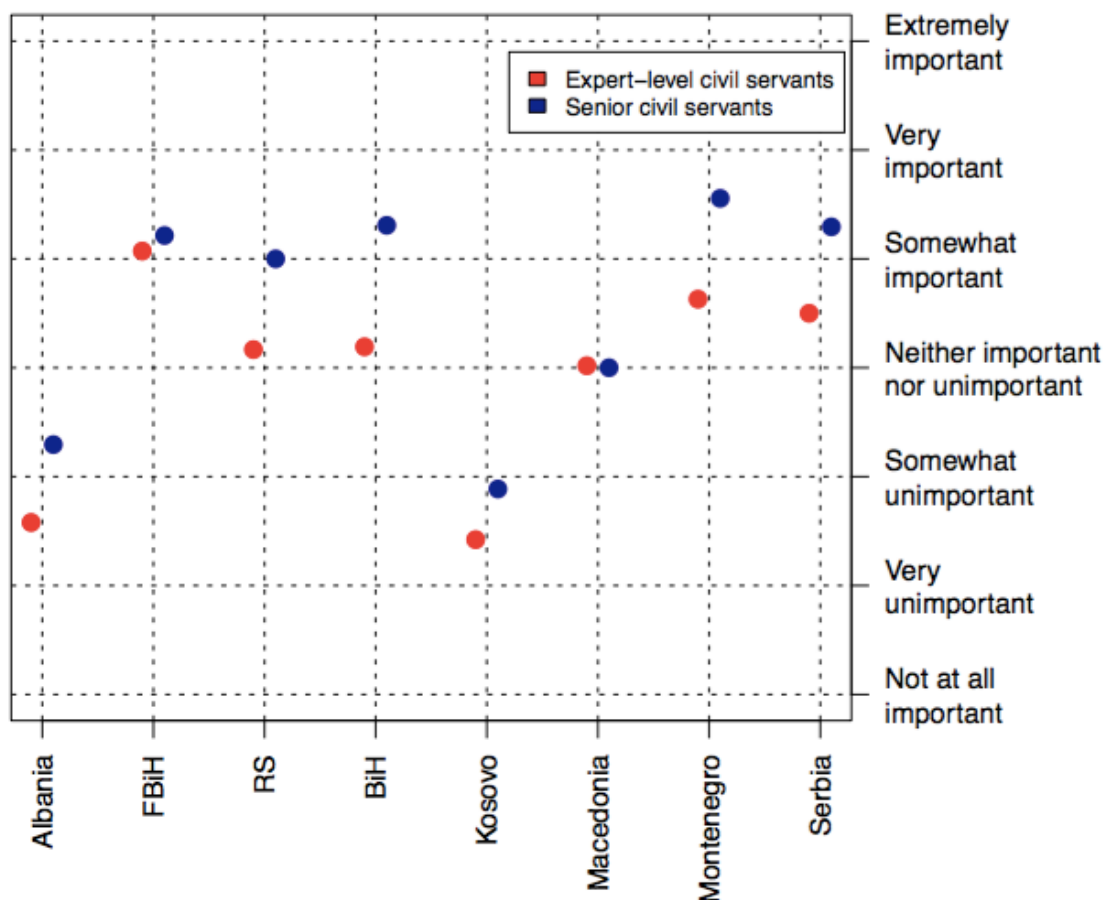
Četvrto, još jedna slabost procedure rangiranja i odabira koja se često previdi je odgovornost rukovodioca institucije koja zapošljava da donese konačnu odluku o izboru. U Srbiji, RS, FBiH, Crnoj Gori i, uz određene ograde, i u BiH to je obično, kao što je već pomenuto, ministar ili direktor ne-ministarskog tijela. Iako je razumljivo zašto je sa ustavnog stanovišta ministar kao šef ministarstva u okviru izvršne vlasti nadležan za kadrovsku politiku u okviru svoje nadležnosti, to stvara niz problema za izbor osoblja.

Naročito, ministri obično nisu članovi izbornih komisija. Zbog toga su optuženi da vrše odabir među kandidatima koje možda nikad ranije nisu sreli i, zaista, možda neće imati ni dovoljno informacija o njihovom učinku tokom ispitivanja (kao što je slučaj u FBiH). Štaviše, ministar kao član vlade je, po definiciji, nestalni član uprave. Ipak, on ili ona su nadležni za imenovanje stalnih državnih službenika koji treba da ostanu na dužnosti duže od vladinog mandata i od kojih se, u demokratskom društvu, očekuje da služe sukcesivnim vladama koje se sastoje od različitih političkih partija.

Konačno, čak i ako su ministri samo zaduženi da potvrde proces ispitivanja kao što je slučaj u BiH, za očekivati je da formalna uloga na kraju procesa zapošljavanja utiče da se politički interes takođe javi - neformalno - u ranijim fazama procesa. Formiranje komisije za selekciju je dobar primjer. U nekoliko članica ReSPA i na Kosovu*, ministar je taj koji imenuje predstavnike institucije koja zapošljava. Primjedba da komisija za selekciju nije uvijek nepristrasna može se, dakle, djelimično vezati za ulogu ministara na početku postupka zapošljavanja. Delegiranje konačnih ovlašćenja za izbor ministrima i direktorima, koji su uglavnom politički ili polu-politički imenovani, samim tim podriva nepristrasnost i pothranjuje političko miješanje u proces zapošljavanja.

Opšti značaj ministara u procesu zapošljavanja prikazan je na slici 7. Za članice ReSPA i Kosovo* koji delegiraju ovlašćenja za konačni izbor ministru, prosječni odgovor pokazuje da je on ili ona "donekle važan". Ovaj rezultat uzima u obzir da su ministri, u prosjeku, manje važni za podređene institucije i nezavisne agencije. Za ministarstva, ministar često igra veoma važnu ulogu u procesu zapošljavanja. Istovremeno, broj pokazuje da formalna institucionalna osnova utiče na percepciju značaja ministara. U slučaju Albanije, Kosova*, pa čak i Makedonije, ministar je relativno manje važan donosilac odluka.

Figure 7: Importance of ministers



Slika 7. Značaj ministara

Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija

Izuzetno važan, Veoma važan, Donekle važan, Ni važan-ni nevažan, Donekle nevažan, Dosta nevažan, Uopšte nema važnosti

Crveno – drž. Službenici na ekspertskom nivou; plavo – Viši državni službenici

S obzirom na istaknutu ulogu ministara u procesu zapošljavanja, analizirali smo koliko značaj ministrara u procesu utiče na poštovanje zakonskih obaveza i na ishode procesa zapošljavanja. Rezultati istraživanja vrlo jasno ukazuju na to da se postupci zasnovani na zaslugama manje konzistentno primjenjuju što su više uključeni ministri. Štaviše, manje je vjerovatno da će biti izabran najbolji raspoloživi kandidat ukoliko se ministri više miješaju u proces selekcije.

Ukratko, završna faza procedure zapošljavanja je najverovatnije najmanje kompatibilna sa principima zapošljavanja prema zaslugama. Moguće je identifikovati nekoliko oblasti za poboljšanje.

U smislu

- Poboljšanja kvaliteta propisa i usklađivanja sa principima zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, treba preduzeti mjere kako bi se uvela obaveza rangiranja kandidata na osnovu ispita i obavezni odabir nabolje rangiranog kandidata na kraju procesa.
- Poboljšanja propisa i usklađivanja sa principima zapošljavanja prema zaslugama, treba razmotriti uvođenje mjera za smanjenje uloge ministara u traženju odobrenja za otvaranje

radnih mjesta, formiranju komisija za odabir i donošenju konačnih odluka o izboru. Ova preporuka se odnosi samo na neke od zemalja Zapadnog Balkana.

- Poboljšanja pravičnosti konačne selekcije, bitno je da se prvo izmijeni institucionalni okvir koji zahtijeva izbor najbolje rangiranih kandidata kako je gore navedeno.

3. Kapacitet za implementaciju

Do sada je analiza pokazala da institucionalna osnova za zapošljavanje prema zaslugama uglavnom postoji u svim članicama ReSPA i na Kosovu*. Nekoliko oblasti zahtijeva institucionalnu nadogradnju, ali osnovni okviri su uspostavljeni. Analiza je pokazala i da se pravila o zaslugama rutinski primjenjuju u praksi. U nekoliko zemalja postoje manje praznine u implementaciji, ali u cjelini posmatrano, može se reći da je stepen poštovanja zakonskih obaveza prilično visok.

Međutim, analiza je ukazala i na druge faktore koji podrivaju kvalitet implementacije. Nedovoljne informacije i obuka za relevantne donosiocje odluka, na primjer, neizbježno narušavaju nesmetano funkcionisanje postupka zapošljavanja. Štaviše, problemi pravičnosti i nepristrasnosti postoje u svim fazama postupka zapošljavanja i izazivaju zabrinutost u vezi sa podrškom donosilaca odluka pravilnom sprovođenju postupka. I nivo znanja, i problemi vezano za spremnost da se pravilno primjenjuje procedura zapošljavanja ukazuju na opštu zabrinutost vezano za kapacitet institucija za implementaciju ovog postupka u državnoj upravi.

U ostatku ovog poglavlja detaljnije analiziramo kapacitete glavnih zainteresovanih strana u postupku zapošljavanja. Počecemo od kapaciteta kadrovskih službi prije nego što pređemo na koordinaciju između institucija koje zapošljavaju i centralnih jedinica za upravljanje državnim službama. Nakon toga, analiziraćemo perspektivu viših državnih službenika, političara i podnosilaca prijava kao ključnih učesnika u postupku. Poglavlje se završava diskusijom o kapacitetima za praćenje i sprovođenje propisa u praksi.

3.1. Kapacitet kadrovskih službi

Kadrovske službe u institucijama koje zapošljavaju nove kadrove igraju ključnu ulogu u određivanju kapaciteta za sprovođenje postupka zapošljavanja prema zaslugama u državnoj upravi. Kadrovske službe posljednjih godina dobijaju sve veću pažnju. Iako se prva generacija međunarodne pomoći fokusirala na razvoj i usvajanje zakona o državnoj upravi, druga generacija je usmjerila pažnju na uspostavljanje i kapacitet centralnih institucija za upravljanje, kao što su agencije za državnu upravu i centralni instituti za obuku. Ipak, teškoće u primjeni zakona o državnoj upravi ukazuju na potrebu da se investira u kapacitete službenika na nivou pojedinačnih institucija i potrebu da se razmisli o koordinaciji sa centralnim institucijama za upravljanje ljudskim resursima.

Ova studija je utvrdila da kapaciteti jedinica za ljudske resurse na Zapadnom Balkanu u prosjeku ostaju niski. Menadžment kadrova je tradicionalno bio nadležnost odjeljenja za opšte poslove ministarstava i neministarskih tijela. U Srbiji, BiH, FBiH, RS i Crnoj Gori, menadžeri kadrovskih službi su bili odgovorni sekretaru ministarstva⁶. U Makedoniji, na Kosovu* i u Albaniji, oni su bili odgovorni državnom sekretaru, odnosno generalnom sekretaru.

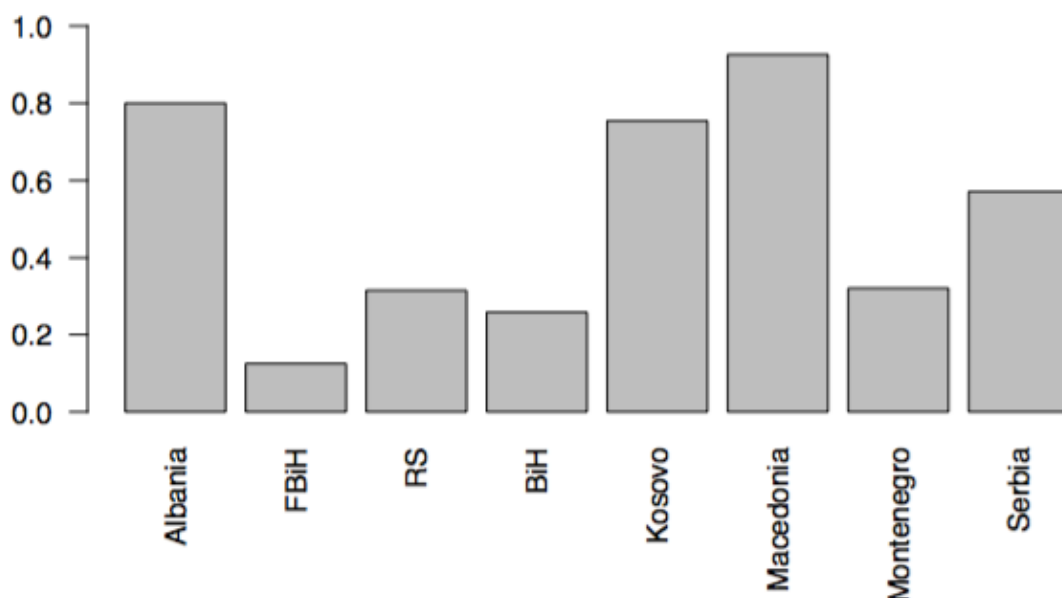
U nekim zemljama, kao što je Makedonija, inicijativa za uspostavljanje posebnih kadrovskih službi datira iz perioda prve strategije reforme javne uprave koja je usvojena 1999. godine. Vremenom je većina institucija oformila ovakve službe i to je postala široko rasprostranjena

⁶ Generalni sekretar u Crnoj Gori ranije je bio Sekretar Ministarstva, sve do najskorije reforme državne uprave.

praksa. U drugim zemljama kao što je BiH, u skorije vrijeme se pojavila ideja da bi bilo korisno uspostaviti posebnu kadrovsku jedinicu. Na Kosovu*, na primjer, sve institucije obuhvaćene zakonima o državnoj upravi moraju imati najmanje jednu osobu odgovornu za upravljanje kadrovima. Da li će institucija formirati kadrovski odsjek ili službu ili neće zavisi i od veličine i statusa ustanove. Zbog toga ne postoji jedinstvena politika u čitavom regionu.

U praksi se čini da osnivanje kadrovskih odeljenja i dalje zaostaje u državnoj upravi nekoliko članica ReSPA i na Kosovu* (Slika 8). U Albaniji, na Kosovu* i u Makedoniji, uobičajeno je da postoje odvojene kadrovske službe, na čelu sa šefom sektora ili službe koji je direktno odgovoran generalnom sekretaru. U Srbiji oko 50% anketiranih institucija ima posebnu kadrovsku službu. Nasuprot tome, u BiH, FBiH, RS i Crnoj Gori, mnogo se rjeđe srijeću odvojene kadrovske službe. U većini slučajeva, upravljanje osobljem je dio sektora za opšte poslove.

Figure 8: Proportion with separate HR units



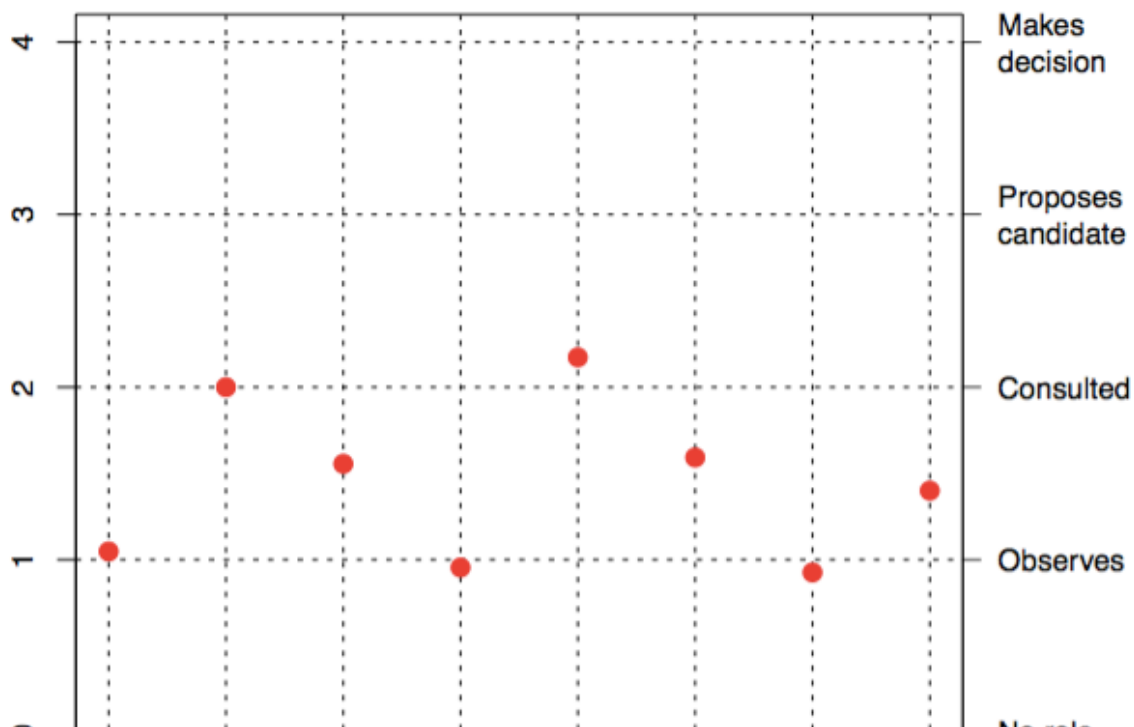
Slika 8. Procenat ustanova koje imaju posebne jedinice za ljudske resurse Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija

Iako formalno uspostavljanje kadrovskih službi može poslužiti kao indikator kapaciteta, mora se priznati da su ova odjeljenja uglavnom mala. U većini zemalja kadrovska odeljenja zapošljavaju samo dvije ili tri osobe. U nekim slučajevima u Makedoniji i Albaniji, kadrovska odeljenja čini samo jedna osoba. Pa ipak, postoje značajni izuzeci. Naročito, ministarstva odbrane i bezbjednosti imaju tendenciju da zapošljavaju više ljudi za upravljanje kadrovima u njihovoj nadležnosti.

Među institucijama koje nisu uspostavile odvojene kadrovske službe, najčešće se može naći jedna, a rijetko više od dvije osobe koje su odgovorne za kadrovske poslove. U praksi ovo znači da je ukupan broj zaposlenih koji rade na upravljanju kadrovima u Crnoj Gori, BiH, FBiH i RS veoma mali. Samim tim, teško da ovi državni službenici mogu efikasno upravljati procesom zapošljavanja.

Naše istraživanje je pokazalo da kadrovski direktori i njihove službe uglavnom veoma podržavaju proceduru zapošljavanja. Ipak, nedostatak institucionalizacije i mali broj zaposlenih koji rade na upravljanju kadrovima sprečavaju osoblje u kadrovskim službama da odigra značajniju ulogu u procesu zapošljavanja (slika 9). U većini slučajeva, oni samo administriraju i prate proces. Ovo je naročito evidentno u Crnoj Gori, BiH i RS. Ipak, čak i u FBiH, Srbiji i Makedoniji, kadrovske službe rijetko preuzimaju proaktivniju ulogu u procesu i postoji opšte mišljenje da kadrovskim službama nedostaju stručna znanja iz oblasti upravljanja i razvoja ljudskih resursa.

Figure 9: Involvement of HR units in recruitment



Slika 9. Uključenost kadrovskih službi u proces zapošljavanja
Odlučuju, Predlažu kandidata, Konsultovane su, Posmatrači

...

Mala uloga kadrovskih službi u Albaniji rezultat je centralizovanog postupka zapošljavanja. Njihova uloga je u velikoj mjeri ograničena na pripremu bočnih transfera i postupka interne promocije. S obzirom na prisustvo odvojenih kadrovskih službi i dovoljno osoblja za upravljanje kadrovima, možda bi bilo efikasno i djelotvorno da im se da veća odgovornost za upravljanje bočnim transferima i procedurom interne promocije.

Nasuprot tome, komparativno veća uloga odjeljenja za ljudske resurse na Kosovu* prvenstveno proizilazi iz decentralizovanog upravljanja procedurom zapošljavanja. Odjeljenja za ljudske resurse pripremaju oglase, u većini slučajeva organizuju i ispit u ime komisije za selekciju i prisutne su za stolom tokom procesa testiranja i intervjua. Stoga je njihov uticaj prirodno veći nego u drugim zemljama.

Konačno, analizirali smo postojeći nivo i potrebu za dodatnim stručnim znanjima kadrovskih službi u ovim zemaljama. Istraživanje prije svega ukazuje na to da su velika većina

rukovodilaca kadrovskih službi i njihovog osoblja diplomirani pravnici. U Albaniji i na Kosovu* je nešto veći udio službenika koji su završili društvene nauke. Dominacija pravnika odražava legalističku tradiciju, naročito u zemljama bivše Jugoslavije. Takođe, to dobro odgovara formalnoj institucionalizaciji državne uprave i visokom stepenu zakonske usklađenosti sa procedurom zapošljavanja prema zaslugama, kako je prikazano u prethodnom tekstu.

Suprotno tome, stručnjaci za ljudske resurse se mogu naći vrlo rijetko. Shodno tome, povratne informacije iz ankete ukazuju na veliku potrebu i interesovanje menadžera za kadrove da dobiju dodatnu obuku o svim aspektima upravljanja ljudskim resursima. Centralne jedinice za upravljanje državnim službama obično organizuju obuku, posebno nakon usvajanja novih zakona o državnoj upravi u Albaniji, Crnoj Gori i Makedoniji. Međutim, postoji opšti utisak da kadrovskim službama treba više podrške kada je u pitanju planiranje ljudskih resursa, upravljanje testiranjem, a naročito dio postupka koji se odnosi na intervju sa kandidatima.

Oblasti za poboljšanje

Ukratko, kadrovske službe igraju ključnu ulogu u primjeni postupka zapošljavanja prema zaslugama u državnoj upravi. Iako osnove već postoje u nekoliko zemalja, postoji značajan prostor za poboljšanje.

U smislu

- Razvoja institucionalnih kapaciteta, očigledna je potreba da se ojačaju kadrovske službe u većini zemalja regiona. Nedostatak kapaciteta je posebno evidentan u BiH, FBiH, RS i Crnoj Gori.
- Razvoja stručnih znanja, treba uložiti napore da se obezbijedi veći broj obuka na temu upravljanja ljudskim resursima za kadrovske službe i njihovo osoblje u cilju poboljšanja implementacije i praćenja postupka.
- Razvoja položaja kadrovskih službi, trebalo bi razmotriti mjere kojima će se ove službe razviti u proaktivnije učesnike u postupku zapošljavanja.

3.2. Koordinacija između kadrovskih službi i centralnih jedinica za upravljanje državnom upravom

Na kapacitet institucija koje zapošljavaju da sprovedu postupak zapošljavanja utiče koordinacija između kadrovskih službi i centralnih jedinica za upravljanje državnom upravom. Bez usmjeravanja i saradnje, kadrovske službe imaju poteškoća u djelotvornom sprovođenju postupka.

U ranijim poglavljima smo razmatrali kako se centralne jedinice za upravljanje razlikuju po stepenu njihove uključenosti u proceduru zapošljavanja. U Albaniji, Odeljenje za državnu upravu upravlja najvećim dijelom oglašavanja i ispitnog procesa, posebno kada je riječ o eksternom zapošljavanju. Nasuprot tome, na Kosovu*, Odsjek za poslove državne uprave pri Ministarstvu javne uprave nije uključen mimo davanja odobrenja za otvaranje novih radnih mjesta. U drugim zemljama, centralne jedinice i institucije dijele odgovornosti u upravljanju procedurom zapošljavanja.

Prije svega, treba naglasiti da su centralne jedinice za upravljanje glavni "vlasnici" zakona o državnoj upravi i, po pravilu, postupka zapošljavanja, takođe⁷. One imaju više informacija od drugih učesnika u procesu zapošljavanja i vjerovatno su upravo one najveći zagovornici ovog

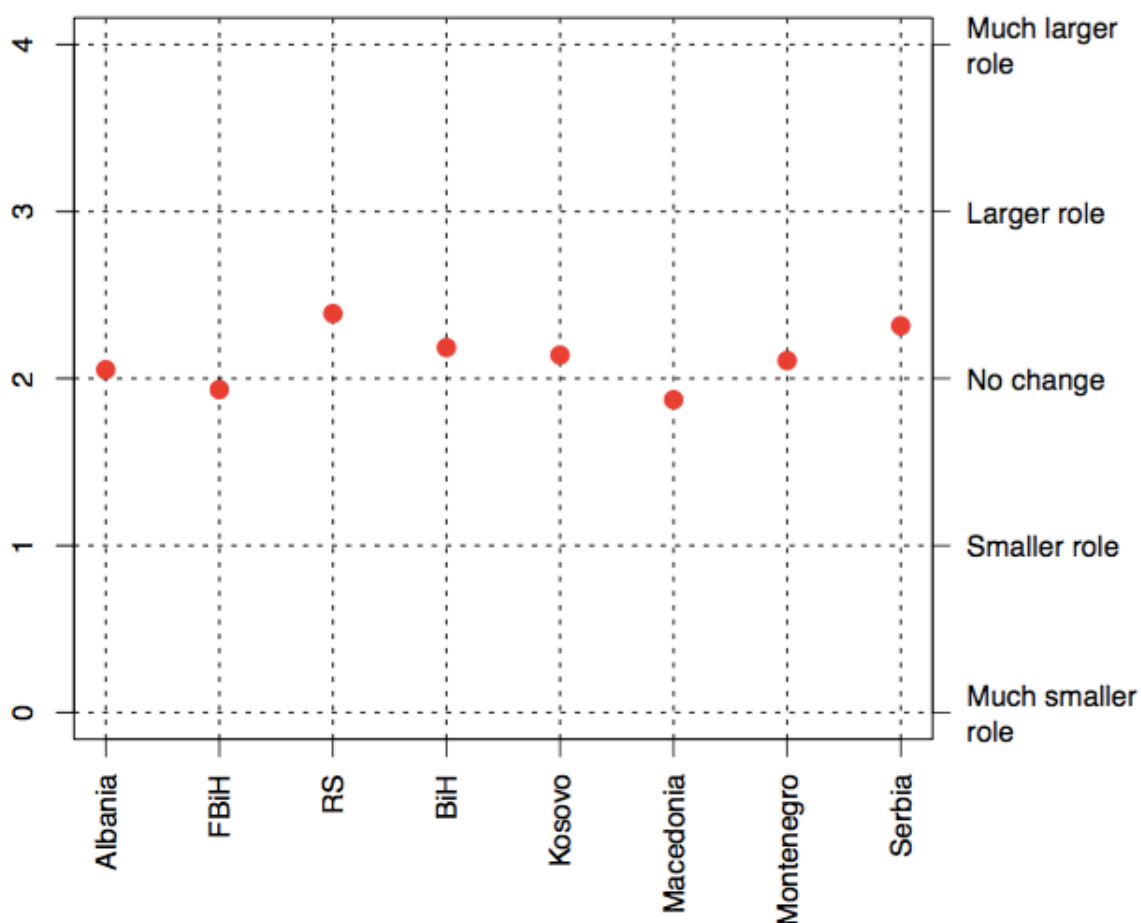
⁷ To se odnosi i na Odsjek za poslove javne uprave na Kosovu*, iako on ima mnogo manju ulogu u procesu zapošljavanja.

postupka. Kadrovske službe su, stoga, važan partner za centralne upravljačke jedinice, jer su njihova produžena ruka u institucijama koje zapošljavaju novo osoblje, u mjeri u kojoj kadrovske službe služe interesu sopstvene matične institucije.

U kontekstu ove studije, stoga smo pitali kadrovske menadžere kako ocjenjuju kvalitet koordinacije i na koji način bi promijenili ulogu jedinica centralnog upravljanja u procesu zapošljavanja. Nalazi pokazuju da institucije koje zapošljavaju osoblje visoko ocjenjuju kvalitet koordinacije. Velika većina ispitanika smatra da je kvalitet koordinacije veoma dobar ili odličan. BiH se blago razlikuje od ukupne slike, jer oko 15% ispitanika ukazuje na probleme koordinacije u institucijama.

Štaviše, mali je apetit za promjenu uloge centralnih jedinica. Modalni odgovori za sve članice ReSPA i Kosovo* su "bez promjena" i stoga nastavljaju saradnju unutar postojećeg okvira. Kada bliže pogledamo odgovore, evidentno je da je zadovoljstvo posebno visoko u RS i Crnoj Gori, pošto više od 75% ispitanika favorizuje status quo.

Figure 10: Change of central civil service management authority's role



Slika 10. Promjena uloge centralnih jedinica za upravljanje državnom upravom Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija
Mnogo veća uloga, Veća uloga, Bez promjene, Manja uloga, Mnogo manja uloga

U drugim slučajevima, moguće je identifikovati manje trendove u korist većeg/ manjeg učešća centralnih organa u postupku zapošljavanja. Za BiH, Kosovo* i Srbiju odgovori ukazuju na malu prednost u korist centralnog učešća. U sva tri slučaja to se reflektuje u približno 30 procenata odgovora. Na primjer, za Srbiju, povratne informacije iz ankete ukazuju na interesovanje za proširenje pismenog testiranja, kojim bi djelimično mogla upravljati centralna služba za upravljanje ljudskim resursima. Na Kosovu* se, na sličan način, preferira veće angažovanje Odsjeka za poslove državne uprave kako bi se kadrovske službe u institucijama koje zapošljavaju oslobodile obaveze oglašavanja i testiranja kandidata.

Nasuprot tome, u Albaniji je u blagoj nadmoći opcija za manju ulogu Odsjeka za javnu upravu u procesu zapošljavanja. Kvalitativna povratna informacija ukazuje na to da proceduru grupnog zapošljavanja u velikoj mjeri prihvataju ustanove koje zapošljavaju novo osoblje. Međutim, kako je gore navedeno, postoji mogućnost za veće angažovanje direkcija za ljudske resurse u upravljanju bočnim transferima i postupku interne promocije. Međutim, treba reći da između ispitanika nema konsenzusa o ulozi Odsjeka za javnu upravu. Iako možemo da identifikujemo oko 30% ispitanika u korist manjeg učešća centralnih organa, utvrdili smo takođe da je skoro 25% ispitanika za jaču ulogu centralnog nivoa. Uloga Odsjeka za javnu upravu u postupku zapošljavanja nakon usvajanja novog zakona o državnoj upravi, dakle, nije u potpunosti riješena.

Iako postoji dobra saradnja centralnih upravljačkih jedinica i institucija koje zapošljavaju, moramo istaći da su u većini zemalja dodatne institucije uključene u upravljanje procedurom zapošljavanja. U Srbiji, na primjer, Ministarstvo za lokalnu samoupravu i javnu upravu i Ministarstvo finansija učestvuju u usvajanju akata o sistematizaciji i kadrovskih planova. U Makedoniji sličnu ulogu imaju Ministarstvo za informaciono društvo i administraciju, Agencija za administraciju i Ministarstvo finansija. U Crnoj Gori je Ministarstvo finansija uključeno u proces zapošljavanja.

Odgovori iz istraživanja ukazuju na to da je koordinacija sa ministarstvima javne uprave (ili ekvivalentnom) u velikoj mjeri kooperativna i da je karakteriše uzajamna podrška. Koordinacija sa ministarstvima finansija komentarisana je sa određenom skepsom, koja prvenstveno odražava njihovu ulogu čuvara u vrijeme odobravanja otvaranja novih radnih mjesta.

Oblasti za poboljšanje

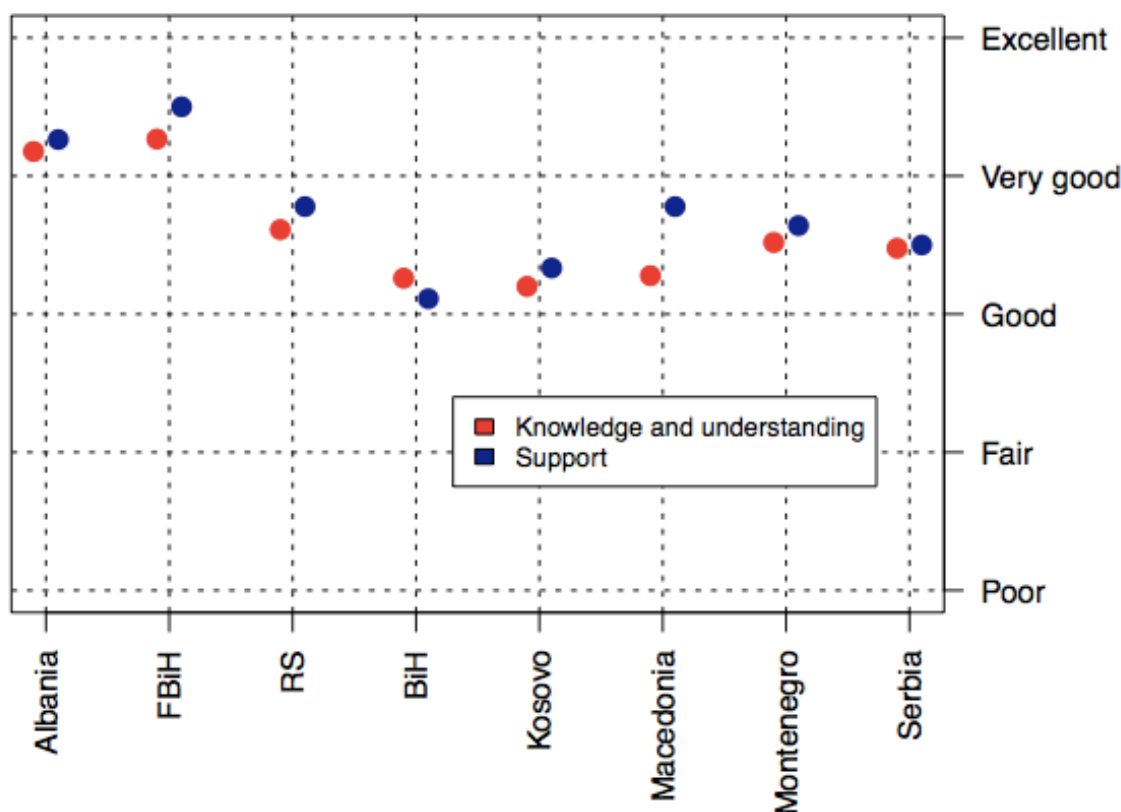
Sve u svemu, rezultati ovog istraživanja ukazuju da koordinacija između kadrovskih službi i centralnih jedinica za upravljanje državnom upravom funkcioniše izuzetno glatko. Glavno područje za poboljšanje tiče se odnosa između institucija koje zapošljavaju i ministarstava finansija u kontekstu inicijalnog odobrenja za otvaranje novih radnih mjesta. Trebalo bi razmotriti primjenu mjera koje bi olakšale ovaj dio postupka.

3.3. Uloga viših državnih službenika

Viši državni službenici obično dobijaju mnogo manje pažnje u evaluacijama reforme i upravljanja državnom upravom. Ipak, oni igraju ključnu ulogu, pošto su mnogi od njih povremeno članovi komisije za selekciju. Nadalje, oni su budući pretpostavljeni profesionalnih državnih službenika koji se zapošljavaju u državnu službu ili promovišu na viši položaj. Stoga je veoma važno njihovo viđenje postupka zapošljavanja, jer su oni korisnici postupka, a ne njegovi vlasnici. Pored toga, viši državni službenici povremeno imaju ulogu podnosilaca zahtjeva kada traže zaposlenje ili unapređenje u državnoj upravi.

Važnost viših državnih službenika dobro je prikazana u nalazima online istraživanja. Zajedno sa ministrima, kadrovskim službama i centralnim jedinicama za upravljanje državnom upravom, oni su najvažniji akteri u proceduri zapošljavanja i selekcije. Štaviše, kao što pokazuje slika 11, viši državni službenici su, u velikoj mjeri, podržali proceduru zapošljavanja. Donekle niži nivoi podrške na Kosovu* mogu biti povezani sa opterećenjem poslom u pripremi i vođenju postupka testiranja. Ova perspektiva jasno ukazuje na mogućnost većeg uključivanja Ministarstva za javnu upravu.

Figure 11: Knowledge and support of senior civil servants



Slika 11. Znanje i podrška viših državnih službenika
Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo*, Makedonija, Crna Gora, Srbija
Odlično, Vrlo dobro, Dobro, Djelimično, Loše
Crveno – Znanje i razumijevanje; Plavo – Podrška

Slika 11 takođe ukazuje na to da u prosjeku viši državni službenici prilično dobro razumiju postupak zapošljavanja. Međutim, ako detaljnije pogledamo odgovore, postaje očigledno da naročito u Makedoniji, na Kosovu*, u Srbiji i BiH, ima 20-25% ispitanika koji ocjenjuju znanje viših državnih službenika u najboljem slučaju kao nisko ili djelimično.

Štaviše, kvalitativne povratne informacije iz ankete sugerišu da bi višim državnim službenicima, kao članovima izbornih komisija, koristila dodatna podrška, kao što je priprema smjernica za sprovođenje pismenih ispita i intervjuisanje kandidata. Ovo odražava njihov status ad hoc članova izbornih komisija. Odgovori takođe ukazuju na potrebu za dodatnom obukom i smjernicama u Makedoniji, kao rezultat usvajanja novog zakona o državnoj upravi.

Oblasti za poboljšanje

Ukratko, viši državni službenici su očigledno veoma važni za kvalitet sprovođenja postupka zapošljavanja. Položaj viših državnih službenika u budućem razvoju postupka u određenoj mjeri zavisi od izbora sistema testiranja, odnosno, njihova uloga je manje važna u kontekstu grupnog testiranja, koje se oslanja na stalne komisije za selekciju. S obzirom da se članice ReSPA i Kosovo* oslanjaju prvenstveno na ad hoc komisije za selekciju, važno je razviti bazu znanja i stavove viših državnih službenika u korist sistema zapošljavanja prema zaslugama.

U smislu

- Unapređenja baze znanja viših državnih službenika, a time i njihovih kapaciteta, treba razmisliti o davanju smjernica i, vjerovatno, obuci, da bi se podržala njihova uloga u komisijama za odabir.⁸
- Unapređenja uloge viših državnih službenika u obezbjeđivanju pravičnosti i pouzdanosti postupka zapošljavanja, centralne jedinice za upravljanje državnom upravom, u idealnim okolnostima u saradnji sa nevladinim organizacijama i međunarodnom organizacijom, treba da razmisle o mehanizmima za razmjenu stavova među višim državnim službenicima radi širenja informacija i razmišljanja o koristima i izazovima procesa zapošljavanja prema zaslugama, praktičnom iskustvu u postupku zapošljavanja, kao i o izvještajima interne revizije i izvještajima o inspekcijskom nadzoru nad javnom upravom. Ove mjere će biti od suštinskog značaja ukoliko se želi povećati posvećenost nepristrasnosti i visokim standardima zasluga među višim državnim službenicima prilikom sprovođenja procedure zapošljavanja.

3.4. Uloga političkog rukovodstva i poslanika

Strogo govoreći, načelo zapošljavanja prema zaslugama pretpostavlja da političari nemaju ni direktnu niti indirektnu ulogu u procesu zapošljavanja u državnu upravu. U uslovima zapošljavanja prema zaslugama, njihova uloga u procesu odlučivanja je minimalna, a politička pripadnost nije relevantna za konačne odluke o izboru.

Prethodna razmatranja su već ukazala na to da su ministri uključeni u postupak zapošljavanja u državnoj upravi u nekoliko članica ReSPA i na Kosovu*. Njihova uloga nije samo formalna, već se čini da mnogi od njih imaju proaktivan pristup, što se odražava na percipirani značaj ministara u određivanju ishoda procesa zapošljavanja.

U ovoj diskusiji proširićemo perspektivu tako što ćemo analizirati i položaj zamjenika ministara, državnih sekretara i savjetnika kao članova političkog rukovodstva organa uprave i položaj poslanika u vezi sa procedurom zapošljavanja. Prvo, politički imenovana lica se obično testiraju prvenstveno u odnosu na formalno-pravnu granicu između politike i uprave (vidi i gore). Formalno, oni obično ne igraju nikakvu ulogu u procesu zapošljavanja i selekcije. Ali kao pouzdani pomoćnici ministra, kao rukovodioca institucije, i kao zaposleni koji se nalaze u vrhu institucionalne hijerarhije, oni imaju, skoro neizbježno, neformalnu ulogu kada je u pitanju izbor stalnog osoblja.

Nasuprot tome, poslanici imaju formalnu, ali samo sekundarnu ulogu u procesu zapošljavanja i odabira. Uključeni su u zapošljavanje državnih službenika za stručnu službu parlamenta, koliko su i ministri uključeni u zapošljavanje osoblja za ministarstva i podređene institucije.

⁸ Ova i sledeća mjera usklađene su sa predlozima koji su prethodno dati za unapređenje rada komisija za odabir.

Pored toga, poslanici su uključeni u žalbeni postupak i nadzor (vidi i ispod). Nezavisni nadzorni odbor na Kosovu*, na primjer, je institucija Parlamenta koja je uključena u zapošljavanje i odabir viših državnih službenika i u nadgledanje postupka. Upravna agencija u Makedoniji, koja vodi postupak testiranja, ostaje institucija parlamenta. Štaviše, Komisija za državnu upravu u Albaniji djeluje kao institucija za žalbe i nadzor i za svoj rad odgovara Parlamentu.

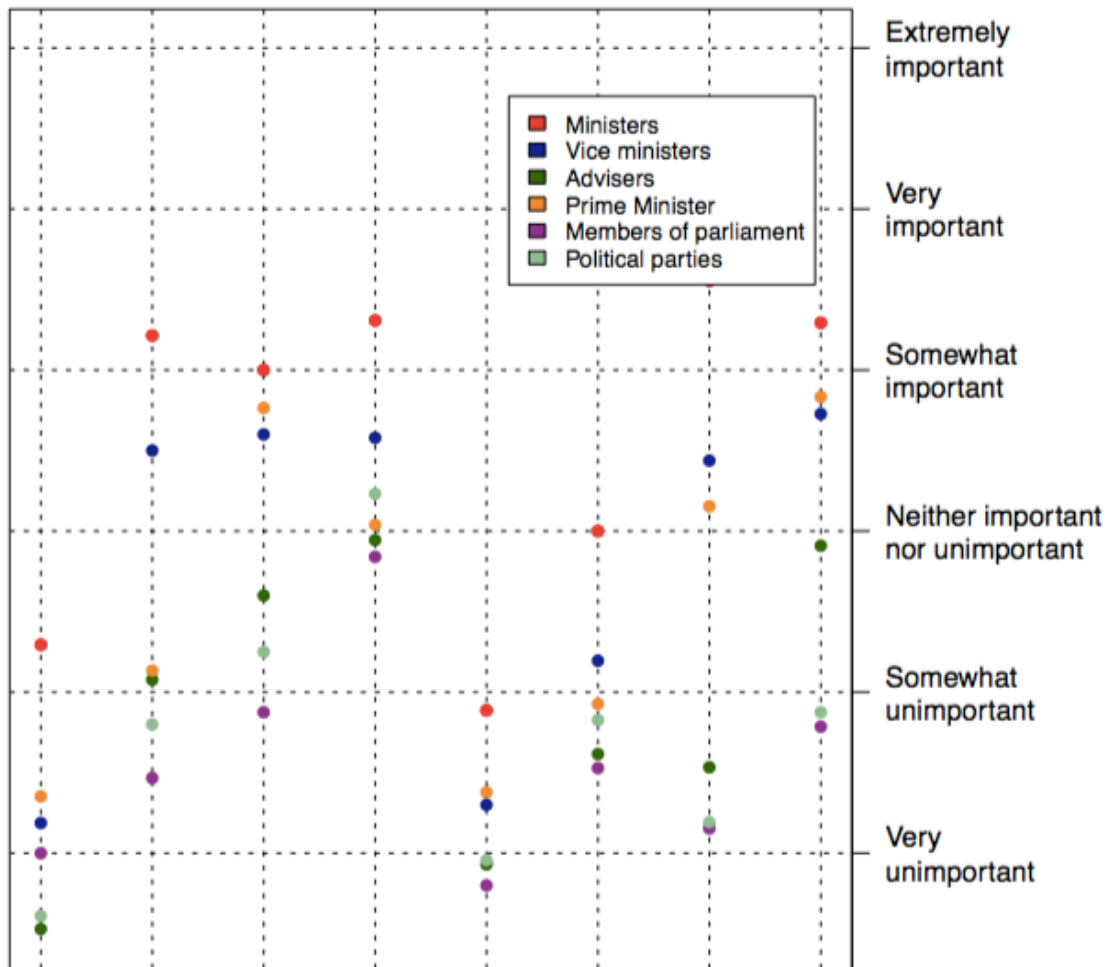
Osim ovih funkcija, treba naglasiti da poslanici glasaju o zakonu o državnoj upravi u svojoj zemlji. Dok su centralne jedinice za upravljanje državnom upravom vlasnici zakona o državnoj upravi na dnevnoj osnovi, poslanici su krajnji vlasnici ovih zakona. Prema tome, njihovu poziciju treba posvetiti adekvatnu pažnju u vezi sa upravljanjem postupkom zapošljavanja.

Rezultati istraživanja ukazuju na to da zamjenici ministara, državni sekretari i savjetnici zaista igraju ulogu u sprovođenju postupka zapošljavanja. Njihova uloga je - kako bi se i očekivalo - nešto manje relevantna od uloge ministara, ali se i dalje mora smatrati značajnom s obzirom na nepostojanje formalne odgovornosti.

Detaljnija analiza odgovora dalje ukazuje na važne razlike između zemalja, naročito kada se procjenjuje značaj političkog rukovodstva za imenovanja viših državnih službenika. Prvo, za FBiH, BiH, Crnu Goru i Srbiju, 80 odsto ispitanika smatra da su ministri "donekle važni", "veoma važni" ili "izuzetno važni". Za pomoćnike ministara i državne sekretare, primjetno je da u BiH, Crnoj Gori i Srbiji, preko 60 procenata smatra njihovu ulogu važnom.

Poređenja radi, poslanici imaju u prosjeku nešto manje važnu ulogu pri određivanju ishoda procesa zapošljavanja i odabira. Ipak, posebno u BiH, čini se da postoje pokušaji da se utiče na proces zapošljavanja, jer oko 40 odsto ispitanika smatra da su poslanici donekle, veoma ili izuzetno važni.

Figure 12: Important actors in the selection of senior civil servants

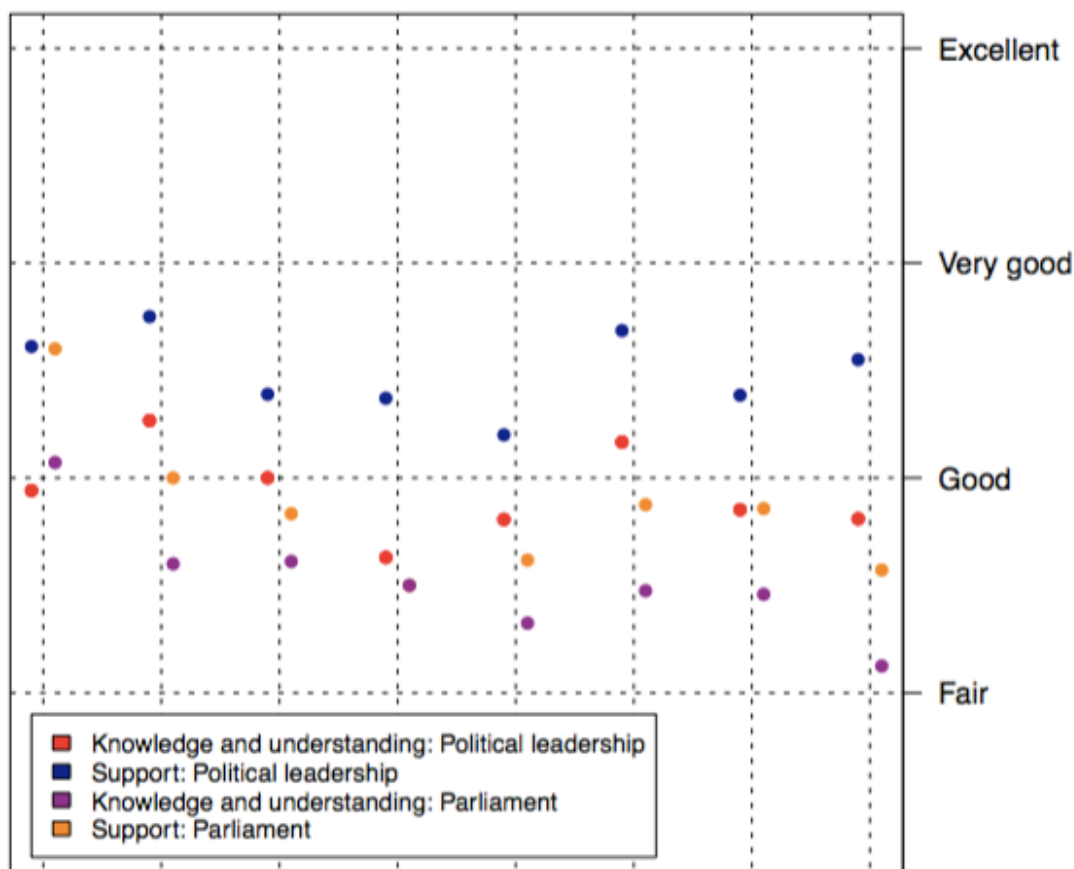


Slika 12. Važni akteri u izboru viših državnih službenika

Crveno - Ministri, Plavo - Pomoćnici ministra, Zeleno - Savjetnici, Žuto - Premijer, Ljubičasto - Poslanici, Svijetlo zeleno - Političke partije

Izuzeno važni, Veoma važni, Donekle važni, Ni važni-ni nevažni, Donekle nevažni, Prilično nevažni...

Figure 13: Knowledge and support of political leadership and parliament



Slika 13. Znanje i podrška političkog rukovodstva i parlamenta

Odlično, Vrlo dobro, Dobro, Prihvatljivo...

Crveno - znanje i razumijevanje: političko rukovodstvo, Plavo - Podrška: političko rukovodstvo, Ljubičasto - Znanje i razumijevanje: parlament; žuto - Podrška: parlament

Dalje smo istražili mjeru u kojoj političko rukovodstvo (ministri, zamjenici ministara, državni sekretari, savjetnici) i poslanici podržavaju postupak zapošljavanja prema zaslugama ili ga kritički posmatraju. Sigurno je da je veoma teško precizno mjeriti stavove ove vrste. Štaviše, procjene kadrovskih menadžera institucija koje zapošljavaju će neizbježno biti pod uticajem nekog oblika društvene poželjnosti. Ipak, oni pružaju polaznu tačku za buduće procjene stavova i podsticaje za političare da sprovedu proceduru zapošljavanja prema zaslugama u svom radnom okruženju.

Nalazi istraživanja ukazuju na to da političko rukovodstvo ministarstava i ne-ministarskih tijela u velikoj mjeri podržava proceduru zapošljavanja. Postoji samo mali procenat ispitanika koji smatraju da je podrška političkog rukovodstva mala. Baza znanja političkog rukovodstva je ocijenjena sa više kritike. Iako prosječan odgovor ukazuje na to da ministri i njihovi politički savjetnici prilično dobro poznaju postupak, detaljnija analiza pokazuje i nekoliko izuzetaka. Za političko rukovodstvo u BiH, Crnoj Gori, Srbiji, na Kosovu* i u Makedoniji, 35 do 40 procenata ispitanika ocjenjuje nivo znanja kao mali ili, u najboljem slučaju, djelimičan. Ovaj nalaz je zaista problematičan za zemlje u kojima su ministri formalno zaduženi za pokretanje procesa zapošljavanja, formiranje komisija i konačan izbor kandidata.

Nasuprot tome, čini se da među poslanicima postoji mnogo manje podrške za postupak, a naročito izgleda da je mnogo manje razumijevanje postupka zapošljavanja. Opet, razlike između zemalja su prilično male. Albanija je ovdje izuzetak u tome što se čini da su poslanici više uključeni i bolje upoznati sa procedurom zapošljavanja. Ovakav rezultat vjerovatno je posljedica nedavne reforme državne uprave i početka implementacije nakon posljednjih parlamentarnih izbora.

Ako bliže pogledamo odgovore iz pojedinih zemalja, očigledno je da je u Srbiji i Makedoniji stepen znanja poslanika ocijenjen kao nizak ili djelimičan u više od 60 posto institucija. Zapravo, za RS, BiH i Kosovo* isti odgovor daje više od 50% institucija. Drugim riječima, često se smatra da je nivo znanja poslanika relativno mali.

Oblasti za poboljšanje

Ukratko, nalazi istraživanja ukazuju na to da postoji značajan prostor za izgradnju razumijevanja poslanika vezano za proceduru zapošljavanja i državnu upravu uopšte. Sasvim sigurno, za očekivati je da poslanici budu manje informisani od kadrovskih menadžera i osoblja centralnih institucija za upravljanje državnom upravom, s obzirom da ne realizuju ovaj postupak na dnevnoj osnovi. Međutim, poslanici imaju važnu nadzornu ulogu i za očekivati je da oni mogu efikasnije obavljati takvu ulogu ako su bolje informisani.

Na Zapadnom Balkanu postoji nekoliko inovativnih inicijativa koje su se pojavile u posljednjih nekoliko godina i koje imaju za cilj izgradnju kapaciteta poslanika. Na primjer, Regionalna akademija za demokratiju koju zajednički vodi nekoliko organizacija civilnog društva iz regiona, a podržava je Evropska unija i druge regionalne i međunarodne organizacije, prvenstveno se fokusira na mlade političare. Ona se bavi aktivnostima umrežavanja, razmjenom i pružanjem mogućnosti za izgradnju kapaciteta među političarima širom regiona. Jedna od nedavnih inicijativa bila je fokusirana na "dobro upravljanje i izgradnju institucija" u regionu. Primjer pokazuje da postoji mogućnost uključivanja i razvoja poslanika u praćenje i podržavanje dobre primjene procedura zapošljavanja prema zaslugama u regionu. Postoji prostor za unapređenje njihovog znanja o proceduri zapošljavanja i, još važnije, za njihovo angažovanje u kritičkom razmatranju koristi od zapošljavanja prema zaslugama i prakse koja je uočljiva u javnoj upravi.

3.5. Kvalitet podnosilaca prijava

Naravno, podnosioci prijava igraju ključnu ulogu u postupku zapošljavanja, jer su subjekti ovog procesa. Ipak, mi i dalje znamo dosta malo o njihovim stavovima u postupku, o broju podnosilaca prijava na svakom konkursu i kvalitetu ljudi koji se prijavljuju za radna mjesta na različitim nivoima u državnoj službi.

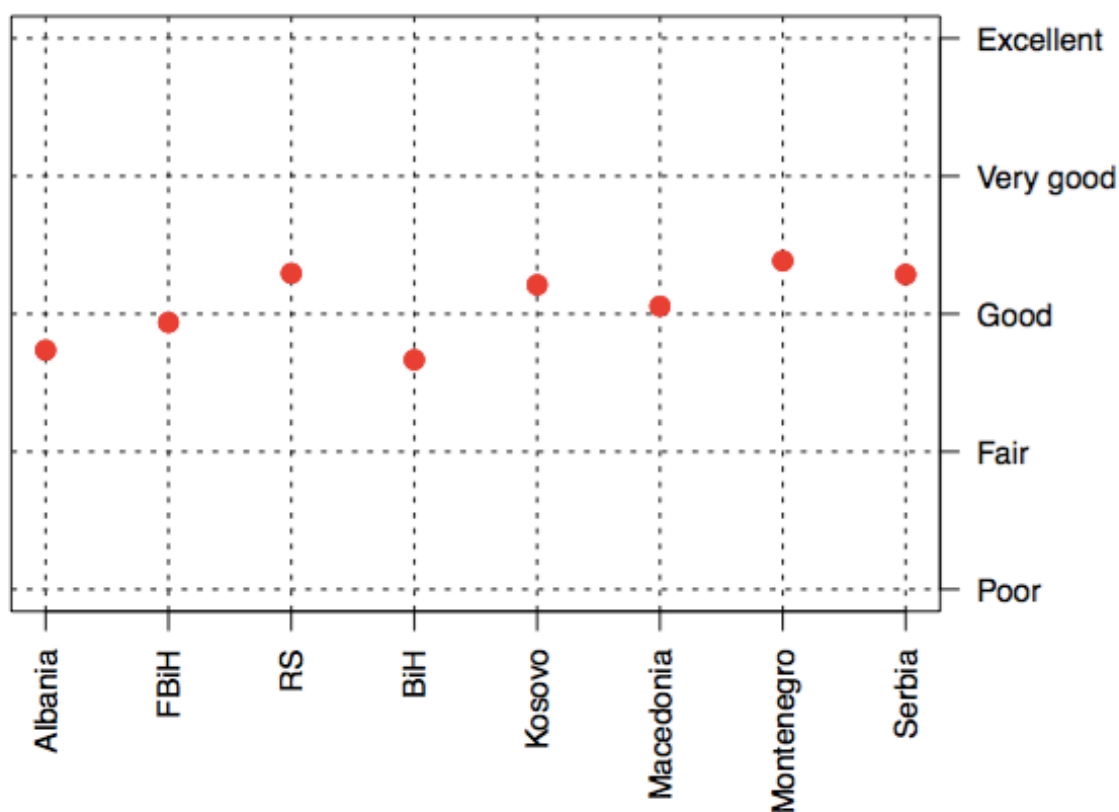
Konkretno, broj i kvalitet podnosilaca prijava su ključna pitanja, jer određuju konkurentnost procesa i mogući kvalitet ishoda. Idealno, državna uprava privlači kandidate velikog kalibra sa najboljih univerziteta. Međutim, nivo plata, uslovi rada i mogućnosti zaposlenja u privatnom sektoru su relevantni faktori koji utiču na broj i kvalitet podnosilaca prijava.

Pored toga, možda je potrebno posvetiti više pažnje kvalitetu visokoškolskih programa, jer je to mjesto gdje kandidati stiču osnove za rad kao budući državni službenici. Zapravo, čak i najbolji postupak zapošljavanja prema zaslugama ne može obezbijediti državnoj upravi potrebne kapacitete ako podnosiocima prijava nedostaju adekvatne vještine, odnosno izbor "najboljeg raspoloživog kandidata" ipak bi doveo do nedovoljno dobrog ishoda.

Dokazi koje smo prikupili u kontekstu ove studije sugeriraju da brojevi prijavljenih kandidata značajno variraju u zemljama, institucijama i pozicijama unutar institucija. Rukovodioci kadrovskih službi navode da postupak interne promocije i transfera obično privuče vrlo mali broj kandidata, ako ih uopšte ima, a naročito u malim institucijama. Ovaj obrazac je konzistentan u svim zemaljama. Za javne oglase, broj prijava varira od pet do deset za zemlje poput Crne Gore i deset, dvadeset i više za Kosovo*, Srbiju, Albaniju i Makedoniju. U BiH, FBiH i RS broj kandidata na nivou profesionalne državne uprave je još veći.

Takođe je očigledno da je broj prijava mnogo niži za visoke položaje i za poslove koji zahtijevaju rijetke vještine. IT stručnjaci, na primjer, mogu zaraditi veće plate u privatnom sektoru. Stoga je teško uopšte ih privući u državnu službu. U slučaju viših državnih službenika, niski broj prijava je povezan i sa složenijim profilom kompetencija. Osim toga, postoji tendencija da lično povjerenje i politička lojalnost igraju relativno važniju ulogu u izboru viših državnih službenika.

Figure 14: Applicant quality



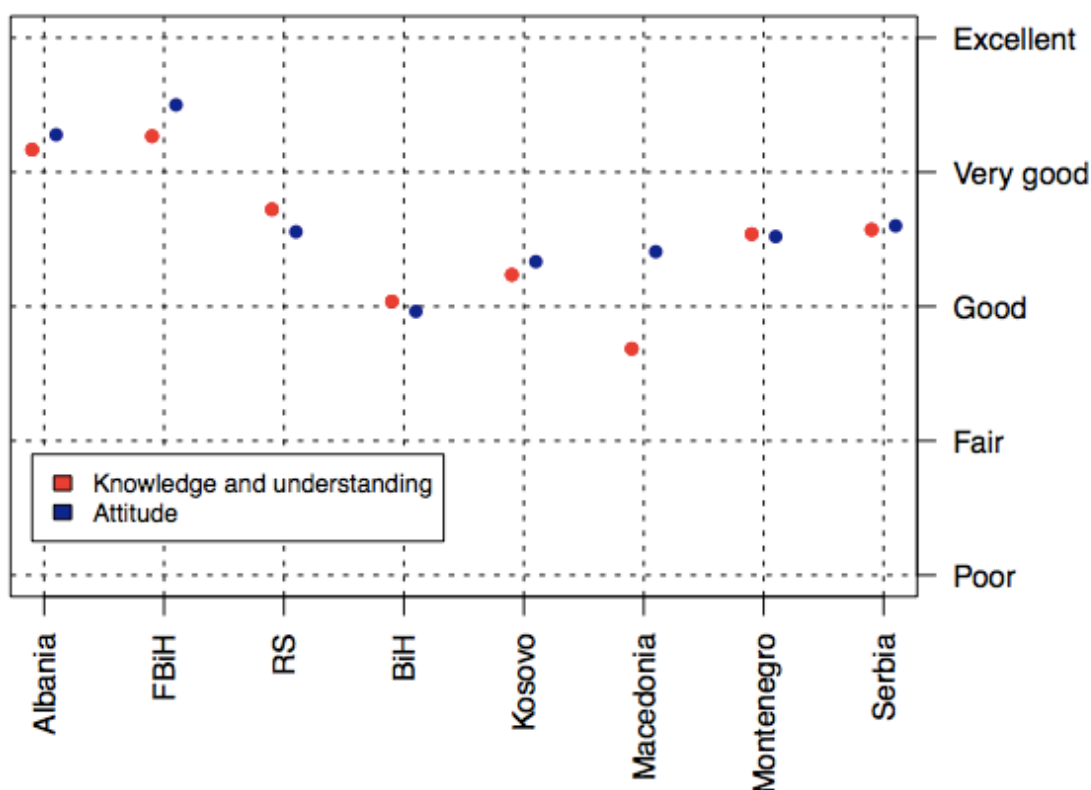
Slika 14. Kvalitet podnosilaca prijava
Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija
Odličan, Vrlo dobar, Dobar, Dovoljan, Loš

Daleko je teže procijeniti kvalitet podnosilaca prijava. Povratne informacije od kadrovskih menadžera su mješovite. U većini slučajeva smatraju da su podnosioci prijava osrednjeg standarda. Ispitanici iz Albanije i BiH su relativno kritičniji u oba slučaja; nekoliko institucija je smatralo da su prijave lošeg kvaliteta. U Albaniji su to prvenstveno ministarstva na državnom nivou. U BiH je bilo očigledno da institucije koje zahtijevaju specifična stručna znanja, na primjer, iz ekonomije, finansija i inženjeringa imaju poteškoća da privuku dobre kandidate.

Vrijedi pomenuti i da su ispitanici sa opštinskog nivoa u Makedoniji i na Kosovu* u prosjeku kritičniji po pitanju kvaliteta podnosilaca prijava. To je vjerovatno povezano sa većim teškoćama u privlačenju dobrih kandidata u udaljena područja.

Teško je reći zašto se tačno broj i kvalitet prijava povremeno smatraju niskim. Informacije od rukovodilaca kadrovskih službi ukazuju na to da visoke stope nezaposlenosti obično povećavaju broj prijava po oglašenom radnom mjestu. Međutim, niske zarade u javnom sektoru imaju odvratajući uticaj. U suštini, to vjerovatno znači da su brojevi prijava često visoki, ali najbolji kandidati se ne prijavljuju za poslove u državnoj upravi, već preferiraju privatni sektor.

Figure 15: Knowledge, understanding, and attitude of applicants



Slika 15. Znanje, razumijevanje i stavovi podnosilaca prijava Albanija, FBiH, RS, BiH, Kosovo*, Makedonija, Crna Gora, Srbija
Odlično, Vrlo dobro, Dobro, Prihvatljivo, Loše
Crveno – znanje i razumijevanje; Plavo – stav

Pored pitanja kvaliteta, tražili smo od kadrovskih menadžera da ocijene u kojoj mjeri kandidati razumiju proces i podršku koju oni daju procesu zapošljavanja. Slika 15 pokazuje da je znanje među podnosiocima prijava uglavnom dobro. U Makedoniji je znanje među podnosiocima prijava niže. To je vjerovatno uzrokovano činjenicom da je novi postupak zapošljavanja upravo usvojen i još uvijek nije u potpunosti implementiran.

Skorije iskustvo iz drugih zemalja koje su nedavno počele da sprovode nove procedure zapošljavanja pokazuje da podnosioci prijava brzo uče. Komentari iz Crne Gore, na primjer, pokazuju da je provjera ispunjenosti formalnih uslova na početku dovela do isključenja velikog broja podnosilaca zahtjeva. Nakon nešto manje od dvije godine od početka sprovođenja

procedure, procenat kandidata koji ne ispunjavaju formalne uslove je veoma mali, što ukazuje da su se potencijalni podnosioci prijava zaista upoznali sa detaljima postupka.

Oblasti za poboljšanje

Ukratko, broj i kvalitet podnosilaca prijava su od presudnog značaja za kvalitet postupka zapošljavanja prema zaslugama. Iako se stiče utisak da su poznavanje procedure i stavovi kandidata prema postupku zapošljavanja prema zaslugama dovoljno dobro razvijeni, potrebno je razmotriti mjere za poboljšanje kvaliteta kandidata. Imajući u vidu da se nivo plata i opšte ekonomske okolnosti teško mijenjaju u kratkom roku, strateške mjere treba da se fokusiraju na kvalitet sistema testiranja (vidi gore) i veću saradnju sa lokalnim univerzitetima. Univerziteti igraju važnu ulogu u pripremi državnih službenika za posao. Stoga se može uložiti napor i raditi na kvalitetu i nastavnom planu i programu univerzitetskih programa u oblasti javne uprave i javne politike u čitavom regionu.

3.6. Kapacitet za nadzor i primjena

Ovaj poslednji dio se bavi pitanjima nadzora i primjene. Kapacitet za nadzor i kredibilitet mehanizama za primjenu u praksi su od suštinskog značaja za kvalitet implementacije. Bez nadzora i potencijalnih sankcija, manje je podsticaja da se ispoštuju zahtjevi postupka zapošljavanja, jer se smanjuju troškovi nepoštovanja propisa.

Pitanjima nadzora smo se bavili u okviru prethodnih poglavlja. Na primjer, potreba za traženjem odobrenja od ministarstava finansija i jedinica za upravljanje državnim službama obezbjeđuje ranu provjeru prije nego što se radno mjesto može oglašavati.

Tokom postupka zapošljavanja, postoji nekoliko mehanizama koji obezbjeđuju monitoring putem komisija za odabir u okviru kadrovskih službi institucija koje zapošljavaju, centralnih jedinica za upravljanje i nezavisnih stručnjaka iz akademske zajednice i organizacija civilnog društva. Ipak, obrasci širom regiona ukazuju na to da eksterni monitoring ostaje umjeren, ako ne i na niskom nivou.

U Srbiji i RS, na primjer, monitoring je u velikoj mjeri ograničen na učešće predstavnika Službe za upravljanje kadrovima i Agencije za državnu upravu u procesu intervjuisanja kandidata. Slično tome, decentralizacija procedure na Kosovu* podrazumijeva malo nadzornih aktivnosti. Ministarstvo za javnu upravu se ne bavi aktivnostima monitoringa, a eksterni eksperti iz akademske zajednice i organizacija civilnog društva su uključeni samo u zapošljavanje generalnih sekretara. U BiH i FBiH, izborne komisije uključuju državne službenike iz drugih institucija kao eksperte, a nova procedura u Crnoj Gori uključuje vanjske eksperte koji nisu iz državne uprave.

Monitoring i inspekcijски nadzor nakon završetka procedure zapošljavanja predstavljaju zakonsku obavezu, ali je upitno koliko je taj postupak djelotvoran u praksi. U Albaniji i na Kosovu*, upravljanje javnom upravom nadgleda Komisija za državnu upravu, odnosno Nezavisni odbor za nadzor. Obje institucije su nezavisne kancelarije u nadležnosti parlamenta. Nezavisni nadzorni odbor takođe učestvuje u zapošljavanju i odabiru direktora odsjeka. Ipak, njihova glavna funkcija je da redovno procjenjuju u kojoj mjeri institucije poštuju zakon o državnoj upravi.

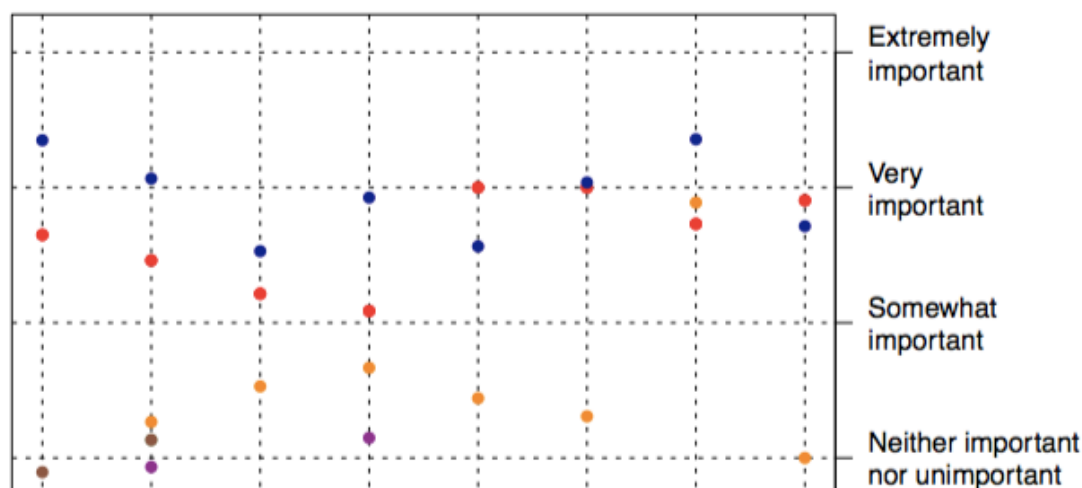
U drugim zemljama nadzor i inspekciju sprovode organi uprave. U Crnoj Gori, na primjer, Ministarstvo unutrašnjih poslova ima jedinicu nadležnu za upravne inspekcije. U BiH i FBiH, ovu ulogu obavljaju ministarstva pravde, a u Srbiji to radi Upravna inspekcija. Čak i ako se inspekcijски nadzor redovno vrši, čini se da je to samo rutinska kontrola koja rijetko dovodi do

većih intervencija i korekcija implementacije u praksi. Nezavisni nadzorni odbor na Kosovu*, na primjer, informiše institucije ukoliko pronade nepravilnosti, ali praktično nema definisanih daljih radnji vezano za to kako institucije odgovaraju na te navode i preispituju svoje postupke.

Takođe smo pitali da li će nepoštovanje detalja iz procedure zapošljavanja i/ili nepravilna primjena rezultirati sankcijama za državne službenike i njihove nadređene. Iako mehanizmi kao što su disciplinski postupci postoje u čitavom regionu, bilo je iznenađujuće vidjeti da velika većina ispitanika ne očekuje nikakve negativne sankcije za učesnike u postupku ako se postupak ne primjenjuje pravilno. Drugim riječima, procedure se obično ne sprovode u cjelosti u regionu.

Stoga se monitoring i inspekcijski nadzor rutinski vrše u regionu, ali je njihova efikasnost, u najboljem slučaju, mješovita. Dokazi iz studije navode da kadrovske službe i centralne jedinice za upravljanje predstavljaju glavna tijela za monitoring (Slika 16). Ministarstva su relevantna samo ako imaju formalnu ulogu u tom procesu, na primjer, ministarstva finansija.

Figure 16: Important actors in the process



Slika 16. Važni akteri u procesu

Izuzetno važni, Veoma važni, Donekle važni, Ni važni-ni nevažni, ...

Pored formalno institucionalizovanih mehanizama za monitoring, važno je razmotriti ulogu spoljašnjih aktera kao što su organizacije civilnog društva, akademska zajednica i međunarodne organizacije, kao što su Evropska komisija, SIGMA i ReSPA. U ovom trenutku treba naglasiti da u nekoliko zemalja organizacije civilnog društva i akademici imaju formalnu ulogu u monitoringu, kao spoljni eksperti. Iako se organizacije civilnog društva uglavnom smatraju "nevažnim", uočljivo je da je njihova uloga relativno važnija na Kosovu*, gdje imaju formalnu ulogu u odabiru viših državnih službenika.

U prosjeku, međunarodne organizacije, posebno EU i SIGMA, se smatraju važnijim nadzornim tijelima od lokalnih organizacija civilnog društva. Ovo jasno ukazuje na spremnost članica ReSPA i Kosova* da reaguju na uslovljavanje vanjskih aktera, ali jednako ukazuje i na slabosti domaćih mehanizama za nadzor.

Oblasti za poboljšanje

Ukratko, razvoj kapaciteta za monitoring će biti od ključnog značaja za poboljšanje kvaliteta zapošljavanja prema zaslugama u budućnosti. Interne revizije i inspekcije i parlamentarni nadzor, zajedno sa spoljnim nadzorom nevladinih organizacija, igraju centralnu ulogu u prikupljanju informacija o prednostima zapošljavanja prema zaslugama za učinak javne administracije i o nedostacima niskih standarda zasluga, pristrasnosti i neformalizma prilikom zapošljavanja u državnu upravu.

Razvoj ovakvih kapaciteta za nadzor je važan i mimo pružanja ključnih informacija o učinku državne uprave, jer daje informacije koje se mogu distribuirati i o kojima mogu raspravljati donosioci odluka u državnoj upravi, kao što su kadrovske službe, viši državni službenici, članovi komisije za odabir, pa čak i članovi političkog rukovodstva ministarstava i ne-ministarskih tijela. Naša analiza pokazuje da je redovni nadzor od strane NVO povezan sa boljim sveukupnim funkcionisanjem procedure zapošljavanja. Stoga je veoma preporučljivo investirati u ulogu organizacija civilnog društva kao eksternih evaluatora i kao nezavisnih, a kvalifikovanih učesnika u procesu zapošljavanja.

4. Kratki pregled stanja i preporuke za članice ReSPA i Kosovo*

Nakon komparativne analize i identifikacije opštih preporuka za region, ovaj dio studije se fokusira na zemlje pojedinačno. Poglavlja koja slijede će ukratko predstaviti glavne izazove sa kojima se suočavaju članice ReSPA i Kosovo*. Nakon toga, biće data lista preporuka. Preporuke su rezultat intervjua sa centralnim jedinicama za upravljanje državnim službama u ovim zemljama, sa odabranim brojem kadrovskih menadžera, kao i povratnih informacija koje su prikupljene putem online istraživanja za menadžere kadrovskih službu u državnoj upravi.

O preporukama su diskutovali autori i saradnici studije na sastanku koji je omogućila ReSPA, a nakon razgovora sa predstavnicima ReSPA Zajednice praktičara (ZP) za upravljanje/razvoj ljudskih resursa. Nekoliko preporuka je dovoljno konkretno da ih direktno realizuju nacionalni predstavnici ZP-a. Druge preporuke će zahtijevati dalju razradu i pripremu, na primjer, u saradnji sa ReSPA i svim institucijama na nivou nacionalnih vlada.

Ova studija je specifična po tome što se fokusira na potrebe koje su identifikovali nacionalni predstavnici ZP i menadžeri kadrovskih službi iz čitave državne uprave. Preporuke stoga predstavljaju perspektivu od dna ka vrhu u razvoju procedura za zapošljavanje prema zaslugama u regionu. Samim tim, očekuje se dalji rad na nacionalnom nivou i u saradnji sa ReSPA-om.

4.1. Albanija

1. Polazne informacije

Reforma javne uprave u Albaniji nedavno je ostvarila veliki napredak, posebno sa stupanjem na snagu Zakona o državnoj upravi, usvajanjem relevantnih podzakonskih akata i koracima preduzetim radi unapređenja postupka zapošljavanja. Kapacitet centralne jedinice za upravljanje državnim službama, pri Odsjeku za javnu upravu (DoPA), se kontinuirano povećava, a isto se može primijetiti i u slučaju direkcija za ljudske resurse u institucijama, posebno onim koje su nedavno obuhvaćene novim Zakonom o državnoj upravi. Albanska vlada i parlament su prepoznali da profesionalna državna uprava zasnovana na zaslugama predstavlja osnov za unapređenje ukupnog učinka javne uprave i ispunjavanje očekivanja javnosti.

Implementacija novog sistema zapošljavanja zasnovanog na zaslugama je počela 2014. godine. Početni rezultati obećavaju. Polazni indikator za ovaj proces dobio je ocjenu 4 u SIGMA Procjeni za 2015. godinu. Međutim, neophodno je sada raditi na efikasnoj implementaciji i praćenju novog sistema. Važeće zakonodavstvo i sudske presude moraju biti u potpunosti poštovane, jer su kamen temeljac profesionalne državne uprave zasnovane na zaslugama.

Kapacitet za pravilno upravljanje novim sistemom zapošljavanja je uveden i postepeno se povećava. Sve veći broj kandidata se prijavljuje za svaku upražnjenu poziciju, što pokazuje interesovanje za postupak i rastuće povjerenje u pravičnost procesa. Mogućnosti političkog i partijskog uticaja na grupno zapošljavanje su svedene na minimum. To ukazuje na veliki napredak i važan raskid sa ranijom praksom.

Novi sistem državne uprave obezbjeđuje jasno definisanu karijernu putanju. To znači da kandidati izvan državne uprave mogu samo da se prijave za radna mjesta na izvršnom nivou. Prema tome, oni moraju započeti karijeru u državnoj službi na najnižoj poziciji i samo s vremenom imaju priliku da napreduju u karijeri u državnoj upravi. Iako je to veliki korak i inovativni pristup koji nikada ranije nije bio primijenjen u Albaniji, on ne bi funkcionisao bez određenih ustupaka. Zapošljavanje kvalifikovanih kandidata koji imaju veliko iskustvo iz privatnog sektora u Albaniji, inostranstva i rada u međunarodnim institucijama se pokazalo teškim. Iz tog razloga, Zakon o državnoj upravi je izmijenjen tako da, pored postojećih državnih službenika, kandidati izvan državne službe mogu da se prijave za upražnjena radna mjesta niže i srednje kategorije ako ispunjavaju neophodne kriterijume. Međutim, procenat upražnjenih pozicija za koje bi kandidati izvan državne uprave mogli da se prijave ne prelazi 20% od ukupnog broja upražnjenih radnih mjesta u kalendarskoj godini.

No, sistem će morati dalje da se razvija i unaprijedi u odnosu na sadržaj postupka testiranja i kapacitet članova komisije za testiranje. Upravljanje obimnim zapošljavanjem je izazov i novina za DoPA. Novi online sistem prijavljivanja omogućava upravljanje i provjeru velikog broja prijavi i pomogao je DoPA da implementira ovaj zadatak koji zahtijeva jako puno vremena. Praksa dalje pokazuje da će biti neophodno poboljšati kvalitet pitanja koja se postavljaju u pismenim testovima, automatizovati ispravke i optimizirati vrijeme potrebno za pregledanje testova.

Očigledno je da članove komisije za testiranje treba bolje obučiti za tu ulogu. U Albaniji se oni imenuju na relativno dug period, što DoPA daje mogućnost da organizuje obuke o tehnikama zapošljavanja, vještinama intervjuja i tehnikama selekcije.

Grupno zapošljavanje se u velikoj mjeri oslanja na prethodno planiranje osoblja u samim institucijama. Međutim, u nekim institucijama planiranje osoblja još uvijek nije postalo sastavni

dio administrativne prakse i, kao rezultat toga, i dalje postoje poteškoće u implementaciji. Stoga će ovaj proces planiranja zahtijevati fino podešavanje i jasnu posvećenost institucija da blagovremeno dostave svoj plan.

2. Preporuke

• Poboljšati pitanja koja se koriste u pismenim testovima i intervjuima

Kako se broj podnosilaca prijave/kandidata značajno povećao u posljednje dvije godine, postalo je neophodno kreirati bazu podataka sa pripremljenim pitanjima koja su podijeljena po konkretnim kategorijama radnih mjesta. Uspostavljanje kvalitativne banke pitanja za pismeni ispit će poboljšati kvalitet testiranja i doprinijeti zapošljavanju najboljeg kandidata u državnu službu. Osim toga, pitanja koja se postavljaju tokom intervjua treba da budu pripremljena tako da omoguće testiranje "mekih vještina" kandidata, odnosno pitanja treba da omoguće testiranje organizacionih vještina kandidata, vještina verbalne komunikacije, njihov pristup timskom radu, vještina rješavanja problema itd.

• Obuka članova izbornih komisija

Članovi komisija za odabir se moraju dodatno obučiti kako bi bolje upravljali procedurama u koje su uključeni i da bi bili u stanju da bolje ocijene kandidate tokom testiranja.

• Razjasniti kriterijume za prijem kandidata

Za pozicije na izvršnom nivou, kriterijumi su najčešće minimalni, naročito u odnosu na radno iskustvo kandidata. Međutim, neophodno je precizirati kriterijume za zapošljavanje na rukovodeće pozicije nižeg ili srednjeg nivoa, naročito u odnosu na radno iskustvo koje se traži na različitim nivoima hijerarhije. Takođe, postoji prostor za poboljšanje kriterijuma za (interne) bočne transfere i postupak napredovanja u službi, jer je traženo profesionalno iskustvo često isto za oba ova postupka.

• Puna primjena informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima

Da bi se obezbijedilo bolje upravljanje ljudskim resursima u svim institucijama, neophodno je u potpunosti implementirati Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima. Iako je na tome intenzivno rađeno, izazovi i dalje postoje. Konkretno, neophodno je unijeti sve podatke o ljudskim resursima u sistem i povezati ga sa sistemom trezora.

• Uspostaviti standardne formate za glavne procedure

U cilju unapređenja efikasnosti procesa zapošljavanja, standardne procedure treba kompjuterizovati u drugoj fazi kroz primjenu Informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima i korišćenje elektronske komunikacije između institucija i DoPA. Kao rezultat toga, biće moguće obezbijediti čitav niz odobrenja elektronskim putem.

• Unaprijediti planiranje ljudskih resursa na osnovu vladinih politika i strategija

Proces planiranja ljudskih resursa predstavljao je jednu od glavnih slabosti od početka implementacije novog postupka zapošljavanja. Zbog toga će biti neophodno stvoriti djelotvorniji okvir za planiranje ljudskih resursa kako bi se podržala pravovremena implementacija kadrovske politike.

Sve u svemu, u posljednje dvije godine, Albanija je ostvarila značajan napredak ka uspostavljanju potpuno funkcionalnog sistema zapošljavanja prema zaslugama. Preporuke se fokusiraju na fino podešavanje postojećeg sistema. Većinu njih može direktno pratiti DoPA u saradnji sa institucijama koje zapošljavaju iz čitave državne uprave. Postoji prostor za dalju saradnju u kontekstu ZP-a za upravljanje/ razvoj ljudskih resursa, posebno u vezi sa unapređenjem pismenog dijela testiranja, davanjem smjernica za sprovođenje intervjua i razvojem mehanizama obuke i akreditacije članova Komisije za testiranje.

4.2. Bosna i Hercegovina

1. Polazne informacije

Proces reforme javne uprave (PAR) u Bosni i Hercegovini (BiH) je klasičan primjer dileme da li je *čaša do pola puna ili od pola prazna*. Gledajući nominalne rezultate, čaša izgleda poluprazno. Zaista, podaci koje je dostavila Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) ukazuju na to da je u periodu od 2011. do 2014. godine ostvareno samo 61% ukupnih reformskih ciljeva (prosječna vrijednost za sve četiri strukture javne uprave u BiH)⁹. Međutim, reformski proces je dobio vrlo ograničenu političku podršku (ukoliko je uopšte i bilo). Samim tim, rezultati reforme u posljednjih nekoliko godina mogli bi se zaista smatrati značajnim dostignućima i "malom pobjedom".

Nedavno uključivanje PAR u takozvanu Reformsku agendu¹⁰ dalo je nadu da je konačno došlo vrijeme da politički predstavnici daju dugo očekivani doprinos reformskom procesu. Međutim, prvi konkretni koraci predstavljaju veliko razočaranje.

Vlada Federacije BiH (FBiH) nedavno je izmijenila Zakon o državnoj upravi na način koji će ozbiljno podriti princip zapošljavanja prema zaslugama i princip političke neutralnosti u državnoj upravi. Najvažnije pozicije viših državnih službenika (tj. sekretar ministarstva, pomoćnik ministra, glavni inspektor) više ne predstavljaju dio državne uprave. Oni će sada postati dio kabineta ministra.

U budućnosti će sekretare i pomoćnike ministara birati dolazeći ministar i oni će ostati sve dok je tu i ministar. I dalje je predviđen određeni vid nadmetanja, ali komisija za odabir više neće uključivati stručnjake sa liste nezavisnih stručnjaka Agencije za državnu upravu. Zapravo, sve članove komisije imenuje ministar.

Na državnom nivou BiH pripremljeno je isto institucionalno rješenje (tj. Ministarstvo pravde je pripremilo Nacrt izmjena i dopuna Zakona o državnoj upravi, koje su gotovo identične onima na nivou FBiH). Međutim, izgleda da je Delegacija EK jasno izrazila svoje protivljenje ovim izmjenama zakona, jer bi to predstavljalo značajno preokretanje reforme i formalno pokazalo da Vlada BiH više nije posvećena principima moderne, profesionalne državne uprave.

Ironično, nedavne izmjene Zakona o državnoj upravi na nivou BiH i na nivou FBiH dolaze u vrijeme eksplicitne izjave sadržane u Reformskoj agendi da se očekuje da svi nivoi vlasti u BiH izrade nove zakone o državnoj upravi "*... uz pomoć Svjetske banke i SIGMA*"¹¹. Međutim, SIGMA je do sada bila izostavljena iz procesa. Čini se da je pravac zakonodavnih promjena koje je zagovarala SIGMA u Izvještaju o procjeni za BiH za 2014. godinu, u kojem poziva, između ostalog, na političku neutralnost i zapošljavanje zasnovano na zaslugama u državnoj upravi, suprotan onome što politički predstavnici preferiraju. Iako je SIGMA pozvala na "zatezanje šrafova" kako bi se spriječila dalja politizacija i manipulacija procesom zapošljavanja, vladajuće političke partije traže potpunu kontrolu nad imenovanjem na više od dvjesto radnih mjesta u državnoj upravi.

⁹ PARCO, 2014 Izvještaj o monitoringu, str. 9. Izvještaj je raspoloživ na lokalnom jeziku na sajtu: <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>.

¹⁰ Politički dokument koji je generisan britansko-njemačkom inicijativom čiji je cilj ponovno pokretanje napretka Bosne u pravcu pristupanja EU. Dokument koji obuhvata period od 2015. do 2018. godine sadrži glavne principe reformi u šest oblasti. Potpisali su ga državni, entitetski, Brčko Distrikti i vlade kantona na nivou BiH.

¹¹ Reformska Agenda 2015 – 2018, p. 7, Bosnian version of the document available at <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>

I pored nekoliko upozorenja Delegacije Evropske komisije, Vlada i Parlament FBiH nastavili su sa planom za *de-profesionalizaciju* državne uprave. U vrijeme pisanja, Parlament FBiH glasao je za amandmane. Konačna odluka će morati da sačeka dok Ustavni sud FBiH ne donese presudu po zvaničnoj žalbi Kluba delegata srpskog naroda u vezi sa novim Zakonom o državnoj upravi. Delegati srpskog naroda vide novi zakon o državnoj upravi kao prijetnju njihovim vitalnim nacionalnim interesima, pošto odredbe novog zakona ne pružaju mehanizam za zaštitu etničke ravnoteže kod budućeg zapošljavanja.

Na papiru, odredbe koje regulišu proces zapošljavanja i odabira u strukture državne uprave BiH, FBiH i Republike Srpske (RS) izgledaju kompatibilno sa principom zapošljavanja prema zaslugama. Slobodna radna mjesta se oglašavaju u glavnim dnevnim novinama, sprovodi se konkurs, a postoji i pravo na žalbu na odluku o izboru. Sama procedura selekcije nije toliko "van standarda", posebno u slučajevima BiH i RS gdje se prvorangirani kandidat ili automatski imenuje (tj. na državnom nivou BiH, to se odnosi na ne-rukovodne pozicije u državnoj upravi) ili ga mora imenovati rukovodilac institucije (tj. nivo RS). Rukovodeće pozicije na državnom nivou BiH popunjavaju se na osnovu javnog konkursa, ali rukovodilac institucije ima veću slobodu pri donošenju odluke o izboru (tj. on/ona može izabrati bilo koga sa liste uspješnih kandidata). Praksa u FBiH je i dalje najproblematičnija, jer izbor za rukovodeće i ne-rukovodeće pozicije u državnoj upravi vrši rukovodilac institucije i bira bilo koga sa liste uspješnih kandidata. Ali, lista je sortirana po abecedi, a kandidati nisu rangirani na osnovu ishoda testiranja.

Međutim, glavni problem nije u zakonskom tekstu kojim se uređuje zapošljavanje i izbor, već u njegovoj praktičnoj primjeni. Izgleda da su komisije za odabir otkrile način da "zaobiđu sistem", odnosno, ne krše nikakvu zakonsku odredbu, a ipak obezbjeđuju da se "preferiranom kandidatu" ponudi posao. Očigledno je potrebno preduzeti mjere kako bi se povećao nivo transparentnosti rada komisija za odabir i revitalizovala procedura zapošljavanja prema zaslugama širom BiH.

Osim toga, sve strukture državnih uprave širom BiH će morati da ulože veći napor da maksimiziraju potencijale svojih procedura zapošljavanja. Na primjer, upotreba društvenih medija (tj. Facebook, LinkedIn, itd.) za oglašavanje radnih mjesta u državnoj upravi daleko je ispod opšteg nivoa popularnosti ovih aplikacija u BiH. Štaviše, procedure testiranja moraju biti dopunjene kako bi se omogućio razvoj testiranja zasnovanog na kompetencijama. Radi ilustracije, u ovom trenutku kandidati za rad u državnoj upravi dokazuju svoje poznavanje stranog jezika podnošenjem sertifikata o završenom kursu jezika, umjesto da demonstriraju svoje znanje govorom/pisanjem na traženom jeziku kao sastavni dio procesa testiranja.

2. Preporuke

- **Povećati domet oglašavanja radnih mjesta upotrebom društvenih medija (posebno FBiH i RS)**

Aktuelni instrumenti za oglašavanje radnih mjesta imaju nedovoljan domet, naročito u odnosu na mlade potencijalne kandidate. Agencija za državnu upravu BiH na državnom nivou već je počela da koristi svoj Facebook nalog za oglašavanje radnih mjesta. I druge društvene mreže bi se mogle koristiti za oglašavanje radnih mjesta. Agencije za državnu upravu u FBiH i RS bi trebalo da budu sposobne da sprovedu ove preporuke na sopstvenu inicijativu.

- **Redizajnirati opšti dio ispita (FBiH i državni nivo BiH)**

Trenutno, opšti test nije djelotvoran kao "prvi filter" za naknadni specijalizovani test i komponentu intervjua u postupku zapošljavanja. Da bi opšti test bio djelotvorniji, agencije za državnu upravu na državnom nivou BiH i FBiH trebale bi razmisliti o dopunjavanju postojećeg skupa opštih upravnih pitanja sa skupom pitanja koja su vezana za dati posao. Preporuka bi bila da se dvije trećine pitanja bave opštim upravnim znanjem, a jedna trećina da testira znanje

specifično za dati posao (BiH i FBiH). U svakom slučaju, od suštinskog je značaja da opšti dio ispita bude teži.

- **Ponovo dizajnirati stručni dio ispita (FBiH)**

U slučaju FBiH preporuka je da se postojeći format pitanja sa višestrukim izborom odgovora za stručnu komponentu testa (druga faza, specifična za određeni posao) zamijeni sa testom u vidu eseja, s obzirom da trenutna metoda ocjenjivanja ne uspijeva da adekvatno provjeri znanja i kompetencije kandidata .

- **Uvesti obavezne pismene testove u RS**

Trenutno, u RS nije obavezno pismeno testiranje kandidata u kontekstu procedure zapošljavanja. Da bi se zaokružio institucionalni okvir i uskladio sa principima zapošljavanja prema zaslugama, preporučljivo je uvođenje obaveznog pismenog dijela ispita.

- **Uvesti efikasnije testiranje poznavanja jezika (BiH, FBiH, RS)**

Za BiH i FBiH preporučuje se uvođenje mogućnosti testiranja jezičkih vještina putem pismenih ili usmenih pitanja tokom stručnog (za dati posao vezanog) dijela ispita. Za RS, pitanja na relevantnom jeziku treba postavljati tokom intervjua.

- **Povećati transparentnost postupka ispitivanja (BiH, FBiH, RS)**

Jedna od najvažnijih slabosti u čitavoj BiH je nepovjerenje u nepristrasnost postupka testiranja. Agencije za državnu upravu i vlade u čitavoj BiH bi trebalo da razmotre najmanje tri mjere.

- Razmisliti o uvođenju audio snimanja intervjua, kako bi postojala evidencija u slučaju žalbenog postupka,
- Razmotriti uključivanje predstavnika trećih strana (npr. organizacija civilnog društva) da prate proceduru testiranja i na djelotvoran način garantuju javni nadzor tokom procesa intervjuisanja kandidata,
- Generisati ispitna pitanja najviše dva sata prije početka testa korišćenjem računarskog programa za slučajnu selekciju pitanja iz dovoljno velike baze pitanja.

- **Standardizovati ocjenu intervjua**

Trenutno komisije za odabir nemaju sistematske kriterijume za ocjenu kandidata tokom intervjua. Umjesto toga, kriterijumi za ocjenjivanje se definišu na ad hoc osnovi, što podriva konzistentnost evaluacije. Stoga se preporučuje da Agencije za državnu upravu uvedu "formulare za ocjenu intervjua" koji definišu kriterijume na osnovu kojih se kandidati mogu sistematski ocjenjivati.

- **Obezbijediti obuku za članove komisija za odabir**

Jedna od glavnih slabosti postupka zapošljavanja je nedostatak adekvatnog znanja među članovima komisije za selekciju. Stoga se preporučuje da Agencije za državnu upravu pripreme smjernice i, u idealnim okolnostima, standardne module za obuku za buduće članove komisija. Možda bi trebalo razmotriti mogućnost da se samo sertifikovanim službenicima dozvoli da budu članovi komisija za odabir.

Sve u svemu, procedura zapošljavanja širom BiH je na raskrsnici. Institucionalni okvir postoji više od jedne decenije. Međutim, zakonodavne praznine, nepouzdana primjena i kršenje duha zakona su sveprisutni. Trenutni pokušaji de-profesionalizacije državne uprave u FBiH i BiH stvaraju dodatni pritisak na kvalitet sistema zapošljavanja. Prioritet će, prije svega, biti sprečavanje formalne de-profesionalizacije sistema uvjeravanjem vlada i poslanika u značaj i prednosti upravljanja državnom upravom koje je zasnovano na zaslugama. Osim ovih

principijelnih pitanja, gore navedene preporuke mogu primijeniti, u velikoj mjeri, agencije za državnu upravu samostalno ili u saradnji sa ReSPA-om.

4.3. Kosovo*

1. Polazne informacije

Prva Strategija reforme javne uprave (PAR) na Kosovu* je definisana 2007. godine. Nakon evaluacije dostignuća, 2014. godine, Vlada Kosova* formulisala je novu strategiju podijeljenu u tri stuba: (1) razvoj i koordinacija politika i zakonodavstva, (2) državna uprava, upravljanje ljudskim resursima, javno-administrativno pružanje usluga i odgovornost, i (3) upravljanje javnim finansijama.

Sistem državne uprave stalno se razvijao u kontekstu reforme i modernizacije uprave. Međutim, kvalitet implementacije ostaje glavni izazov. Praksa zapošljavanja ne poštuje u potpunosti princip zasluga. Profesionalizam u državnoj upravi ostaje nedovoljno razvijen. Razvoju ljudskih resursa nedostaje strateški pristup. Praćenje sprovođenja zakona o državnoj upravi je i dalje slabo. Shodno tome, Izveštaj EK o napretku za 2014. godinu naglasio je da "podzakonski akti koji prate zakone o državnoj upravi još uvijek nisu usvojeni. Još uvijek nije završen katalog za klasifikaciju radnih mjesta. Došlo je do daljeg odlaganja u primjeni zakona o državnim službenicima i zakona o platama državnih službenika".

Sličnu zabrinutost iskazuje i SIGMA u "Procjeni reforme javne uprave" za 2014. godinu. Procjena je utvrdila da "neke nejasnoće i praznine dovode do neizvjesnosti u implementaciji primarnog i sekundarnog zakonodavstva o državnoj upravi". Procjena SIGMA-e dalje kritikuje da "ad hoc priroda komisija za odabir i njihov sastav mogu dovesti do nekonzistentne primjene kriterijuma za odabir". Što se tiče politizacije, SIGMA Procjena zaključuje da "generalni sekretar može uticati na proces, bilo putem imenovanja komisije za odabir ili pri donošenju konačne odluke o izboru".

Reforma državne uprave rezultirala je uspostavljanjem jedinstvenog sistema javne uprave na Kosovu*. Princip zasluga je u centru procedure zapošljavanja. Međutim, probleme u implementaciji dodatno potvrđuje Nezavisni nadzorni odbor Kosova*. Prema godišnjem izveštaju za 2014. godinu, "najveći broj povreda procesa zapošljavanja odnosi se na: nepribavljanje odobrenja za oglašavanje upražnjenog radnog mjesta od Odsjeka za državnu upravu u Ministarstvu javne uprave, sadržinu pismenog testa i sastav Komisije za odabir za državnu upravu¹²." Tačnije, mogu se identifikovati sljedeći problemi u implementaciji:

Složenost procedura zapošljavanja često dovodi do konfuzije između direktora za ljudske resurse tokom procesa implementacije. Ulazak u državnu upravu obrađen je u prevelikom broju propisa, uključujući i propis o postupku zapošljavanja u državnoj upravi i propise o transferima državnih službenika, o klasifikaciji radnih mjesta, o viškovima državnih službenika, o napredovanju državnih službenika, o imenovanju državnih službenika i razvoju karijere. Osim toga, postoje nejasni djelovi postupka zapošljavanja sa kojima kadrovska osoblje ima poteškoća u primjeni; na primjer, popunjavanje pozicije na određeno vrijeme; kako postupati kada samo jedan kandidat prisustvuje pismenom dijelu testa; i kako završiti proces zapošljavanja kada jedan ili više članova komisije za odabir odbija da potpiše završni izveštaj.

Proces davanja odobrenja za radna mjesta na početku procedure zapošljavanja često dovodi do kašnjenja. Odobrenja se traže od rukovodioca kadrovske službe u instituciji, višeg administrativnog rukovodioca institucije koja zapošljava, Ministarstva javne uprave i Ministarstva finansija.

U praksi je često teško primijeniti kriterijume za osnivanje komisije za odabir. Na primjer, potrebno je da svaka komisija za odabir poštuje principe rodne i etničke ravnopravnosti, kao i

¹² Godišnji radni izveštaj Nezavisnog nadzornog odbora za državnu upravu na Kosovu*

kvalifikacije i funkciju članova. S obzirom da članovi komisije za odabir dolaze iz institucije koja zapošljava, za male institucije je često nemoguće da ispune ove kriterijume. Institucije onda moraju zatražiti podršku od drugih institucija, što proces zapošljavanja čini sve složenijim.

Testiranje često ne ukazuje na stvarno znanje i kompetencije kandidata. Testiranje nije dovoljno koncizno i nije uvijek vezano za radno mjesto koje treba popuniti. Dio testa koji se odnosi na intervju je previše formalan. Često neki od članova komisije ne učestvuju u pripremi ispitnih pitanja, već umjesto toga traže od jedinica za ljudske resurse da ih pripreme umjesto njih. Kao rezultat, sadržaj ispita često nije relevantan, a kvalitet provjere kompetencija je nizak.

Žalbeni postupak produžava proces zapošljavanja. Neuspješni kandidati imaju pravo da podnesu žalbe u roku od 30 dana od dana objavljivanja odluke. Kao rezultat, proces zapošljavanja ne može biti okončan.

Odsjek za poslove državne uprave u Ministarstvu za javnu upravu nema kapaciteta da odigra proaktivniju ulogu u procesu zapošljavanja. Ne postoji dovoljno prostora za razvoj strategije upravljanja ljudskim resursima, za proaktivniju ulogu u procesu implementacije i za redovno praćenje prakse zapošljavanja.

Političko uplitanje u zapošljavanje i odabir je široko rasprostranjeno. Čak i ako Zakon o državnoj upravi definiše obavezu zapošljavanja u skladu sa principima zasluga, Komisija za ocjenu kriterijuma (CAC) ne čini dovoljno da zaštiti zasluge i profesionalizam i da omogući relevantnim ministarstvima da izvrše konačno imenovanje višeg rukovodnog kadra. Politički uticaj se često spušta naniže preko viših rukovodilaca. Štaviše, političke partije i neformalne mreže obično pokušavaju da utiču na zapošljavanje državnih službenika na svim nivoima.

Decentralizacija zapošljavanja stvara poteškoće za institucije da kompetentno sprovedu postupak. Isto tako, ona otvara vrata protekciji i nepotizmu, a istovremeno oslabljuje nadzor i kontrolu.

2. Preporuke

• **Uključiti nezavisne eksterne stručnjake u komisije za odabir i regulisati njihov status**

Kvalitet komisija za odabir je presudan za funkcionisanje procedure zapošljavanja. Treba uzeti u obzir mjere za veće uključivanje predstavnika civilnog društva, akademske zajednice i Nezavisnog nadzornog odbora u komisije za odabir kako bi se obezbijedila stručna znanja izvana, kao i praćenje procesa zapošljavanja. Generalno, preporučljivo je definisati jasnu politiku izbora i raspoređivanja nezavisnih stručnjaka koji će učestvovati u izboru generalnih sekretara i, kako je predloženo ovdje, imenovanje svih komisija za odabir.

• **Smanjiti veličinu komisija za male institucije**

Za male institucije treba razmotriti mjere za smanjenje komisija, na primjer, njihovo svođenje na tri člana. I kriterijume za sastav komisija treba takođe razmotriti u pogledu kvalifikacija njihovih članova, kao i etničke i rodne ravnoteže.

• **Razviti obuku i fiksne mandate za članove komisije**

Prioritetno je davanje jasnijih smjernica za članove komisija kako bi se poboljšao kvalitet njihovog rada. Bilo bi korisno definisati mandat za članove komisije, na primjer, godinu dana i obezbijediti (obavezne) module obuke za članove komisije.

• **Poboljšati sadržaj i upravljanje ispitom/testom**

Sadržaj ispita treba revidirati kako bi se uključio veći udio stručnih pitanja vezanih za dato radno mjesto. Treba razmotriti mjere kojima bi se povećala uloga Ministarstva javne uprave u realizaciji pismenog dijela ispita, čime bi se smanjila opterećenost poslom pojedinačnih

komisija za odabir. Potrebno je uložiti napor i da se smanje mogućnosti za pristrasnost u kontekstu decentralizovanog postupka zapošljavanja.

• **Poboljšati regulatorni okvir koji se odnosi na postupak zapošljavanja**

Potrebno je pojasniti neke djelove postupka zapošljavanja kako bi se smanjile dvosmislenosti i kontradiktornosti koje stvaraju nepotrební prostor za tumačenje i greške. Treba razjasniti sljedeće djelove postupka.

- Uloga članova komisije za odabir, posebno uloga predstavnika jedinice za ljudske resurse,
- Proces popunjavanja pozicija na određeno vrijeme,
- Kako postupati kada se pojavi samo jedan kandidat na pismenom ispitu,
- Šta učiniti ako jedan ili više članova komisije odbiju da potpišu konačni izvještaj zbog neslaganja.

• **Izvršenje odluka Nezavisnog nadzornog odbora**

Očigledno je da su odluke i preporuke Nezavisnog nadzornog odbora suočene sa protivljenjem i/ili daljim nepostupanjem. Zbog toga treba razmotriti mjere koje će osigurati implementaciju i pravilno sprovođenje preporuka Nezavisnog nadzornog odbora.

• **Razviti Strategiju upravljanja ljudskim resursima na Kosovu***

Na kraju, od Vlade Kosova* treba zatražiti da pripremi i usvoji Strategiju koja se fokusira na razvoj i upravljanje ljudskim resursima kako bi se integrisale reformske mjere i obezbijedila posvećenost i vizija buduće državne uprave.

Sve u svemu, Kosovo* je uložilo veliki napor u uspostavljanje sistema državne uprave koji je zasnovan na zaslugama. Međutim, u poređenju sa drugim zemljama u regionu, u praksi zapošljavanja postoji veći stepen nedoslednosti, praznine u implementaciji su češće, regulatorni okvir bi valjalo dodatno revidirati, a političko uplitanje tokom procesa zapošljavanja je uobičajeno. Nekoliko preporučenih mjera mogu pripremiti i implementirati članovi ReSPA Zajednice praktičara iz Ministarstva javne uprave. Podrška ReSPA-e bi bila korisna i vezano za pitanja unapređenja postupka testiranja kandidata. Pitanja institucionalnih promjena i povećane uloge Ministarstva za javnu upravu u procesu zapošljavanja zahtijevaju pažnju Vlade.

4.4. Makedonija

1. Polazni osnov

Glavni cilj reforme javne uprave u Makedoniji je stvaranje efikasne, depolitizovane i transparentne administracije fokusirane na pružanje usluga. Uspostavljena je posebna PAR grupa (za reformu javne uprave) sa detaljnim akcionim planom aktivnosti za rad na PAR. Sprovođenje reforme zavisi od komplementarnih politika, kao što su implementacija Ohridskog okvirnog sporazuma, proces decentralizacije i proces pridruživanja EU.

Izvještaj EU o napretku za 2014. godinu prepoznaje da je novi zakonski okvir za državne službe i zapošljavanje u javnom sektoru usvojen u februaru 2014. godine i da je predviđen za puno sprovođenje 2015. godine. Štaviše, Evropski parlament je u svojoj Rezoluciji iz marta 2015. godine pozdravio usvajanje novog zakonskog okvira, navodeći da je to korak ka obezbjeđivanju jedinstvene, transparentne i odgovorne javne uprave.

Novi zakonski okvir olakšava zapošljavanje i za većinsku i za ne-većinske zajednice. Naglašava i princip zasluga. Međutim, ostaje zabrinutost da uprkos zakonodavnom napretku, javna uprava ostaje fragmentirana i politizovana. EU snažno podstiče napore da se poveća profesionalizam i nezavisnost državne uprave na svim nivoima. Nadalje, ona podstiče napore na implementaciji Zakona uz dužno poštovanje principa transparentnosti, zasluga i jednake zastupljenosti.

Evropska komisija je u junu 2015. godine izdala tzv. Prioritete hitne reforme nakon političkih pregovora između EU i političkih partija kako bi se prevazišla politička kriza u Makedoniji. Konkretno, ovi prioriteti uključuju potrebu da se

- strogo sprovede novi pravni okvir, Zakon o administrativnim službenicima i Zakon o javnim službenicima i da se u potpunosti poštuju načela transparentnosti, zasluga i jednake zastupljenosti,
- osigura da politike zapošljavanja u javnoj upravi poštuju principe transparentnosti, zasluga i jednake zastupljenosti kroz oslanjanje na otvorene postupke. Ne bi trebalo dozvoliti dalje zapošljavanje gdje se ne poštuju pravila,
- Uvesti moratorijum na sprovođenje Zakona o transformaciji privremenih pozicija u ugovore o trajnom zaposlenju sve dok se princip zasluga ne ispoštuje u potpunosti u procesu transformacije,
- Obezbijediti podatke o ukupnom broju zaposlenih u javnim službama u svim državnim ministarstvima, agencijama i drugim organima, i to raščlanjene po sektorima¹³.

Najnovija SIGMA procjena za Makedoniju odnosi se na PAR Strategiju (Strategiju reforme javne uprave) za period od 2010. do 2015. godine. Ona navodi ciljeve i prioritete za sve oblasti javne uprave. Strategija sadrži i detaljan akcioni plan sa konkretnim mjerama, vremenskim rokovima i indikatorima. Procjena naglašava potrebu da se uspostavi sistem javne uprave zasnovan na zaslugama, da se ojača sistem integriteta državne uprave i da se osigura da su političke vlasti i državni službenici upoznati sa svojim obavezama i etičkim standardima u javnoj upravi. SIGMA takođe traži da se ulože naponi da se ojačaju kapaciteti Ministarstva za informaciono društvo i administraciju i Agencije za administraciju.

Novi Zakon o upravi dopunjen je usvajanjem Uredbe o sprovođenju postupka izbora i zapošljavanja. Zakonodavstvo je izrađeno prema najboljim praksama zapadnih demokratskih država. Reforme počinju na dnu piramide. Polazeći od organizacionih dijagrama svake

¹³ Za dodatne informacije pogledajte http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf.

institucije, preko postupka oglašavanja radnog mjesta, procedura za prijavu, kriterijuma za odabir zasnovanih na zaslugama, internog napredovanja u službi, do godišnje ocjene rada zaposlenih i sistema naknada. Predloženi sistem koristi najnovije ICT alate kako bi uključio objektivne pokazatelje u svaki od ovih procesa.

Međutim, postupak izbora i zapošljavanja još nije sproveden u praksi. Zakonom i Uredbom o sprovođenju postupka izbora i zapošljavanja predviđena je metodologija planiranja radne snage. Metodologija treba da propiše kako institucije planiraju zapošljavanje u okviru svoje organizacije. Do sada metodologija nije uspostavljena, što je rezultiralo moratorijumom na zapošljavanje u javnoj upravi. U ovom trenutku, Zakon se ne primjenjuje i ne postoji praksa implementacije koja se može adekvatno procijeniti. Prema Zakonu i podzakonskim aktima, novi postupak selekcije i zapošljavanja biće zasnovan na kompetencijama, a proces će se razlikovati od onog koji je bio na snazi do februara 2015. godine.

2. Preporuke

Budući da nove procedure nisu sprovedene u praksi, moguće je dati samo preliminarne preporuke i razmotriti mjere koje predviđaju i podržavaju implementaciju. Ipak, intervjui u državnoj upravi i ReSPA istraživanje za rukovodioce kadrovske službi pružaju dragocjene informacije u pogledu potreba institucija.

• Obezbijediti obuku za članove komisija za odabir

Za neometano funkcionisanje novog postupka zapošljavanja biće neophodno obezbijediti obuku za članove komisija za odabir. Novi postupak predviđa četiri člana, iz Agencije za administraciju, Sekretarijata za implementaciju Ohridskog okvirnog sporazuma (SIOFA) i dva predstavnika institucije koja zapošljava. Obuka će biti potrebna za sve tri grupe članova komisije. Posebno će biti potrebne mjere za one koji dolaze iz SIOFA-a i institucija koje zapošljavaju, jer oni nisu ranije bili izloženi novoj proceduri zapošljavanja.

• Pripremiti priručnik za intervju

Dobar dio novog postupka testiranja sprovodi Agencija i fokusira se na generičko testiranje. Zbog toga će komisijama za selekciju biti potrebna posebna podrška u vezi sa tehnikama intervjua. U okviru projekata Akcionih istraživanja koji su realizovani u okviru radionica za upravljanje ljudskim resursima u koordinaciji ReSPA-e, učesnici iz Makedonije su izradili priručnik za intervju koji bi trebalo dalje razraditi i usvojiti radi podrške implementaciji novog postupka zapošljavanja.

• Obezbijediti dodatnu obuku za kadrovske menadžere

Istraživanje ReSPA je pokazalo da su kadrovske službe prilično rasprostranjene u državnoj upravi. Međutim, postoji potreba za razvojem kapaciteta za upravljanje ljudskim resursima (HRM). Većina kadrovske menadžera nema dovoljno stručnih znanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima, što ih sprečava da preuzmu proaktivniju ulogu u sprovođenju postupka zapošljavanja i izbora. U svjetlu novog Zakona, stoga je posebno važno obezbijediti dodatnu obuku za rukovodioce kadrovske službi.

Sve u svemu, sprovođenje novog postupka zapošljavanja u Makedoniji je još uvijek na čekanju. U tom pogledu je trenutna situacija u Makedoniji najmanje povoljna od svih zemalja u regionu. Formalno, nova procedura ima za cilj institucionalizaciju principa zasluga. Međutim, iskustvo iz prošlosti u Makedoniji i iz drugih zemalja u regionu sugerise da se dobra primjena novog zakona ne može uzeti zdravo za gotovo. U bliskoj budućnosti će stoga biti izuzetno važno učiniti napore da se obučeni ključni akteri uključeni u sprovođenje postupka i da se definišu mjere za efikasno praćenje procesa zapošljavanja.

4.5. Crna Gora

1. Polazne informacije

Vlada Crne Gore je prepoznala reformu javne uprave kao prioritet. Jedno od glavnih dostignuća je usvajanje Zakona o državnim službenicima i namještenicima, 2011. godine, koji je stupio na snagu 1. januara 2013. godine. Glavni cilj je institucionalizacija principa zasluga u državnoj upravi kako bi se promovisao profesionalizam i smanjila politizacija. Evropska komisija prepoznaje da je usvajanje novog Zakona o državnoj upravi pozitivan korak. Međutim, Komisija naglašava da se treba fokusirati na obezbjeđivanje djelotvorne primjene novog zakonskog okvira. Komisija je takođe naglasila da su potrebni ozbiljni naponi kako bi se riješio visok stepen politizacije u državnoj upravi i osigurala pouzdana primjena postupka zapošljavanja prema zaslugama. Osim toga, Komisija naglašava da "imenovanja i razrješenja treba tijesno i transparentno pratiti i o njima izvještavati, posebno u slučaju viših rukovodilaca, kako bi se izbjegle proizvoljne odluke".

Po mišljenju SIGMA-e, novi Zakon o državnoj upravi takođe pruža dobru osnovu za izgradnju sistema zapošljavanja u javnoj upravi zasnovanog na zaslugama, ali su potrebni dodatni naponi kako bi se osigurala njegova pravilna implementacija. SIGMA ističe da se proces zapošljavanja do nivoa srednjih rukovodilaca zasniva na zaslugama i da je diskreciono pravo rukovodilaca državnih organa svedeno na izbor sa liste od pet uspješnih kandidata. Međutim, ovo poslednje ukazuje na jednu od glavnih slabosti sadašnjeg sistema, odnosno, rukovodioci organa nisu obavezni da biraju najbolje rangiranog kandidata.

Ova ReSPA studija potvrđuje da zaista postoji značajan prostor za poboljšanje postojećeg sistema zapošljavanja i odabira. Prvo, proces zapošljavanja značajno opterećuje podnosiocima prijava jer oni moraju da dostave širok spektar dokumenata, a naročito ako se prijavljuju za nekoliko radnih mjesta. Trenutna praksa je ukazala i na poteškoće u primjeni internih oglasa za posao, pošto je postupak kompleksan, skup i dugotrajan. Ukratko, mehanizam horizontalne mobilnosti ne funkcioniše dovoljno dobro.

Jedan od najozbiljnijih problema odnosi se na diskreciona ovlašćenja političkog rukovodstva u završnoj fazi izbora kandidata sa otvorene liste. U praksi se redovno dešava da najbolje rangirani kandidat ne bude izabran za radno mjesto. Štaviše, proces zapošljavanja višeg rukovodnog kadra nije dovoljno regulisan. On se zasniva samo na strukturiranom intervjuu koji ima za cilj testiranje formalnog znanja kandidata, a ne njihovih kompetencija.

Na kraju, centralne institucije nadležne za sprovođenje i praćenje zakonskih odredbi, odnosno, Uprava za kadrove, Upravna inspekcija i kadrovske službe državnih organa nemaju adekvatno osoblje, što negativno utiče na djelotvornost ukupnog kadrovske sistema. U tom svijetlu, ReSPA studija daje sledeće preporuke.

2. Preporuke

- **Revidirati sistem horizontalne mobilnosti i interno oglašavanje slobodnih radnih mjesta**

Teško je efikasno sprovesti postupak internog oglašavanja slobodnih radnih mjesta. Preporučuje se dalja analiza faktora koji motivišu prijavljivanje za interno oglašena radna mjesta, a samim tim i horizontalnu mobilnost u državnoj upravi. Sistem internog oglašavanja treba revidirati kako bi se olakšalo napredovanje unutar samih institucija.

- **Revidirati sadržaj i obradu dokumentacije koja je potrebna za podnošenje prijava**

Državni službenici koji provjeravaju prijave su pod velikim pritiskom da ocijene veliki broj dokumenata u kratkom vremenskom roku. U cilju povećanja efikasnosti procesa prijavljivanja za posao, Uprava za kadrove bi trebala razmotriti uvođenje elektronskog sistema prijavljivanja, koji se oslanja na kandidate da popune prijavne formulare i dostave dokumentaciju putem interneta. Treba razmotriti i mjere za provjeru sertifikata i prateće dokumentacije u trenutku ulaska u uži izbor, a ne odmah u vrijeme podnošenja prijave. Takav pristup bi smanjio troškove upravljanja procesom prijavljivanja.

- **Pojasniti sastav komisija za odabir**

Pravila koja određuju sastav komisija za odabir nisu dovoljno precizirana. Konkretno, preporučuje se da neposredni nadređeni za radno mjesto koje treba popuniti bude član komisije za odabir. Relevantnu uredbu bi trebalo izmijeniti u skladu s tim.

- **Pojasniti status nezavisnih stručnjaka**

Nezavisni eksperti moraju biti članovi komisija za odabir. Ipak, njihov izbor i raspoređivanje u komisije su nedovoljno propisani. Potrebno je formulisati i usvojiti relevantne propise.

- **Obezbijediti obuku za članove komisija za odabir**

Postoji opšta potreba za poboljšanjem nivoa znanja članova komisija. Konkretno, članovi komisija koje delegiraju institucije koje zapošljavaju i nezavisni eksperti moraju dobiti jasnije smjernice i, u idealnim okolnostima, (obavezno) obuku prije nego što mogu raditi u komisijama za odabir. Obuka je posebno važna u pogledu vještina intervjuja.

- **Revidirati status opšteg testiranja**

Prvi dio postupka testiranja je trenutno obavezan za sve kandidate. Sastoji se od testiranja opšteg znanja. Trebalo bi razmotriti da li je neophodno da kandidati koji se prijavljuju na više radnih mjesta prolaze isti postupak testiranja više puta. Umjesto toga, rezultat opšteg dijela testa treba da važi određeni vremenski period, a nakon toga da bude obavezno ponovno polaganje testa.

- **Unaprijediti pravičnost sistema testiranja**

Kako bi se spriječila mogućnost curenja pitanja kod pismenih testova, preporučuje se uvođenje centralnog sistema sa registrom pitanja kojim će upravljati Uprava za kadrove. Pitanja bi trebala biti nasumično odabrana iz registra pitanja samo kratko prije samog testa. Isto tako, testove bi trebalo anonimizirati prilikom ocjenjivanja.

- **Uvesti pismene testove za više državne službenike**

Trenutno se viši državni službenici procenjuju samo na osnovu intervjuja. Stoga bi trebalo razmotriti uvođenje pismenog testa za više državne službenike, kako bi se testiralo i verifikovalo njihovo znanje i kompetencije.

- **Uvesti intervjuje zasnovane na kompetencijama**

Trenutno procedura zapošljavanja ne pruža dovoljno podrške članovima komisija za selekciju. Moglo bi se razmisliti o okviru kompetencija kako bi se podržao proces zapošljavanja svih državnih službenika, a posebno viših državnih službenika. Okvir bi obezbijedio standarde za sve državne službenike (na primjer, vještine komunikacije, timski rad itd.) i dodatne standarde koji su potrebni za više državne službenike (na primjer, liderske vještine, planiranje, koordinacija, rad pod pritiskom itd.).

- **Osigurati konačni izbor najbolje rangiranog kandidata**

Preporučuje se revizija zakonskog okvira kako bi se osigurao konačni izbor najbolje rangiranog kandidata za dato radno mjesto. Sve dok to nije zakonska obaveza, treba preduzimati mjere za davanje sveobuhvatnijih objašnjenja u slučaju da najbolje rangirani kandidat nije izabran.

- **Povećati kapacitete za praćenje i sprovođenje**

Kapacitete ključnih institucija u centralnom menadžmentu i praćenje procedure zapošljavanja treba ojačati kako u pogledu broja zaposlenih tako i njihovih nadležnosti

- Uprava za kadrove,
- Kadrovske službe državnih organa,
- Upravna inspekcija.

Potrebno je istražiti mogućnosti daljeg unapređenja saradnje između Uprave za kadrove i Upravne inspekcije, jer će ovo ojačati nadzor i poboljšati kvalitet implementacije.

- **Primijeniti postupak zapošljavanja prema zaslugama u stručnoj službi parlamenta i na nivou lokalne samouprave**

Stručna služba Skupštine, koja je obuhvaćena Zakonom o državnoj upravi, ne bi trebalo da bude izuzeta od primjene standardnog postupka zapošljavanja. Štaviše, postoji potreba za usklađivanjem postupka zapošljavanja i odabira koji se primjenjuje na nivou lokalne samouprave sa zahtjevima iz Zakona o državnoj upravi. Generalno, izuzetke od Zakona treba svesti na minimum, jer oni izazivaju nedoslednosti u primjeni Zakona o državnoj upravi.

Sve u svemu, usvajanje novog Zakona o državnoj upravi dovelo je do postepenog poboljšanja upravljanja postupkom zapošljavanja. Međutim, institucionalni uslovi za oblast zapošljavanja prema zaslugama još nisu kompletni, a problemi u implementaciji i dalje postoje. Većinu preporuka izvedenih iz ove ReSPA studije mogu pratiti članovi ZP iz Uprave za kadrove. Za neka uopštenija pitanja, na primjer, vezano za razvoj postupka testiranja, bila bi korisna dodatna podrška i pomoć ReSPA-e. Izmjene propisa i investiranje u kapacitet ključnih institucija zahtijevaju podršku Vlade i drugih ministarstava na centralnom nivou vlasti.

4.6. Srbija

1. Polazne informacije

Reforma javne uprave (PAR) bila je u centru pažnje Vlade Srbije od potpisivanja Sporazuma o evropskom partnerstvu sa Evropskom unijom (EU) 2004. godine. U njemu su predstavljeni kratkoročni i srednjoročni prioriteti i koraci koji su potrebni da bi se Srbija pripremila za članstvo u EU. Ti prioriteti uključivali su i kontinuirane napore za sprovođenje reforme javne uprave i usklađivanje javne uprave u Srbiji sa principima Evropskog administrativnog prostora.

Implementacija Strategije RJU (PAR Strategije) iz 2004. godine, koja se odnosi na reformu centralne državne uprave, zajedno sa dva akciona plana koji pokrivaju periode od 2004. do 2008. i od 2009. do 2012. godine, fokusirala se prvenstveno na uspostavljanje pravnog okvira. Nastojala je da obezbijedi preduslove za dalji razvoj sistema javne uprave. Nova Strategija RJU je usvojena 2014. godine. Ona je proširila obuhvat u odnosu na prethodnu Strategiju RJU, od državne uprave do javne uprave u širem smislu. Ona nastoji da postigne funkcionalno jedinstvo i podigne standard kvaliteta aktivnosti i različitih konkretnih vidova administrativnih radnji. Time će se osigurati kontinuitet reformskog procesa u Srbiji.

Cilj ovakvog sveobuhvatnog pristupa je postavljanje temelja za integrisani pravni režim koji osigurava visok kvalitet rada javne uprave, usklađivanje sistema upravljanja državnom upravom sa širom organizacijom javne uprave, standardizovanu informacionu tehnologiju i komunikacijske sisteme. Nakon usvajanja strateškog okvira za reformu javne uprave, novi Akcioni plan je usvojen u martu 2015. godine kako bi se detaljnije razradile mjere i definisao raspored za implementaciju Strategije RJU do kraja 2017. godine.

Glavna institucija odgovorna za upravljanje ljudskim resursima unutar vlade je Služba za upravljanje ljudskim resursima (HRMS). HRMS je formalno uspostavljena Zakonom o državnoj upravi iz 2005. godine, a počela je sa radom 2006. HRMS ima status vladine službe i odgovara za svoj rad Generalnom sekretaru Vlade.

Prvobitni program reforme javne uprave u Srbiji implementiran je usvajanjem Zakona o državnoj upravi 2005. godine, Zakona o platama državnih službenika 2006. godine i pratećih podzakonskih akata. Zakon o državnoj upravi reguliše svaki aspekt procesa zapošljavanja i odabira u pokušaju da ukloni diskreciona prava, što bi potkopalo zapošljavanje na osnovu zasluga. Odredbe Zakona odražavaju dva sveobuhvatna načela: princip jednakih mogućnosti zapošljavanja za sva lica koja ispunjavaju propisane uslove i princip zasluga pri zapošljavanju i odabiru (Glava I, Član 9).

Da bi se spriječila praksa otvaranja novih radnih mjesta iz nekih drugih razloga mimo efikasnog pružanja usluga povjerenih državnoj upravi - praksa koja je u prošlosti služila kao važan način za širenje političkog uticaja onih koji su na vlasti - zakonodavac propisuje dva kumulativna zahtjeva za novo zapošljavanje: zapošljavanje nije moguće osim ako postoji upražnjeno mjesto, što mora biti određeno i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i Godišnjim planom osoblja. Prema Zakonu o državnoj upravi, obavezno je oglašavanje slobodnih radnih mjesta. Međutim, Zakon samo utvrđuje ovo pravilo za sva upražnjena radna mjesta običnih državnih službenika ako se zapošljavaju za stalno. Nasuprot tome, ako je zapošljavanje privremeno, organ koji zapošljava nije dužan da oglašava upražnjeno radno mjesto.

Najnoviji izvještaj EU o napretku identifikuje upravljanje ljudskim resursima kao glavnu slabost javne uprave u Srbiji. Prema tom Izvještaju, zapošljavanje na radna mjesta na višem i srednjem nivou i dalje predstavlja problem koji izaziva ozbiljnu zabrinutost, a znatan dio imenovanja je sproveden na osnovu netransparentnih procedura. Sadašnji pravni okvir i

njegova neujednačena primjena ostavljaju mjesta za neprikladan uticaj u procesu zapošljavanja. Zbog toga su potrebne znatne promjene u načinu zapošljavanja kako bi se uspostavila profesionalna državna uprava zasnovana na zaslugama.

Pored toga, najnovija SIGMA procjena potvrđuje da Zakon o državnoj upravi propisuje zapošljavanje zasnovano na zaslugama. Međutim, postoji značajan potencijal za vršenje diskrecionih ovlaštenja, više za visoke pozicije i nešto manje za obična radna mjesta državnih službenika. Dalje distorzije sistema, kako stoji u izvještaju, rezultat su zloupotrebe ugovora o djelu i zapošljavanja privremenih radnika.

Obje ocjene su u skladu sa rezultatima ove ReSPA studije o kvalitetu zapošljavanja i odabira u Srbiji. Zapošljavanje zasnovano na zaslugama jasno je regulisano Zakonom o državnim službenicima i podzakonskim aktima. Pravni okvir se takođe u potpunosti primjenjuje. Zakon predviđa obavezno zapošljavanje internim ili eksternim javnim konkursom za položaje viših državnih službenika. On definiše konkretne stručne uslove koje kandidati moraju ispuniti kako bi se prijavili za te pozicije. Zakon o državnoj upravi formalizuje razliku između političkih pozicija i pozicija viših državnih službenika u ministarstvima, tijelima unutar ministarstava i specijalnim organizacijama.

Glavna slabost koju su prepoznali ispitanici u ReSPA istraživanju je zapošljavanje privremenih radnika, na koje se ne primjenjuje redovna procedura zapošljavanja prema zaslugama. Ova vrsta pozicija se ne oglašava javno, jer to nije zakonska obaveza. Dodatna slabost postojećeg sistema odnosi se na izbor viših državnih službenika. Zapravo, samo jedna trećina postojećih viših državnih službenika odabrana je putem otvorenog konkursa, pošto izuzeci i prelazni aranžmani omogućavaju diskreciono imenovanje.

Posljednja tačka koju treba naglasiti kao važnu, ali rijetko pominjanu slabost postojećeg postupka zapošljavanja odnosi se na diskreciono pravo rukovodioca državnog organa. Iako odluka rukovodioca treba da bude zasnovana na rezultatima postupka testiranja, nije obavezno da rukovodilac obavi razgovor sa preporučenim kandidatima. U većini slučajeva rukovodioci državnih organa donose odluke bez upoznavanja sa profilima i kompetencijama kandidata. Mogućnost da rukovodioci državnih organa izaberu bilo koga sa liste predloženih kandidata, a ne najbolje rangirane kandidate, dodatno podriva princip zasluga prilikom zapošljavanja u javnu upravu u Srbiji.

2. Preporuke

• **Razviti sistematsku metodologiju za izradu Pravidnika o organizaciji i sistematizaciji**

Čak i ako pitanja organizacionog dizajna nisu direktno povezana sa procesom zapošljavanja, izrada ovih Pravidnika je jedan od preduslova za dobro funkcionisanje procedure zapošljavanja. U većini slučajeva Pravidnik se kreira u skladu sa profilom ljudi, a ne potrebama organizacije, što dovodi do kreiranja vještačkih radnih mjesta. Da bi se spriječila ova praksa, neophodno je revidirati Uredbu o principima unutrašnje organizacije i sistematizacije kako bi se uspostavila jasna veza između institucionalnih ciljeva/prioriteta, organizacione strukture i statusa, broja i profila zaposlenih i rukovodilaca. Ovo će biti neophodan korak za racionalizaciju i opravdavanje budućih odluka o zapošljavanju.

• **Formulisati opise radnih mjesta na osnovu kompetencija u Pravidnicima o organizaciji i sistematizaciji**

Trenutno, Pravidnici prepoznaju samo mali broj nadležnosti, na primjer, potrebu za IT vještinama i stranim jezicima, koji se provjeravaju tokom procesa zapošljavanja. Međutim, potrebno je izvesti i dodatne kompetencije iz opisa poslova i one treba da predstavljaju osnovu za intervju za posao. HRMS je već pripremila priručnik za identifikaciju i testiranje kompetencija. Preporučuje se da se priručnik formalno prezentira i primjenjuje u praksi.

- **Uvesti obavezno oglašavanje i testiranje za privremeno zapošljavanje**

Trenutno je privremeno zaposlenje izuzeto od javnih oglasa i testiranja. Preporučuje se da status privremenog zaposlenja bude u potpunosti usklađen sa stalnim zapošljavanjem u državnoj upravi i da zapošljavanje na privremenim poslovima podliježe oglašavanju i prikladnom testiranju.

- **Podesiti format oglasa za posao**

Trenutno su oglasi za posao standardizovani. Međutim, format ovih oglasa je obiman, font je mali i navedena je velika količina detaljnih i nepotrebnih informacija. Iako je format regulisan zakonom, treba revidirati koje informacije i koliko informacija je potrebno.

- **Smanjiti broj dokumenata potrebnih za podnošenje prijava**

Trenutna praksa pokazuje da je potrebno podnijeti veliki broj dokumenata prilikom prijavljivanja za radno mjesto. Broj dokumenata se povećava kada posao zahtijeva prethodno radno iskustvo. Ipak, ovdje se preporučuje da podnošenje biografije, u propisanom formatu, bude dovoljno za početnu prijavu, a dokaz o radnom iskustvu i drugu potrebnu dokumentaciju treba podnijeti u kasnijoj fazi procesa zapošljavanja kako bi se spriječilo nepotrebno akumuliranje dokumentacije.

- **Kreirati onlajn bazu podataka o kandidatima**

Glavna ideja ove inicijative je sprečavanje akumulacije dokumentacije koja je potrebna za prijavljivanje za radno mjesto. Kao rezultat toga, isti kandidati bi mogli više puta da se prijave za različite pozicije, bez potrebe da podnesu kompletnu dokumentaciju za svaku prijavu za posao. Treba razmotriti mogućnost primjene digitalne tehnologije kako bi se potencijalnim kandidatima omogućilo da pripreme svoj portfelj i prezentiraju svoje iskustvo. Mogle bi se iskoristiti i društvene mreže za oglašavanje radnih mjesta i promovisanje profila i identiteta institucija u javnosti.

- **Imenovanje članova komisije za odabir na duži vremenski period**

Trenutno se komisije za izbor formiraju na ad hoc osnovi. U cilju povećanja efikasnosti i djelotvornosti rada komisija, preporučuje se da svaka institucija imenuje mali broj državnih službenika za period od godinu dana. Štaviše, preporučuje se da, po pravilu, u svim komisijama za selekciju bude Sekretar Ministarstva ili ekvivalent iz ne-ministarskih tijela. Razlog je formalna odgovornost sekretara za opšte organizacione poslove, koji uključuju i kadrovska pitanja.

- **Uvesti obaveznu obuku članova komisija za odabir**

Trenutno, HRMS nudi mogućnost obuke članovima komisija sa fokusom na vještine intervjua. U cilju poboljšanja rada komisija za odabir, preporučuje se da obuka bude obavezna za članove komisija.

- **Uvesti obavezne pismene testove**

Srbija se razlikuje od većine drugih članica ReSPA i Kosova*, jer pismeni test postoji samo kao opcija. Trenutno se pismeni testovi organizuju za približno 40% svih zapošljavanja. Preporučuje se uvođenje obaveznog pismenog testa kako bi se procijenile i potvrdile kompetencije kandidata.

- **Povećati uključenost HRMS-a u upravljanje testiranjem**

Uloga HRMS-a u procesu testiranja mogla bi se ojačati kako bi se povećala konzistentnost procesa zapošljavanja. Konkretno, HRMS bi mogla da igra ključnu ulogu u organizaciji pismenog dijela testiranja. Ispitanici su istakli potrebu za rigoroznijim testiranjem kandidata. Uvođenje centara za sveobuhvatnu procjenu znanja i kompetencija bi predstavljalo važan

korak naprijed. Preporučuje se da HRMS bude odgovorna za ovu predloženu nadogradnju postupka testiranja.

- **Uvesti obavezne psihološke testove**

HRMS je već počela da koristi ovaj tip testiranja. ReSPA istraživanje pokazuje da rukovodioci kadrovskih službi u državnim organima podržavaju ovu inicijativu i smatraju da bi ovaj test bio koristan. Međutim, psihološki test trenutno nije obavezan. Stoga se preporučuje uvođenje obaveznog psihološkog testa kako bi se dopunio postojeći ispit, jer bi to značajno doprinijelo konačnom rangiranju kandidata.

- **Smanjiti diskreciono pravo rukovodioca institucije da odredi konačan izbor kandidata**

Trenutno, rukovodilac institucije ima pravo da izabere bilo kojeg kandidata sa liste od tri kandidata. Kako bi se povećala kompatibilnost sa principom zasluga, trebalo bi zahtijevati da se upražnjena mjesta popunjavaju u zakonskom roku. Pored toga, konačna odluka treba da bude zasnovana na rangiranju komisije za odabir, odnosno, treba izabrati najbolje rangiranog kandidata.

- **Uvesti veći spektar ocjena u proces odabira**

Trenutno ocjene na testu variraju od 1 do 3 (nezadovoljavajuće, djelimično zadovoljavajuće, zadovoljavajuće), što ne dozvoljava značajnije razlike između kandidata. U skladu s tim postoji potreba za proširenjem skale ocjena, na primjer, od 1-10. Štaviše, potrebno je navesti kriterijume za svaku ocjenu kako bi se omogućilo dosljedno i pouzdano ocjenjivanje kandidata.

- **Definisati smjernice za proceduru zapošljavanja kandidata**

Iako pravni okvir definiše postupak zapošljavanja, postoji potreba za izradom priručnika kako bi se kandidatima omogućilo da se upoznaju sa detaljima postupka. Priručnik će razjasniti i prava podnosilaca prijave/kandidata na žalbu. Do sada je veliki broj žalbi podnjet na ishod postupka, a ne protiv načina na koji je postupak primijenjen.

- **Povećati ulogu upravne inspekcije u postupku zapošljavanja**

Prema pravnom okviru, upravna inspekcija je nadležna za praćenje procedure i naknadnu evaluaciju. Ipak, postoji potreba za poboljšanjem aktivnosti praćenja i evaluacije. Potrebno je ojačati nadzornu ulogu HRMS-a, koja ima svoje predstavnike u komisijama za odabir. Štaviše, treba uzeti u obzir mjere za uključivanje nezavisnih spoljnih eksperata, kao što su predstavnici organizacija civilnog društva, u izborne komisije. To bi zahtijevalo izradu smjernica za izbor i raspoređivanje nezavisnih stručnjaka u izborne komisije.

Sve u svemu, intervjui i online anketa za rukovodioce kadrovskih službi koji su sprovedeni u kontekstu ove ReSPA studije generisali su veliki broj preporuka. Oni ukazuju na interesovanje i posvećenost poboljšanju postupka zapošljavanja. Većinu preporuka mogu pripremiti i sprovesti članovi ZP-a iz HRMS-a. Postoji prostor za dodatnu podršku ReSPA-e, posebno u vezi sa pripremom mjera za regulisanje privremenog zapošljavanja, za poboljšanje sistematizacije radnih mjesta i razvoj pismenog dijela ispita. Regulatorne promjene će zahtijevati diskusiju na nivou Vlade i saradnju sa drugim državnim institucijama.