

ОБЈАВУВАЊЕ ИНФОРМАЦИИ ЗА ЈАВНАТА СЛУЖБА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ЗОШТО СЕ ВАЖНИ ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА?

МАРТ 2021



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Овој проект е финансиран
од Европската унија.

Автор: Јулијана Караи, *постар истражувач*, Институт за европска политика - Скопје

Институциите се транспарентни тогаш кога на засегнатите страни им овозможуваат да разберат и да препознаат дека тие работат чесно. Со цел да постигне транспарентност, предметната институција на засегнатите страни треба да им даде информации кои се точни, целосни и навремено обезбедени. Транспарентноста носи отчетност. Препораката од 2019 г. на Советот на ОЕЦД за лидерство и капацитети на јавната служба содржи 14 начела за функционална јавна служба со капацитет соодветно да ги обезбеди услугите.¹ Овие начела го вклучуваат и начелото во однос на дефинирање на „долгорочен, стратешки и систематски пристап кон управувањето со луѓето, заснован на докази и инклузивно планирање, кое се потпира на оценки засновани на докази за потребните и вештините што се достапни за да се задоволат сегашните и идните барања за извршување на основната дејност, при тоа користејќи податоци за човечките ресурси и работната сила за стратешка и предикативна аналитика, истовремено преземајќи ги сите чекори неопходни за да се обезбеди доверливост на податоците.“²

Во Северна Македонија, јавноста мора да биде информирана за службените податоци и извештаи за јавната служба за вработените во централната државна администрација. Ова е законска обврска која произлегува од Законот за административни службеници (ЗАС) и Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС). Во контекст на соодветно дефинирање и спроведување на политика за управување со човечките ресурси (УЧР), од суштинска важност е надлежните власти да поседуваат целосни и сигурни податоци за нивните човечки ресурси.³ Ова не значи дека треба јавно да се објавата сите информации за УЧР, со оглед на тоа што има одреден вид на информации кои не може јавно да се даваат, како што се личните податоци. Сепак, отсуството на напори за промовирање и дисеминирање на информации за државната служба може да значи дека владите или не ја препознаваат важноста на отчетноста или дека се загрижени за потенцијална реакција на јавноста за она што може да се смета за предимензионирана и недоволно ефикасна администрација.

1 Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability, (Препорака на Советот на ОЕЦД за правните инструменти – Лидерство и капацитет на јавната служба) <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>

2 Ibid

3 Western Balkan PAR Monitor 2019/2020, (PJA Монитор за Западен Балкан 2019/2020), <https://weber-news3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

Надлежноста на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) да воспостави и да одржува единствен Регистар на сите вработени во институциите од јавниот сектор е предвидена во ЗВЈС. Регистарот се формира преку пополнување на Информацискиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР), кој ги содржи следниве податоци: име и презиме, датум на раѓање, род, сегашна позиција, степен на образование и престанок на работниот однос. Во однос на позицијата на вработените во јавниот сектор, ИСУЧР има функционалност, која овозможува да се следат претходните работни места на лицето.⁴ ИСУЧР има функционалност за внесување податоци за оценки од работењето и за дисциплинските казни. Сепак, иако системот има разновидни функционалности/модули, институциите не внесуваат, ниту ажурираат податоци редовно. Извештајот за 2019 г. нуди подробни информации за етничката и родова структура на вработените, како и вкрстени податоци кога е возможно, според вид на институција. Податоците за етничката структура исто така се дадени за секоја институција од централната администрација. Сепак, податоците не се потполно раздвоени, со оглед на тоа што податоците не се разделени по работно место и звања.⁵

Според СИГМА/ОЕЦД, ИСУЧР сè уште не работи со полн капацитет. Системот како што е замислен е сеопфатен и целосен, но во базата на податоци сè уште недостасуваат важни податоци од повеќе јавни органи и покрај нивната законска обврска да ги поднесуваат бараните податоци.⁶ Следствено Годишниот извештај за 2020 г.⁷ само делумно се заснова на централниот ИСУЧР и главно е статистички, а не аналитички.⁸ Сегашното користење на системот покажува дека иако институциите собираат податоци, во дефинирањето на стратегијата за човечки ресурси сè уште нема култура, чиј главен двигател се податоците, ниту на централно ниво, ниту во самите јавни органи.⁹

Во контекст на известувањето за политиката во областа на јавната служба, надлежни институции се Агенцијата за администрација (АА) и МИОА. Во нејзиниот Годишен извештај, АА информира за следните клучни прашања: вработувања (огласи за вработување; постапката на селекција и испитите); дисциплинските постапки и одлуки; прашања во однос на корупцијата/интегритетот и преземените мерки. Исто така, Годишниот извештај содржи информации за активностите за подобрување на работата на АА, мерење на нивото на задоволство со услугите на корисниците, итн. Од друга страна, според ЗАС, МИОА поднесува извештаи за оценките и обуките. МИОА е одговорна за Регистарот на оценки и за обезбедување на генерички обуки. Сепак, Годишната програма за генерички обуки не нуди аналитички податоци за остварени обуки (број на обучени административни службеници, оценка на обуките, итн.) и нуди само информации за темите, начинот на спроведување на обуката, категорија на службеници за кои се наменети обуките, временскиот период на обуката и буџетот. Исто така, нема Извештај за спроведување на Годишната програма за генерички обуки.¹⁰

Иако има сеопфатни извештаи за јавната служба, нема јавно достапни извештаи за вкупната политика за јавната служба, веќе три години по ред пред мерењето, вклучително и за 2019 г. Извештаите не содржат аргументирани информации во врска со квалитетот и/или резултатите на јавната служба. Исто така, нема институција која изготвува извештаи за кариерниот развој (унапредување и уназаднување) и платите. Извештаите за кариерниот развој треба да ги изготви МИОА, а за податоците за платите треба да известува Министерството за финансии.¹¹ Овие прашања не се опфатени со последните измени на ЗАС, кои беа објавени на ЕНЕР на 17 септември 2021 г.¹²

Според СИГМА/ОЕЦД, има евидентно подобрување на квалитетот на документите за политиката во оваа област кои ги изготвува МИОА, како основни документи во однос на стратегијата за УЧР во јавната служба. Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 е попрецизна и посеопфатна, во споредба со претходните документи, предвидувајќи при тоа клучни етапи и цели, како и рокови и буџети. Сепак, овој документ не предвидува мерливи цели и не се заснова на квантитативна анализа.

4 ЕПИ, Национален монитор за реформите во јавната администрација 2019/2020, https://epi.org.mk/wp-content/uploads/National-Par-Monitor-Macedonia_mk.pdf

5 Ibid

6 Sigma/OECD, The Principles of Public Administration, Republic of North Macedonia, November 2021 (СИГМА/ОЕЦД, Мониторинг извештај - Начелата на јавна администрација, Северна Македонија, 2021 г.) <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

7 Регистар на вработените во јавниот сектор

8 Sigma/OECD, The Principles of Public Administration, Republic of North Macedonia, November 2021 (СИГМА/ОЕЦД, Мониторинг извештај - Начелата на јавна администрација, Северна Македонија, 2021 г.) <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

9 Ibid

10 Ibid

11 ЕПИ, Национален монитор за реформите во јавната администрација 2019/2020, https://epi.org.mk/wp-content/uploads/National-Par-Monitor-Macedonia_mk.pdf

12 Ibid

СОСТОЈБА ВО РЕГИОНАЛЕН КОНТЕКСТ

Направени се напори за воспоставување на ИСУЧР во администрациите во сите земји од Регионот, но таквите напори се одликуваат со различни стапки на успех.¹³ Во ниту една држава во Регионот, администрацијата нема целосно развиен систем за собирање и следење на податоците на човечки ресурси (ЧР). Се оценува дека ИСУЧР, кои во моментот се функционални во Албанија, Црна Гора и Северна Македонија се во одредена мерка подобри отколку ИСУЧР во администрациите на останатите земји во Регионот.¹⁴ Сепак, податоците кои се во системот се нецелосни и не се потполно функционални, што значи дека ИСУЧР (како оние во Албанија и Северна Македонија) не овозможуваат генерирање на брзи извештаи за поделбата на јавните службеници (на пример, административни органи каде работат, или нивна поделба според просечна плата за различни категории на вработени).¹⁵

Исто така, администрацијата во ниту една од земјите во Регионот нема целосно воспоставен систем за прибирање и следење на податоците за јавната служба.¹⁶ Од една страна во Босна и Херцеговина нема централизирана база на податоци за ЧР на државно ниво, а не се ни достапни ниту децентрализирани податоци, а од друга страна, на ИСУЧР во Црна Гора и Србија им недостасува интероперабилност и податоците не се ажурираат редовно. Администрацијата на Косово не даде податоци во контекст на оценувањето, а Албанија и Северна Македонија имаат до одредена мерка попозитивна оценка со оглед на тоа што вложиле напори во воспоставување на сигурни информациски системи, иако истите сè уште не се заокружени до крај и не се целосно функционални.¹⁷

Што се однесува до прашањето дали владите (или надлежните институции) редовно објавуваат основни официјални податоци за бројот на државни службеници, најдобрата пракса се забележува во Северна Македонија.¹⁸ Имено, МИОА редовно објавува лесно достапни годишни извештаи од Регистарот на вработени во јавниот сектор. Вакви податоци исто така издава и Агенцијата за државни службеници на Босна и Херцеговина за институциите на државно ниво. Исто така, администрацијата на Црна Гора ги објавува сите барани податоци, но не редовно, додека Косово и Србија немаат кумулативни бројки, односно податоци за државната служба, а Албанија објавува одреден вид на информации.¹⁹ Од државите чии администрации објавуваат податоци за јавната служба само Црна Гора и Северна Македонија вклучуваат податоци за друг вид вработени, освен редовно вработените државни службеници. Исто така, во Регионот не е забележена практика на објавување на податоци во отворен формат за јавната служба.²⁰

Во контекст на практиката на поднесување извештаи за конкретни области, како што се планирањето и вработувањето, унапредувањата, оценките, дисциплинските постапки и мерките за интегритет и против корупција, состојбата е различна. Администрацијата на Северна Македонија до одредена мерка заостанува зад администрацијата на останатите земји во Регионот во овој контекст, со оглед на тоа што најголемиот дел од извештаите за погоре споменатите прашања или не се донесуваат или не се објавуваат. Исто така, не се достапни извешти за Косово. Што се однесува до Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора и Србија, поднесувањето извештаи е умерено сеопфатно, при што извештајот на Албанија е достапен и ги опфаќа скоро сите од клучните прашања, иако информациите се дескриптивни и недостасува нивна анализа.²¹

Во однос на прашањето дали владите на земјите во Регионот преземаат активности за дисеминација или промовирање на податоците за јавната служба, се чини дека само Албанија, Северна Македонија и Србија вложуваат напори во оваа област.²² Тие ги промовираат податоците преку интернет страниците на министерствата и социјалните мрежи. Податоците за државните службеници не се промовираат активно во Босна и Херцеговина и во Црна Гора, додека во случајот на Косово не може да се определи дали има активности за промовирање на вакви податоци со оглед на тоа што интернет страницата на релевантното министерство не е функционална.

13 Ibid

14 Ibid

15 Western Balkan PAR Monitor 2019/2020, (PJA Монитор за Западен Балкан 2019/2020), <https://weber-news3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

16 Ibid

17 Ibid

18 Ibid

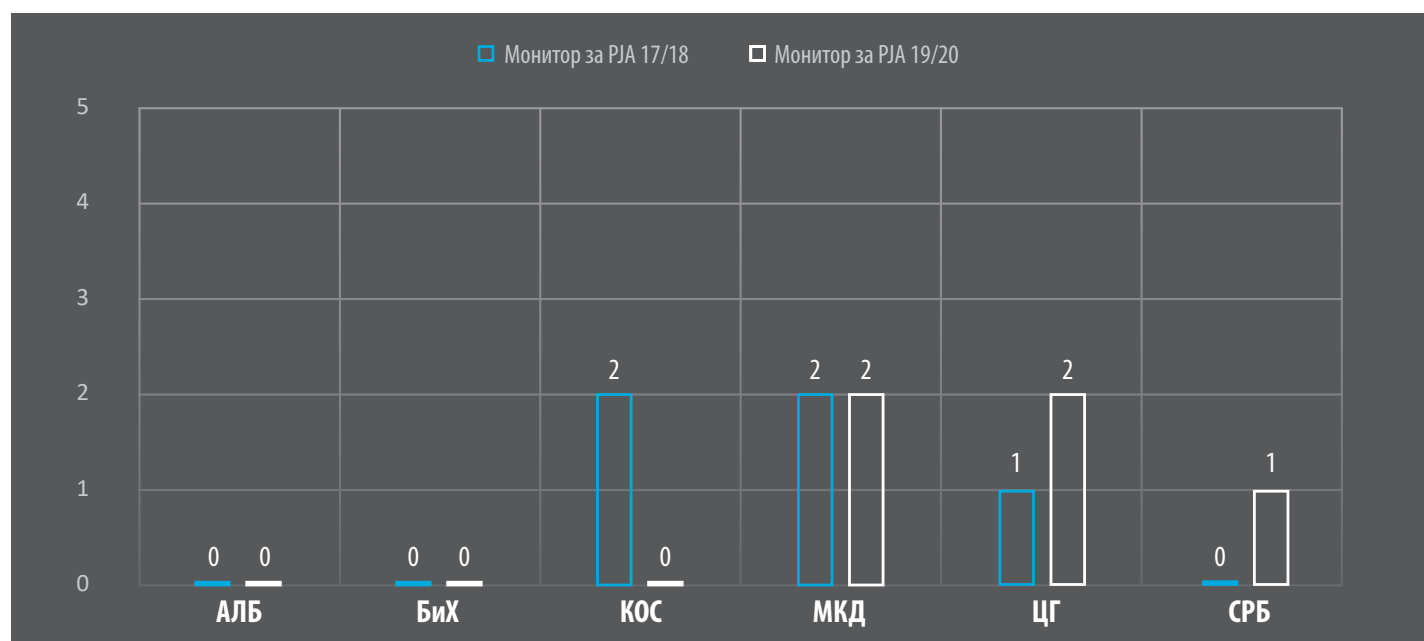
19 Ibid

20 Ibid

21 Ibid

22 Western Balkan PAR Monitor 2019/2020, (PJA Монитор за Западен Балкан 2019/2020), <https://weber-news3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

Јавна достапност на статистички податоци и извештаи за државната служба и вработените во централната државна администрација



ПРЕПОРАКИ ВО ОВАА ОБЛАСТ

- » МИОА треба континуирано да обезбедува податоци за вработувања на определено време кои треба да бидат содржани во Извештајот за вработените во јавниот сектор, а квалитативните и компаративни податоци треба да бидат содржани во извештаите предвидени согласно ЗАС. МИОА исто така треба да објавува извештаи за кариерниот развој (унапредувања и уназадување) на вработените во јавниот сектор.
- » Министерството за финансии треба на краток рок да објавува извештаи за платите (и доделените бонуси) на вработените во јавниот сектор.

Овој документ е изготвен со финансиска поддршка од Европската Унија, Балканскиот фонд за демократија, проект на германскиот Маршалов фонд на САД и Амбасадата на Норвешка во Белград. Институтот за европска политика (ЕПИ) и на мрежата Мисли за Европа - Think for Europe (TEN) ја имаат единствената одговорност за содржината и информациите во оваа публикација. Мислењата изнесени во оваа публикација не ги изразуваат мислењата на Европската Унија, Амбасадата на Норвешка во Белград, Балканскиот фонд за демократија, германскиот Маршалов фонд на САД или неговите партнери.

Повеќе информации на:
www.par-monitor.org

