



ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ:

НЕДОСТАТОЦИ ПОВРЗАНИ СО ВРАБОТУВАЊЕ ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА И ПРИСТАП КОН ПОЗИЦИИТЕ НА ВИШИ РАКОВОДНИ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ СПОРЕД НАЧЕЛОТО НА ЗАСНОВАНОСТ НА ЗАСЛУГИ

ДЕКЕМВРИ 2021



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



Овој проект е финансиран
од Европската унија.

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

**Функционалната
јавна администрација:
Е предуслов за транспарентно и
ефективно демократско управување.¹
Таа е основата за функционирањето
на државата, која што ја одредува
способноста на владата да обезбедува
јавни услуги и да поттикнува
конкурентност и раст. Таа, исто така,
има фундаментална улога во процесот
на европска интеграција, со тоа што
го овозможува спроведување на клучни
реформи и на ефикасен пристапен
дијалог со ЕУ.²**

Вообичаено, развиените демократии може да се пофалат со професионална, во најголема мерка аполитична јавна служба, која е прифатена како суштински елемент за добро јавно управување.³ Нејзината работа се фокусира врз заштита на јавниот интерес. Оттука, современата администрација мора да се раководи според конкретни кодифицирани правила, кои ги дефинираат стандардите и постапките, кои од своја страна ја одржуваат јавната служба заснована на заслуги и аполитична, а истовремено обезбедуваат интегритет и отчетност на државните службеници, како и достаточна сигурност на нивните работни места, а со цел истите да бидат заштитени од полички мотивирано отпуштање од работа.⁴

Овој краток документ за политиката во оваа област се фокусира врз недостатоците на законите, коишто ја регулираат јавната служба во однос на постапката за вработување според начелото на заснованост на заслуги и во однос на критериумите за пристап кон позициите на виши раководни државни службеници, нудејќи исто така конкретни решенија за надминување на ваквите недостатоци, кои опстојуваат веќе подолг период.

ВРАБОТУВАЊЕ ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА (СПОРЕД НАЧЕЛОТО НА ЗАСНОВАНОСТ НА ЗАСЛУГИ)

Во контекст на пополнување на работни места во администрацијата, раководното лице на јавната институција може да го пополни работното место преку склучување на договор за вработување на определено работно време.⁵ Заради вработување во случај на непредвидливи краткотрајни активности за времетраење до 30 дена, раководното лице на институцијата ја објавува потребата за вработување во службата надлежна за посредување при вработување, без наплата, преку упатување лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со општите прописи за работни односи.⁶ Нема никакво ограничување на ниво на администрацијата, туку само на институционално ниво, а критериумите овозможуваат ова ограничување да се менува секоја година.⁷

Вработувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на јавен оглас, при што во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место.⁸

Користењето агенции за привремени вработувања, иако легализирано со Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС), може да се оцени како отстапување од овој Закон, со оглед на тоа што овие вработени не се обврзани да ги исполнат критериумите, па така се вработуваат во јавната служба без јавни огласи, што претставува кршење на начелото на заснованост на заслуги.⁹

1 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>

2 Ibid

3 <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

4 Ibid

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

6 Ibid

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

8 Ibid

9 Ibid

Јавниот оглас за вработување на административни службеници, во согласност со Законот за административните службеници (ЗАС), се објавува на интернет-страница на Агенцијата за администрација (АА), како и во најмалку три дневни весници, од кои еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик. Рокот за пријавување на јавниот оглас за работното место е меѓу 15 и 20 дена, од денот на објавување на огласот во дневните весници. Интернет-порталите исто така ги објавуваат јавните огласи, односно ги преземаат од интернет-страницата на АА.¹⁰ Сепак, објавувањето огласи во весници е финансиски товар за институциите со мал буџет.¹¹

Јавните огласи се формулирани со јасен и разбирлив јазик, што значи дека во нив е наведено следното: институцијата која има потреба од вработување; секторот во конкретната институција и работното место што се пополнува/огласува; општите услови; посебните услови; општи работни компетенции; посебни работни компетенции; работно време; и нето-износ на платата. Сепак, недостасува опис на работното место.¹²

Во текот на постапката по јавниот оглас, можни се и во практиката се даваат појаснувања, но одговорите не се објавуваат јавно. Исто така, информацијата за можноста да се поднесат барања за појаснување не се дел од јавните огласи. Најчесто има дилеми и нејаснотии во врска со лекарското уверение.¹³ Исто така, доколку во текот на административната селекција, АА утврди дека има потреба од поднесување на дополнителни документи, таа го известува за ова кандидатот преку електронска пошта наведена на креираниот кориснички профил на кандидатот, кој треба таквите дополнителни документи да ги поднесе на денот на интервјуто.¹⁴

Комисијата за селекција ја изготвува конечната ранг-листа на кандидати, кои успешно ги поминале фазите на селекција и листата ја објавува на интернет-страницата на АА во рок од три дена по интервјуата. Конечното рангирање се определува според бодови доделени за: административна селекција, испитот за државен службеник и интервјуто за кандидатите, кои освоиле најмалку 60% од вкупниот, односно максималниот број бодови во претходните фази на постапката за селекцијата. Комисијата го избира најдоброрангираниот кандидат и предлогот го доставува до секретарот/раководителот на институцијата. Секретарот (или раководителот на институцијата во која нема назначен секретар) одлучува за изборот во рок од пет дена од денот на прием на предлогот.¹⁵

Следствено, постапката е тешка на почетокот и го намалува интересот на надворешните кандидати. Списокот на потребни документи, кои треба да се поднесат во раната фаза, треба да се ревидира и да се намали и само избраните кандидати треба да бидат задолжени да ги поднесат бараните документи.¹⁶ Натаму, нема можност за дополнување на потребните задолжителни документи и ова е можно само за документи што кандидатите незадолжително можат да ги прикачат на онлајн-апликацијата и за документите што АА може да побара од кандидатот да ги поднесе во текот на фазата проверка на веродостојност на документите и фазата на интервју.

Одлуките за избор се достапни на интернет-страницата на АА. За одлуките не се дава образложение, освен формална изјава за изборот, достапна на интернет-страницата на АА.¹⁷ Сепак, информациите за поништените огласи јавно се објавуваат.

Според последните измени на ЗАС, објавени на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР), МИОА предвидело неколку предлози за надминување на сегашните недостатоци утврдени од релевантните засегнати страни.¹⁸

Според измените на ЗВЈС, кои се неодамна објавени на ЕНЕР, МИОА најавува неколку измени на ЗВЈС, кои се однесуваат на привремените вработувања и се насочени кон надминување на недостатоците во важечкиот Закон, како што е забрана за користење на приватните агенции за вработување.¹⁹

Исто така, важечкиот ЗВЈС не предвидува централна контакт точка за објавување на огласи за вработување на кандидати во јавниот сектор, со што постапката станува неусогласена, со оглед на тоа што се јавуваат разлики во содржината на јавните огласи, дури и кога станува збор за истиот вид на институции; покрај тоа, нема можност за следење на исходот од постапката по јавните огласи, итн.²⁰ Во моментот, има неусогласености во однос на правата и обврските на службениците во кабинетите/советниците, кои се државни службеници и специјални советници, кои се ангажираат во администрацијата и кои треба да ги извршуваат истите или слични работни активности. Ова создава правна празнина во однос на нивниот статус и носи тешкотии во координацијата и соработката со државните секретари и вработените во односните институции.²¹

Законодавната рамка за вработување не се развила во голема мерка во последните три години. Направени се мали прилагодувања во однос на критериумите за квалификуваност, со цел да се дефинира што подразбира претходната општа формулација, да биде во општа добра здравствена состојба, со што се коригира само мал недостаток.²²

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

11 Цената за објавување оглас во дневен весник е околу 1.500 евра, особено кога станува збор за објавување огласи за поголем број работни места

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

13 Сепак, АА ја зазела позицијата дека ќе го прифати истото лекарско уверение за повеќе огласени работни места за кои се пријавил кандидатот; лекарското уверение се поставува на корисничкиот профил на кандидатот и важи една година. Испитаниците веруваат дека прашањето на пресметување на работното искуство треба прецизно да се регулира, како и класификацијата на работното место, со оглед на тоа што податоците од Агенцијата за вработување и од АА не се усогласени.

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

15 Наведени се задолжителните барања, како што се доказ за државјанство; лекарско уверение; меѓународно признат сертификат за познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски, германски); уверение/диплома за завршен степен на образование; доказ за неизречена казна забрана на вршење на професија, дејност или должност итн. Исто така, има и незадолжителни документи што кандидатите можат да ги прикачат кон апликацијата, како што се: препораки од претходните работодавачи; сертификати за посетувани обуки, професионални сертификати, како доказ за други професионални квалификации и специјализации, трудови и публикации; меѓународно признат сертификат за познавање на еден од шесте официјални јазици на Обединетите нации итн. Откако ќе ја пополнат апликацијата кандидатите добиваат идентификациски код што ги поврзува со резултатите во фазите на селекција.

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

17 ЗАС ги наведува само основите за поништување на јавниот оглас.

18 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=60140

19 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=60142

20 Ibid

21 Ibid

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

ВРАБОТУВАЊЕ ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА (СПОРЕД НАЧЕЛОТО НА ЗАСНОВАНОСТ НА ЗАСЛУГИ) ВО РЕГИОНАЛНИОТ КОНТЕКСТ

Државните администрации на сите земји во Регионот прават напори во однос на објавувањето на јавните огласи за слободни работни места во администрацијата на национално ниво.²³ И покрај фактот што огласите за слободни работни места можат да стигнат до поброен дел од јавноста, самите постапки за вработување не се така едноставни, а особено не за надворешните кандидати.²⁴

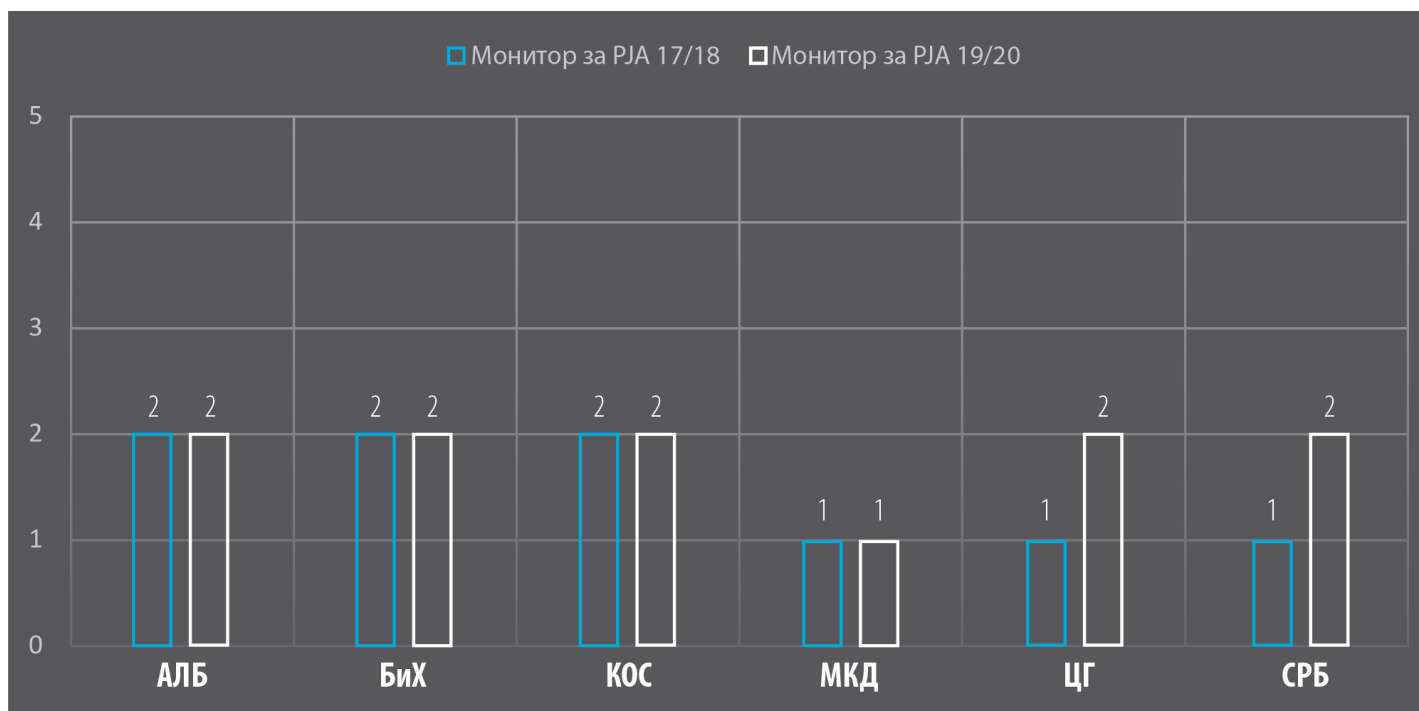
Најголем дел од администрациите на земјите во Регионот ги објавуваат огласите барем на еден национален канал/медиум.²⁵ Во овој контекст се издвојуваат Босна и Херцеговина и Северна Македонија, со оглед на тоа што покрај тоа што објавуваат на интернет-страниците на надлежните агенции, огласите се објавуваат и во дневните весници.²⁶ Анализата на „корисничката прилагоденост“ на јазикот кој се користи во огласите на слободните работни места покажува дека напорите за оваа цел се ограничени.²⁷ Во Босна и Херцеговина, текстовите на ваквите огласи се јасни и едноставни, додека во Албанија, Косово, Северна Македонија и Црна Гора, стандардот за јасен јазик е исполнет, но барањето за користење на едноставни термини се исполнува во помал обем.²⁸

Исто така се намалува и транспарентноста во случај на откажување или поништување на постапката за вработување. Имено администрациите на три земји во Регионот не ги објавуваат јавно ваквите одлуки: Албанија, Северна Македонија и Србија.²⁹

Перцепциите на државните службеници за релевантноста на начелото на заснованост на заслуги во постапката за вработување се доминантно негативни. На пример, во Босна и Херцеговина, Косово и Северна Македонија околу 50% од анкетираниите не се согласуваат со изјавата дека во нивните институции државните службеници се вработуваат врз основа на нивните квалификации и вештини.³⁰

Општата јавност има уште понегативно гледиште споредено со гледиштето на државните службеници во контекст на перцепциите за вработување во државната администрација, според начелото на заснованост на заслуги.³¹ Процентот на граѓани кои не се согласуваат е највисок во Босна и Херцеговина – 86%, по што следат Северна Македонија (74%) и Србија (63%).³²

Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државната администрација



23 <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

24 Ibid

25 Ibid

26 <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

27 Ibid

28 Ibid

29 Ibid

30 <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

31 Ibid

32 Ibid

ПРИСТАП КОН ПОЗИЦИИТЕ НА ВИШИ РАКОВОДНИ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Начелото на заснованост на заслуги е вклучено во законодавството за државна служба, како критериум за пристап кон позициите на вишите раководни службеници. Имено, според ЗАС, вишиот раководен службеник од категорија Б, (односно Б4 – раководител на одделение) го назначува министерот/ раководителот на институцијата/градоначалникот. Службеникот треба да ги исполни посебните услови за работното место на раководен административен службеник од ниво Б4. Следствено, службеникот стапува во државна служба врз основа на начелото на заслуги. Сепак, системот е само до одредено ниво заснован на заслуги во однос на вишите раководни службеници и сè уште е заснован на дискрециони одлуки: единствениот услов лицето да биде назначено за државен секретар или генерален секретар на институција е да биде службеник со работно место од ниво Б4.³³

Дискреционото назначување и отпуштање на вишите раководни државни службеници и натаму останува област со најголеми слабости. Во светлина на ЗАС или законодавството во овој сектор, може да се заклучи дека дури и кога одредени агенции формално објавуваат огласи, вкупниот систем на позициите на виши раководни државни службеници не е заснован на конкуренција меѓу кандидатите, ниту го следи начелото на заснованост на заслуги. Владата подготвува Закон за висока раководна служба во целите на целосно ревидирање на системот.³⁴

Во македонското законодавството нема јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното ниво во администрацијата, односно опфатот на високата раководна служба не е јасно дефиниран, ниту определен. Од друга страна, во ЗАС се прави првиот чекор кон професионализација на високите раководни службеници во администрацијата, вклучувајќи ги во највисоката „А“ категорија.³⁵

Сепак општите и посебните услови се регулирани во ЗАС, но истите услови за директорите во органите на државната управа се регулирани во посебни закони.³⁶ Главната цел на формирање на висока раководна служба е да се разграничи политичкото од професионалното ниво, да се воспостави след на отчетност на вишите раководни службеници, што пак ќе доведе до унапредување на јавната служба и јакнење на доброто управување, како начело својствено на јавната администрација.³⁷

ПРИСТАП КОН ПОЗИЦИИТЕ НА ВИШИ РАКОВОДНИ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕГИОНАЛНИОТ КОНТЕКСТ

Кога станува збор за регулативата за вработување на виши раководни службеници во склад со начелото на заснованост на заслуги, Албанија и Косово имаат посеопфатна законодавна рамка отколку Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија, додека Северна Македонија не може да добие позитивна оценка.³⁸

Перцепцијата која преовладува меѓу државните службеници е дека назначувањето на позициите на вишите раководни службеници често не го следи начелото на заснованост на заслуги, при што во просек 42% од државните службеници на регионално ниво не се согласуваат дека најдобриот кандидат ја добива позицијата.³⁹ Податоците на национално ниво укажуваат на големи разлики во бројките за администрациите на две групи земји: Северна Македонија, Косово и Босна и Херцеговина, од една страна, каде нивото на согласување со оваа изјава не е повисоко од 20%, и Албанија и Црна Гора од друга страна, каде приближно 50% од државните службеници во секоја од овие земји се согласуваат со оваа изјава.⁴⁰ Резултатите за Србија се меѓу овие две групи на земји од Регионот, при што околу третина од испитаниците се согласуваат со ваквата изјава и приближно истиот број од нив не се согласуваат со тоа дека назначувањето на позициите на виши раководни службеници го следи начелото на заснованост на заслуги.⁴¹

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

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

35 Државни секретари, Генерални секретари и Секретари на општините и на Градот Скопје

36 Ibid

37 https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=51541

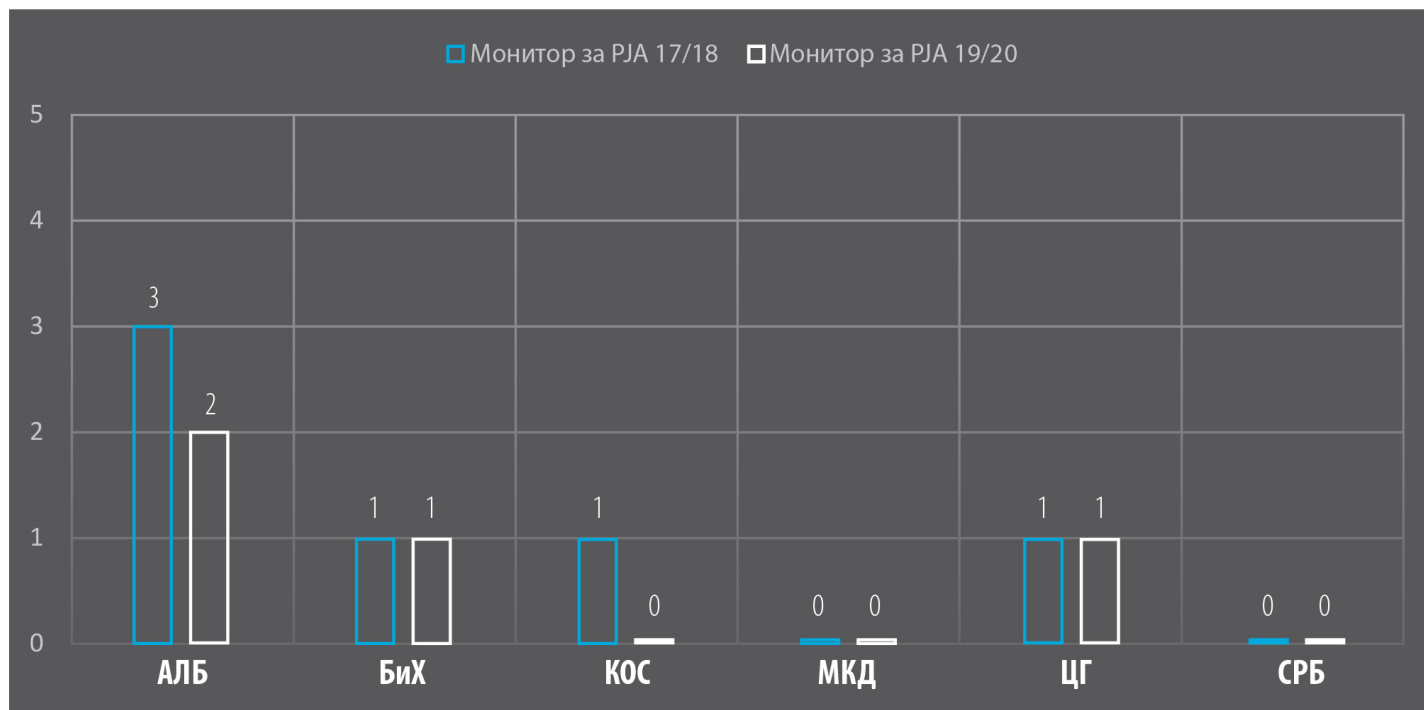
38 <https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/23203507/Western-Balkans-PAR-Monitor-2019-2020.pdf>

39 Ibid

40 Ibid

41 Ibid

Делотворна заштита на позициите на вишите раководни службеници од несакано политичко влијание



Препораки во оваа област:⁴²

- **Огласите за слободни работни места треба да содржат информации за контакт лице, кое треба да биде задолжено да ги обработува барањата за појаснувања; јазикот на огласите треба да биде полесен за граѓаните; треба да се одбегнува преголем административен и финансиски товар за кандидатите; мора да се даде сеопфатно образложение за тоа зошто е одбран или не одреден кандидат.**
- **Бројот на привремени вработувања треба да се ограничи со закон и користењето на ваков вид на вработување треба да се ревидира.**
- **Треба да се донесе Законот за висока раководна служба.**

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

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



institut alternativa

