



ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКИ

ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА



ИМПРЕСУМ

Издавач:

Центар за управување со промени (ЦУП)

За издавачот:

Извршен директор на Центарот за управување со промени
Неда Малеска Сачмароска

Автори:

Тимот на ЦУП

Лектура:

Марија Ангелова

Дизајн и техничко уредување:

Марко Данаиловски

Место и година на издавање:

Скопје, 2024

Примената на принципите на доброто управување и постигнувањето на високи професионални стандарди во работата на институциите од јавниот сектор е цел на секоја реформа на јавната администрација. Создавањето на ефикасни институции значи подобри практики во управувањето со институциите, вклучително и преземање на мерки за подобрување на одговорноста на институциите и спроведување на реформи со остварливи и прецизни резултати.

Институциите на Владата во Република Северна Македонија ја препознаваат реформата на јавната администрација како приоритет за градење ефикасни институции во служба на граѓаните, поради што реформата се наоѓа како висок приоритет во секоја владина гарнитура. Ваквиот став кон реформата е поттикнат и од истакнувањето на нејзината важност од страна на Европската комисија и СИГМА (заедничката иницијатива за ЕУ и ОЕЦД) во нивните оценки и препораки.

Во оваа област не беа направени големи поместувања во мандатот на претходната Влада, но истата подготви нови предлози на три клучни закони:

1. Закон за вработените во јавниот сектор
2. Закон за административните службеници
3. Закон за стручно усовршување и обука на административните службеници

Законите беа доставени и до Собранието, но не дојде до нивно усвојување пред распуштање на собранискиот состав¹.

По финализирањето на резултатите од Парламентарните избори 2024, Собранието на Република Северна Македонија ја усвои одлуката за избор на Владата на 23 јуни 2024 година. Надлежноста за координирање на реформите на јавната администрација сега ја има Министерството за јавна администрација (МЈА), кое ги истакнува ревидирањето и усвојувањето на нови закони кои го регулираат управувањето со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор како свои приоритетни мерки. МЈА иницираше ревидирање на законите во широка консултација со повеќе засегнати страни, за што доби поддршка од ЦУП. За оваа цел во рамки на проектите „Преосмислување на управувањето“ и „Поттикнување на доброто управување и реформата во администрацијата“ заеднички беше организирана панел дискусија за клучните предизвици во реформите во јавната администрација со стручната јавност, претставници од институциите и останатите засегнати страни.

На панел дискусијата беа организирани и фокусирани дискусии во посебни групи со претставници на сите засегнати страни, кои дискутираа за тековните предизвици во пошироките области и специфични прашања во областите, како и за предлог-решенија. Дискусијата и препораките од работните групи се пренесени во овој документ за политики, кој треба да послужи како работен материјал при подготовката на текстот на законите.

¹ Во натамошниот текст „Предлог-закон за...“ се користи како термин за овие три закони.

УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ И ГОДИШНО ПЛАНИРАЊЕ НА ПОТРЕБИТЕ ОД ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

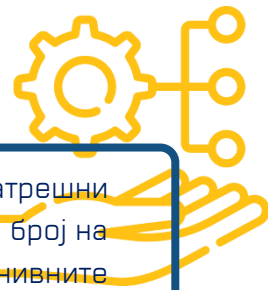
Прв идентификуван предизвик за администрацијата во процесите на **стратешкото планирање** претставува отсуството на централна координација на планирањето на политиките, но и следењето на реализацијата. Ова резултира со политики кои не се усогласени меѓу себе, усвојување на плански документи кои имаат различни цели за исти области и на крајот неусогласеност на плановите за работа на институциите со стратешките цели на Владата.

Кон ова придонесува и отсуството на ефикасен механизам за следење на спроведувањето и отчетност од страна на институциите за реализација на дефинираните цели.

Препораки:

Во насока на унапредување на стратешкото планирање се предлага воспоставување на централна координација на политиките и плановите за работа на институциите од страна на Генералниот секретаријат при Владата. Неопходно е ГС да има засилена улога во проверката на квалитетот и усогласеноста на планските документи со воспоставените стратешки цели и приоритети на Владата. За ова е потребна соодветна организациска единица за планирање и следење на реализацијата на политиките и плановите во секоја област (се препорачува да се следи структурата на областите во Националната развојна стратегија). На овој начин ќе може да се дефинираат областите и институциите во кои се планираат поголеми интервенции и повеќе активности, што пак ќе биде основа за планирање на човечките ресурси и финансиските средства.

Зајакнувањето на отчетноста на институциите може да се реализира преку соодветни измени на Деловникот за работа на Владата, на тој начин што ќе се воспостави пракса на редовни тематски седници на кои министрите, како надлежни за секоја област, да даваат отчет за текот на реализацијата на планираните цели.



Предизвик претставува и трендот на креирање на преобемни внатрешни организации и систематизации на работните места во институциите, со голем број на организациски единици и систематизирани работни места несразмерен на нивните реални надлежности. Вакви гломазни структури често се воспоставуваат поради потреба од повисоки/раководни работни места за унапредување на вработените бидејќи се забележува дека се пополнети само овие работни места.

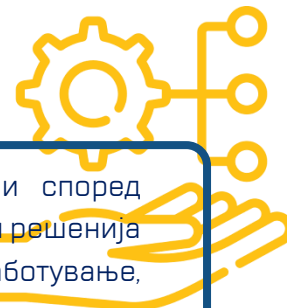
Препорака:

Да се размисли за воспоставување на градација (нивоа) на плати во рамки на работно место. На овој начин, со стекнување работно искуство и унапредување на професионалните компетенции административните службеници ќе можат да напредуваат во однос на висината на платата, без да има потреба да бидат унапредени на повисоко работно место. Во ваков систем нема да има потреба од систематизирање на повисоки и раководни позиции само заради мотивирање на вработените со унапредување, туку нивниот труд ќе може да биде вреднуван само со зголемување на платата. На овој начин ќе се намали притисокот за унапредување на вработените, односно ќе може и пореално да бидат оценувани, што ќе придонесе за функционирање на системот на заслуги во институциите.

Уште еден идентификуван проблем е бројот на посебните советници кои според одредбите на ЗВЈС се вработуваат во кабинетите на институциите (Собрание, Претседател на РСМ и Владата). Имено, се утврди дека поради законското ограничување на бројот на посебни советници, голем е бројот на надворешни соработници кои се дел од кабинетите и се ангажираат врз основа на договор за услуги. Но, со ангажманот на ваков начин овие лица не се во редовен работен однос и на нив не се протегаат правата и обврските кои произлегуваат од редовното вработување, а од друга страна станува збор за личности кои имаат пристап до податоци од осетлив карактер (политички, економски, воено – безбедносни).

Препорака

Да се разгледа можноста со ЗВЈС да се предвиди поголем број на посебни советници во кабинетите на институциите. На овој начин ќе се опфатат и надворешните соработници кои се ангажирани врз основа на договори за услуги и ќе се воспостави правен основ за уредување на нивниот статус, како и нивните права и одговорности.



Планирањето на кадарот во институциите во моментов не се врши според планираните цели и реалните потреби на институциите. Сегашните законски решенија оставаат простор за неправилности при спроведување на постапките за вработување, преку прилагодување на планираните работни места на условите кои ги исполнува одреден кандидат. Ова најчесто се прави со промена на правилниците за систематизација на работните места, што се одразува негативно на целиот процес на планирање на работата и ресурсите.

Препорака:

Може да се воспостави ограничување на бројот на измени на актите за систематизација за одреден временски рок, на пример една година, и со тоа да се намалат можностите за злоупотреби кај постапките за вработување. Може да се предвиди исклучок во Законот и можност за промена на систематизацијата само во насока на зголемување на бројот на извршители доколку има потреба заради спроведување на одредби од ЕУ законодавството, по препораки од Европската комисија и други ЕУ тела.

Дополнително, за планирањето на кадарот во институциите во дејностите крајно мора да биде одговорно ресорното министерство, со што би се избегнало самоволно и територијално неусогласено планирање.

Се препорачува и пошироко да се дефинира образовниот профил како посебен услов за да не биде ограничувачки. Од друга страна, може да се остави можност со работно искуство од најмалку 4 години во струката да се компензира несоодветноста на образованието на определен кандидат.

Честите, но неопходни измени и дополнувања на плановите за вработувања и барањата согласност од Министерството за финансии за секоја измена ги оптоваруваат постапките за вработување.

Препорака:

Во рамки на дискусијата за можни решенија се предлага да се разгледа можноста однапред да ѝ се додели буџет на секоја институција за вработувања врз основа на планот за вработување. Препораката опфаќа и одредбите задолжително да предвидуваат дека за институциите кои се независни во работењето (на пример самостојни државни органи) буџетот наменет за вработувања да им се доделува однапред и институциите самостојно да располагаат со него.

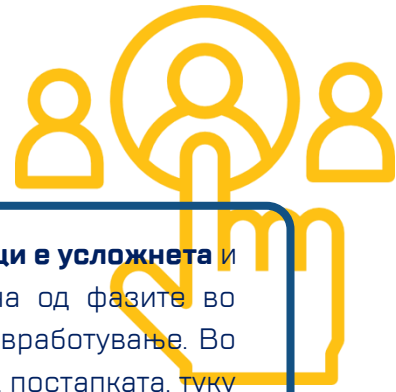
ВРАБОТУВАЊЕ, УНАПРЕДУВАЊЕ И МОБИЛНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ И ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ЗАСНОВАНО НА КОМПЕТЕНЦИИ

Актуелниот Закон за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) ги уредува вработувањата во институциите од јавниот сектор, но истовремено ги пропишува и минимум условите за пополнување на работно место во јавниот сектор, односно упатува на примена на Законот за работни односи (ЗРО), во ситуациите кога одредени прашања од областа на работните односи и постапките за вработување не се уредени со посебниот закон. Дополнително, Законот за административните службеници (ЗАС) предвидува детално уредена постапка и услови за пополнување на работните места на административни службеници, додека одредени материјални закони поблиску ги уредуваат постапките за вработување на лицата, најчесто даватели на услуги, во институциите од јавниот сектор. Сепак, голем број од материјалните закони не предвидуваат прецизна и јасна постапка за вработување во дејноста и се повикуваат на одредбите во Законот за работни односи (ЗРО) кои пропишуваат дека, освен минимум условите за вработување (државјанство, полнолетство, физичка способност и неосудуваност) институцијата која вработува е должна да објави јавен оглас. Освен јавниот оглас, ЗРО не предвидува други фази во постапката кои би служеле како филтер за избор на најдобриот кандидат за работното место.

Она што се предлага како решение во предлог-текстот на ЗВЈС е воведувањето на минимум три фази во постапката за вработување во јавниот сектор (јавен оглас, административна селекција и интервју) со што би се утврдиле минимум услови за вработување засновано на компетенции/заслуги, односно ќе постојат јасни и образложени докази за извршениот избор на кандидат.

Препорака:

Воведување на фази во постапката за вработување во сите институции од јавниот сектор е добар предлог од причина што се обезбедува минимум услов за вработување врз основа на заслуги, ќе постои образложен доказ зошто одреден кандидат продолжил во следните фази на селекција, ќе се обезбеди рангирање на кандидатите со писмен записник согласно однапред одредени критериуми, а одлуката за избор ќе се носи врз основа на ранг-листата. Покрај ова, се обезбедува правото на жалба на незадоволниот кандидат од одлуката за избор и вработување што е уставно загарантирано право. Исто така, се оценува како одличен предлогот за обврска за објавување на ранг-листата и одлуката за избор за вработување од страна на институциите од јавниот сектор заради транспарентност на постапката. Дополнително може да се размисли ранг-листата и одлуката треба да бидат објавени и на веб-страницата на Агенцијата за администрација (АА) покрај институцијата која вработува.

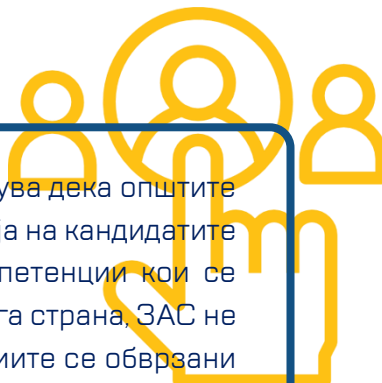


Постапката за вработување на административни службеници е усложнета и продолжена со испитот за административен службеник како една од фазите во постапката, како и со формирањето на посебна комисија за секое вработување. Во предлог-текстот на ЗАС испитот се предлага да не биде веќе дел од постапката, туку услов за да се аплицира за работно место. Со креирање на профил на веб-страницата на АА, кандидатите ќе може да се пријават за полагање на испитот, кој пак АА ќе има обврска да го спроведува минимум еднаш неделно. Потврдата за положениот испит ќе важи 5 години.

Препорака:

Ова предлог-решение е во насока на растоварување на постапката за селекција за вработување, како и обврските на комисијата за селекција, но и значително ќе го намали времето потребно за спроведување на постапка за вработување.

Исто така, се препорачува да се професионализира комисијата за вработување, а не како до сега да се формира посебна комисија за секое работно место. Оваа комисија ќе има улога во процесот на проверка на компетенциите и фазата на интервју. Комисијата би била постојана, со одреден мандат и работата ќе ја извршува професионално (платена). Членовите на комисијата ќе добијат соодветна обука и професионално оспособување за спроведување на селекција за вработување. Единствено, еден член од комисијата би бил променлив (тоа е раководителот на организациската единица каде се вработува) за да може да процени од стручен аспект дали кандидатот ќе може да ги извршува работите согласно спецификите на организационата единица. Се препорачува и фазата на административна селекција да се спроведува автоматизирано/компјутерски, а само едно лице од АА да го верификува записникот од административната селекција со претходна проверка на документите на кандидатите. Со ова комисијата ќе биде исклучиво насочена на проверка на најдобриот кандидат за работното место.



Постоечкиот Закон за административни службеници предвидува дека општите и професионалните компетенции се основен критериум при селекција на кандидатите за вработување, во согласност со Рамката на општи работни компетенции кои се разликуваат по категориите на административни службеници. Од друга страна, ЗАС не дефинира Рамка на професионални компетенции, ниту пак институциите се обврзани да развијат таква рамка во областа на нивната надлежност. Имајќи предвид дека комисиите не се обучени да спроведуваат проценка на општите и професионалните компетенции, истите остануваат маргинализирани, а селекцијата најмногу се фокусира на формалното образование на кандидатите. Ваквата состојба доведува до неприменливост на постапката за вработување заснована на компетенции и заслуги.

Новиот предлог ЗАС предвидува воспоставување на Рамка на професионални компетенции, односно зајакнување на системот на вработување заснован на заслуги.

Препорака:

Воведување на рамка на професионални компетенции ќе го зајакне системот на вработување заснован на заслуги. Исто така се препорачува ревидирање на системот на бодување на кандидатите заради намалување на бодовите за формалното образование, а зголемување на бодовите за работно искуство и поседување на компетенции за извршување на работните задачи. Се предлага и да се вреднува видот на формално образование, но и да се воведат опција за друг вид на образование во комбинација со соодветно работно искуство во областа, што ќе претставува значаен исчекор кон вистински систем на вработување врз основа на заслуги.

Она што претставува најголем предизвик или недостаток во постапката за унапредување е непостоење на критериуми за унапредување, туку се предвидени единствено минимум услови за унапредување на сите административни службеници. Ваквата состојба доведува до огромна пристрасност во однос на изборот на службеници кои ќе бидат унапредени и предизвикува незадоволство меѓу вработените во институциите. Постапката за унапредување речиси и да нема никакви подобрувања во предлог-текстот на ЗАС.

Препорака:

Потребно е да се воспостават критериуми за унапредување кои ќе бидат во корелација со професионалните компетенции. Неопходно е да се планираат унапредувањата во плановите за вработување, но врз основа на аргументирана анализа, мислење од непосреден раководител и ранг-листа на исполнување на критериумите за унапредување.

Мобилноста на вработените во постоечкиот ЗВЈС е ограничена во рамките на групата на која вработените ѝ припаѓаат. Новиот предлог даден во ЗВЈС е постоењето на можност за мобилност и помеѓу групите на вработени, со исклучок на можноста за преминување од друга група (овластени службени лица, даватели на услуги, помошно-технички лица) во групата на административни службеници. Новиот предлог ЗВЈС воведува ограничувања во мобилноста на вработените, односно нововработен или унапреден службеник не може да биде преземен во друга институција минимум 3 години по неговото вработување, односно унапредување.

Препорака:

Работната група смета дека се добри двете предложени решенија, односно можноста мобилноста да се остварува помеѓу групите вработени, со исклучок на групата на административни службеници (кои ќе можат да преминат во друга група, но од другите групи нема да може да се преминува во административни службеници), како и ограничувањето на мобилноста извесен период по вработувањето. Од друга страна, се препорачува повој период на ограничување на мобилноста да се скрати на најмногу 2 години.



СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ, ОБУКА И МЕНТОРИРАЊЕ

Академијата за стручно усовршување на административните службеници, воспоставена како сектор во Министерството за информатичко општество и администрација², не е функционална и не испорачува обуки. Често се споменува недостатокот на буџетски средства како причина за незадоволителната испорака на обуки. Во Предлог-законот за стручно усовршување и обука на административните службеници (ЗСУО) е предвидено воспоставување на Центар за обука на административни службеници, неговиот статус, финансирањето.

Препорака:

Неопходно е јакнење на телото кое треба да испорачува генерички обуки за административните службеници, но нема потреба од формирање на сосема нова институција бидејќи статусот не гарантира дека ќе се унапреди системот на градење капацитети на овој начин. Со оглед на ограничените ресурси со кои располага државата, не е неопходно градењето капацитети да се координира од сосема независна институција¹. Ова е нецелисходно и ако Агенцијата за администрација продолжи да работи, покрај сегашните надлежности, може да се прошират нејзините надлежности и да го координира стручното усовршување на службениците.

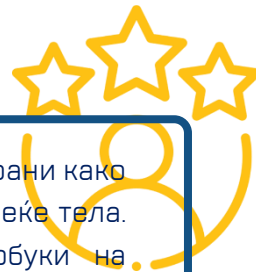
Дел од вработените во институциите сметаат дека специјализираните обуки, како оние кои ги спроведуваат Царинската управа и Управата за јавни приходи, треба да останат во овие институции бидејќи нивното испорачување функционира добро. Според нив неопходно е јакнење на испораката на генеричките обуки кои се однесуваат на развивање на општите компетенции од страна на едно централно тело.

Сепак, треба да се разгледа можноста за обединување на постоечките поединечни центри за обука на институциите во едно тело заради рационализирање на човечките и финансиските ресурси. Обединувањето би требало пред сè да ги вклучи обуките од Академијата за стручно усовршување во МЈА, Одделение за обука за користење на европски фондови и друга странска помош во Министерството за европски прашања¹, Академијата за јавни финансии во Министерството за финансии и Ресурсниот центар за родово одговорно креирање политики и буџетирање во Министерството за социјална политика, демографија и млади¹, а евентуално во следен стадиум и поспецифичните обуки.

² Пред реорганизацијата на министерствата од јуни 2024 год.

³ Во работната група се дискутираше за повеќе опции разгледани во претходна анализа, како и аргументите за и против опциите: <https://cup.org.mk/publication/analysis-of-the-modalities-for-establishing-training-academy-for-administrative-servants>.

⁴ Секретаријат за европски прашања пред реорганизацијата во јуни 2024 година.



Видовите обуки за административните службеници не се категоризирани како општи и специјализирани за да се подели евентуалната надлежност на повеќе тела. Обуките кои сега се нудат често не одговараат на потребите од обуки на администрацијата.

Препорака:

Се препорачува да се прави циклично истражување на потребите од обуки за административните службеници, па и пошироко за вработените во јавниот сектор. Ова би требало да биде основа за подготовка на Каталог на обуки кој ќе вклучува генерички и специјализирани обуки за конкретни области, кој се предлага да се ажурира на годишно ниво.

Може да се размисли и за вклучување на обуки кои се реализираат преку проекти во различни институции, а може да се од интерес за повеќе институции. За ова е неопходно да се воспостави координација и за содржината на проектите со телото кое ќе биде задолжено за обуки.

Предлог ЗСУО предвидува листа на обучувачи која постојано ќе се ажурира и која покрај службениците ќе вклучува и академици, судии, адвокати, стручни лица од стопанската заедница, експерти од граѓанскиот сектор. Предлог-законот предвидува и Програмски совет.

Препорака:

Се препорачува широка листа на обучувачи кои ќе придонесат за различни обуки и дискусии за административните службеници, со исклучок за судиите и адвокатите за кои смета дека нема потреба да бидат вклучени. Дополнително се препорачува да нема Програмски совет, туку наведените надлежности да ги вршат вработените во институцијата.

Како ефикасен модел за градење капацитети се наведува и менторството во рамки на самите институции, кое се препорачува да се воведо како посебен инструмент во новата верзија на законот.

Предлог ЗСУО предвидува платформа за електронско учење со цел да се одговори на потребите за стручно усовршување и обука. Ваква платформа постои и сега во надлежност на Министерството за јавна администрација (МЈА), но не функционира како што е планирано и министерството има голем проблем со нејзиното одржување и надградување. Во моментот платформата има само 18 функционални обуки.

Препорака:

Како и за сите воспоставени системи и алатки во институциите, се препорачува да се користат и надградат постоечките, а не да се оди веднаш на градење нови. Бидејќи службениците во голем дел биле запознаени со платформата на МЈА, подобро би било планираните средства да се насочат на надградба и осовременување на платформата. На краток рок може да се ажурираат материјалите и курикулумите за генеричките обуки и обуките за административно управување и истите успешно да се користат/спроведуваат.

Сè поголем дел од обуките треба да се испорачуваат како е-учење и самостојно учење, согласно светските трендови за работа и учење на далечина, но дел од вработените сметаат дека сèуште најпогоден начин за обука во нашите институции е обука со физичко присуство. Поради ова се препорачува телото одговорно за градење капацитети еднакво да работи на различните типови учење.



СИСТЕМ НА ПЛАТИ И ДРУГИ НАДОМЕСТОЦИ

Постои незадоволство и немотивираност кај вработените во јавната управа дека некои имаат поголеми плати само заради колективните договори, а сите треба да ги спроведуваат важните реформи. Вработените во државната управа имаат плати според ист систем според ЗАС кој е во сила, но законот остава можност ова прашање да се доуреди со колективен договор, па во голем број на институции преку склучување на колективни договори се предвидени повисоки плати и тоа создава неусогласеност во платите помеѓу вработените од различни институции, а кои се распоредени на исто ниво согласно ЗАС. Дополнителни разлики произлегуваат и од исплатата на додатоците на плата за чија исплата нема утврдено јасни и прецизни критериуми.

Според синдикатот на УПОЗ, 90% од вработените во јавната администрација имаат плата пониска од просечната плата во државата, а проценката е дека 70% од административните службеници имаат плати со вредност околу минимална плата.

Препорака:

На краток рок – да почне да се применува новиот Општ колективен договор за јавниот сектор (договорен со минатата влада) каде се врзани платите за просечната плата во државата, не за минималната плата, како досега. Просечната плата расте и заради платите во приватниот сектор и таа треба да биде репер за сите во општеството. Со новата Влада до декември ќе треба да се утврдат коефициентите по работни места.

На подолг рок (иако постои реална можност и законите да се усвојат на краток рок) – решението од Општиот колективен договор да се вметне во ЗАС за да има законска врска меѓу платите во државната управа и просечната плата.

Во предлог ЗАС ја нема минималната плата, туку (стариот) систем на бод каде вредноста се дефинира „на предлог на министер за финансии и согласно буџетските расположливи средства“. Ова е неприфатливо за работната група со оглед на инфлацијата и растот на просечната плата.

Се зборува за вишок на вработени во јавниот сектор (во јавниот дискурс), но реално има многу малку вработени во државната управа, најмногу до 14.000 вработени. Вишокот на вработени кој го идентификуваме во јавните претпријатија (најчесто формирани од локална самоуправа и се најголеми загубари), а тие имаат и повисоки плати и повеќе додатоци (регреси, награди...).

Препорака:

Да се направи добра поделба/дефиниција што е јавен сектор, а што државна управа. Без државна управа нема држава, ова се клучните вработени и токму нивните плати мора да се најде начин да се зголемат за да можат да ги реализираат реформските задачи. Се предлага да се дефинираат коефициенти и во ЗАС за различните (нивоа на) институции, односно според сложеноста на работата, според тежината на одлуките кои се носат (креирање политики, спроведување, надзор...). Сепак, никако не се препорачува да се дозволат различни коефициенти за различни типови на институции (на пример различни министерства да имаат различни коефициенти).

Со колективните договори се предвидуваат различни надоместоци и додатоци на плата, што е демотивирачки за оние кои ова го немаат. Покрај работните задачи вработените често учествуваат во комисии, јавни набавки, задачи по разни овластувања и го вршат сето тоа за иста плата. Најпотребни се додатоци кои се врзани со резултатите на вработените. Сегашното решение за додатоци во Законот за извршување на буџети е дискриминаторно (и противуспавно).

Препорака:

Во новите закони да се предвидат и коефициенти за сложеноста на работата и за да се валидира реалниот труд на вработените.

Да се пропишат додатоците на плата кои ќе бидат врзани за постигнувањето реални резултати. Во нашиот систем со право се плашиме од субјективизам бидејќи законите дозволуваат дискрециони овластувања на раководителите на пр. за унапредувања, па затоа законите да пропишат јасни критериуми и транспарентна постапка.

Иако постојат примери за системи со раздели/чекори со разлики во платата во рамки на исто работно место, ова може да се размисли како опција кај нас само ако е врзано повторно за испорака на резултати од страна на вработениот. Да не се пресликуваат системите каде поместувањето во други раздели се реализира по автоматизам со години стаж и сл.



ПОДОБРУВАЊЕ НА ПОСТАПКАТА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И УПРАВУВАЊЕ СО СЛАБ УЧИНОК

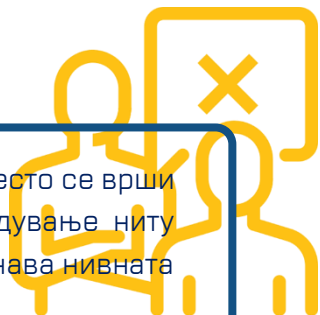
Начинот на оценување на административни службеници, кој вклучува самоевалуацијата и оценување од надворешни и од внатрешни оценувачи, не даде суштински резултати и се завршуваше само формално. Се забележува дека се одбираа оценувачи кои би им одговарале на оценуваните и оценувањето не беше објективно. Оценувањето не изгради повисока свест и прифаќање на конструктивната критика која доаѓа од надредени лица и колеги во насока на подобрување.

Препораки:

Поедноставувањето на процедурата за оценување во предлог ЗАС и елиминирањето на надворешните оценувачи се смета за позитивен чекор. Постои резервирана загриженост за предложеното оценување со поделба 50% од оценката да доаѓа од претпоставен, 40% од оценувач кој е колега од самата институција и 10% од самооценување, па групата предложи пообјективна поделба на процентите доколку се задржи овој метод на оценување. Се предлага самоевалуацијата да не е дел од вкупната оценка, туку да биде напишана во наративна форма за тоа како службеникот се доживува самиот во извршувањето на задачите.

Се препорачува оценувањето да се врши еднаш годишно, односно предложената законска измена беше позитивно оценета.

Се препорачува да се размисли и опцијата оценувањето да ги врши директно надредениот службеник и оценките да бидат испратени по хиерархија сè до функционерот. Дополнително, критериумите за оценување треба да бидат многу детално опишани во подзаконскиот акт и прилагодени на специфичните потреби и улоги на различни позиции.



Мерки за слаби и одлични перформанси – Бидејќи оценувањето често се врши само формално, по него нема постапување ниту со мерки за унапредување ниту наградување на работата. Слабите оценки се ретки бидејќи не се препознава нивната вредност како можност за подобрување.

Препораки:

Се препорачува новиот ЗАС да предвиди враќање (уназадување) за едно ниво во звањата/работните места како мерка за справување со лошите перформанси. Во случаи на ниски оценки за перформанси, потребно е да се предвиди задолжително дополнително обучување и задолжителна обука за етика и интегритет.

Потребно е поврзување на оценувањето на перформансите со напредувањето на работното место, сугерирајќи дека високите перформанси треба да доведат до унапредување, иако не автоматски. Се препорачува прилагодување/корекција на платата (како дел од нов систем на плати кој ова ќе го дозволува) или додаток на плата врз основа на годишното оценување, при што повторени високи оценки ќе резултираат со зголемување на платата/додаток. Како начин на награда за извонредните перформанси и натамошна мотивација, се предлагаат и награди за одлично оценетите вработени, како што се декларативни пофалби и можност за избор на програми за обука.

Дисциплинска постапка – сегашната постапка е сложена пред сè поради големиот број на членови на Комисијата за дисциплински престап. Можно е ова да е еден од аспектите кои ги обесхрабруваат раководителите да покренат дисциплински постапки.

Препораки:

Работната група ја фаворизира опцијата за комисијата да биде составена од 3 до 5 члена. Во Законот треба да се дефинираат членовите на комисијата како поединци кои многу добро ја познаваат работата, работниот процес и важечките прописи за основот за кој се води постапката. Се препорачува да биде предвидено дека претседател на комисијата може да биде само правник.

Се предлага и да се предвиди можност вработените да можат да покренат дисциплинска постапка покрај непосредно надредениот. Да се размисли и иницијатива за дисциплинска постапка да биде покрената од вработени во други органи, па дури и надворешни лица кои се незадоволни од услугите. Групата препорача при утврдена одговорност да се предвидат мерки како на пример: задолжително испраќање на дополнителни едукација и задолжително посетување на обуки за етика, интегритет и сл.

ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Етиката и интегритетот се маргинализирани во работата на институциите. Има Етички кодекс за административните службеници за кој вработените имаат само формално разбирање.

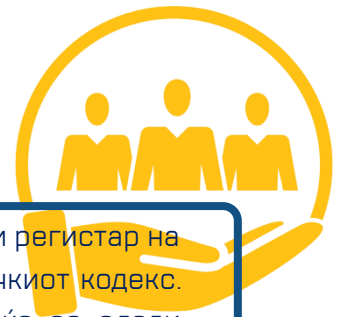
Во предлог ЗВЈС се предлага донесување на етички кодекс за целиот јавен сектор, а не само за административни службеници како до сега. Нема предвиден механизам за следење на примената.

Препораки:

Се препорачува да се усвои тимски пристап за следење на примената на етичкиот кодекс во јавниот сектор односно да се предвиди формирање на тимови за интегритет во секоја институција, кои ќе имаат задача да ги следат и спроведуваат етичките стандарди.

Се смета дека со воведување на еден унифициран етички кодекс за целиот јавен сектор, ќе се обезбеди конзистентност и јасност во етичките правила, па со тоа и нивно поголемо почитување. Дополнително, потребно е да бидат изготвени индивидуални упатства за да ги задоволат специфичните потреби на различни институции. Министерството за јавна администрација (МЈА) мора да игра клучна улога во координацијата и надзорот на примената на овој кодекс, обезбедувајќи поддршка и ресурси за институциите.

Нема доследно спроведување, па ни разбирање, на етичките правила од страна на административните службеници и пошироко во јавниот сектор.



Во предлог ЗВЈС се предвидува секоја институција да воспостави регистар на подароци како начин на регулирање на постапката на примена на Етичкиот кодекс. Останува нејасно како ќе се синхронизираат овие регистри и како ќе се следи пријавувањето на подароците

Препораки:

Се поддржува предложеното решение секоја институција да воспостави регистар на подароци за да се обезбеди транспарентност и отчетност во однос на прифаќањето на подароци. Ваков централен регистар би овозможил синхронизација и следење на пријавувањето на подароците.

За ефикасно да се спроведува предложеното решение се претпоставува дека саморегулација не би била доволна, па затоа е важно да има централизирано следење и координација од една институција. Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) би можела да биде носител на основниот регистар и понатаму да дава надлежности на останатите институции преку лицата за интегритет, но за ова треба да се прошират законските надлежности на ДКСК. Друга опција е оваа надлежност да припадне на МЈА.

Свеста за важноста на етичките кодекси е на ниско ниво и мора да се зајакне.

Препораки:

Етика и интегритет да бидат дел од задолжителните обуки за сите јавни службеници. Вака службениците би биле обучени за значењето на етичкото однесување, постапките и последиците од непочитување на етичките кодекси, што ќе помогне во минимизирање на ризикот од коруптивно однесување. Овие обуки треба да бидат задолжителни за сите, да завршуваат со проверка на знаењата и да се одржуваат на годишно ниво.

Доколку се воспостави централно тело за координација на обуките, ова тело (во предлог ЗСУО – Центар за обука на административните службеници) ќе биде одговорно за организирање и на овие обуки, а во ЗСОУ (член 39, став 1) да се додаде нова алинеја која ќе го регулира ова.

Одредени земји во светот во своите администрации имаат воспоставено систем за поддршка на службениците во ситуациите кога се соочуваат со одредена етичка дилема во врска со постапувањето и/или одлучувањето во нивниот делокруг на работа. Воспоставувањето на механизмот на доверливо советување може да има позитивен ефект во насока на засилување на свесноста за важноста на етичкото постапување во администрацијата.

Препорака:

Во новите текстови на ЗАС и ЗВЈС да се разгледа можноста за зајакнување на механизмите за имплементација и следење на примената на Етичкиот кодекс, вклучувајќи го и механизмот на доверливото советување. Несомнено е дека е потребно зајакнување на системот на етичко постапување во администрацијата, што подразбира и разгледување на дополнителни механизми, инструменти и алатки кои би го поддржале целиот процес.

