



СИГМА

Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
Заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската унија, главно финансирана од ЕУ

ПОТТИКНУВАЊЕ ЕФИКАСНОСТ И ПРОФЕСИОНАЛИЗАМ ВО ЈАВНАТА СЛУЖБА

СИГМА ДОКУМЕНТ бр. 21, 1997

Овој документ е издаден со финансиска поддршка од страна на Европската унија. Ставовите изразени овде, во никој случај не го одразуваат официјалниот став на Европската унија и не ги одразуваат ставовите на ОЕЦД и нејзините земји-членки или на земјите-кориснички што учествуваат во програмата на Сигма.

ПРОГРАМА НА СИГМА

СИГМА – Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето во земјите од Централна и Источна Европа – е заедничка иницијатива на Центарот за соработка со економиите во транзиција на ОЕЦД и Фаре програмата на Европската унија. Иницијативата поддржува напори за реформи во јавната администрација во тринаесет земји во транзиција и е главно финансирана од Фаре.

Организацијата за економска соработка и развој е меѓувладина организација на 29 демократии со напредни пазарни економиии. Центарот ги пренесува советите и помошта за широк домен на економски прашања од Организацијата до земјите што се во процес на спроведување реформи во Централна и Источна Европа како и во поранешниот Советски сојуз. Фаре обезбедува финансирање со грантови за поддршка на партнерските земји во Централна и Источна Европа до фазата во којашто тие се подготвени да ги преземат обврските за членство во Европската унија .

Фаре и СИГМА им служат на истите земји: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Република Чешка, Естонија, Поранешната Југословенска Република Македонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија.

Основана во 1992 г., СИГМА работи во рамките на Службата за управување во јавниот сектор на ОЕЦД, којашто обезбедува информации и експертска анализа за управување во јавниот сектор за креаторите на политика и ги поедноставува контактите и размената на искуство меѓу раководителите во јавниот сектор. На земјите-кориснички СИГМА им нуди пристап до мрежата на искусни јавни администратори, компаративни информации и техничко знаење поврзано со Службата за управување во јавниот сектор.

СИГМА има за цел:

- да им помогне на земјите-кориснички во нивното пронаоѓање на доброто раководење и во подобрување на административната ефикасност, како и да поттикне почитување на демократските вредности, етиката и почитувањето на владеењето на правото од страна на персоналот во јавниот сектор;
- да помогне во градењето на домашните капацитети на ниво на централна власт за да се соочат со предизвиците на интернационализацијата и плановите за интеграција во Европската унија; како и
- да поддржува иницијативи на Европската унија и на други донатори за помош на земјите-кориснички во реформите на јавната администрација и да допринесува за координација на донаторските активности.

Преку својата работа, иницијативата става голем приоритет на олеснувањето на соработката меѓу владите. Оваа пракса вклучува обезбедување на логистичка поддршка за формирање мрежи на стручњаци за јавна администрација во Централна и Источна Европа, како и помеѓу овие стручњаци и нивните колеги во други демократии.

СИГМА работи во пет технички области: административна реформа и национални стратегии, управување со креирање на политика, управување со расходите, управување со јавната служба и административен надзор. Покрај тоа, Одделението за информациски услуги шири и објавува материјали на Интернет на теми за управување во јавниот сектор.

За дополнителни информации за Сигма, консултирајте ја нашата веб-локација:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторско право ОЕЦД

ОЕЦД слободно ја овластува употребата на овој материјал за некомерцијални намени. Сите барања за комерцијални употреби на овој материјал или за правата за превод треба да се достават до rights@oecd.org.

ПРЕДГОВОР

Ова е Извештај за праксите на управување со човечки ресурси во јавните администрации на четири земји од Централна и Источна Европа: Албанија, Естонија, Унгарија и Полска. Извештајот се заснова на информации од 1996 година. Оттогаш настанати се значителни промени во најмалку две од земјите. Во Полска, Законот за државна служба влезе во сила во јануари 1997 г. (одредени одредби влегле во сила 30 дена по објавувањето на законот); додека во Албанија тешко може да се добие пристап до тековната ситуацијата на администрацијата поради неодамнешното политичко превирање. Кога беше подготвен овој Извештај во 1996 г., Албанија, Естонија и Унгарија, сите имаа важечки закони за државна служба, додека во Полска вработувањето во државната администрација сè уште се регулираше со Законот за државните службеници од 1982 година.

Целта на Извештајот е да утврди до кој степен спроведувањето на посебен закон за вработување во администрацијата би довело до значителни промени во управувањето со кадрите или во предусловите за управување, избор и унапредување на персоналот. Според тоа, овој Извештај се однесува на системите за управување со кадри во јавниот сектор, постапките за управување и праксите на управување и како тие го подржуваат или го попречуваат професионализмот и правилното однесување. До одреден степен тој се однесува и на законодавство и институциите, како и на обуката потребна за соодветно однесување во државната служба.

Студијата се заснова на заедничкиот документ со насоки, развиен со помош на експерти од четирите земји. Тоа се експертите: Одета Дибра, правник, Албанија (сега со УНЕСКО); професор Георг Сотла, Педагошки универзитет во Талин, Естонија; Ишван Борбиро, правник, Јутаси и Партнери, Унгарија; како и Војкиех Мархлевски, „Ко-оперешјн енд Партнершип“, Полска. Четворицата експерти го користеа документот со насоки како референтна алатка за водење интервјуа во администрациите на нивните земји и за пријавување на нивните наоди.

Извештајот, којшто е одобрен од четирите влади, е подготвен од Мари-Кристин Менинге, заменик-директор за истражување и публикации, при Меѓународниот институт за јавна администрација (Париз), како и од професор Ален Клез, Универзитетот од Париз 1. Тие, исто така, ги координираа проектот и работата на четворицата експерти. Оваа публикација е достапна и на француски јазик под наслов *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique (Documents SIGMA : N° 21)*.

СОДРЖИНА

ПРОГРАМА НА СИГМА.....	2
ПРЕДГОВОР.....	3
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	5
1. ВОВЕД.....	7
2. ОПШТА РАМКА.....	10
Концептот за државна служба.....	12
Обем на државната служба и распределбата на персоналот.....	14
3. УПРАВУВАЊЕ СО ДРЖАВНА СЛУЖБА.....	14
Самостојноста на министерствата и тешкотијата со координирањето и спроведувањето на национална политика за управување со човечки ресурси.....	14
Вработување и избор.....	15
4. ОБУКА.....	18
5. КАРИЕРИ.....	21
Оцена на работата и унапредување.....	21
Мобилност.....	23
6. НАДОМЕСТОК.....	23
7. ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ – ПРОФЕСИОНАЛНА ЕТИКА.....	26
Дисциплина.....	29
8. ОДНОСИ СО ЈАВНОСТА.....	29
9. ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА И ПОЛИТИКА.....	30
10. ПРАШАЊА ШТО ТРЕБА ДА СЕ РАЗГЛЕДААТ.....	31
АНЕКС 1. ДОКУМЕНТ СО НАСОКИ	38

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Професионална и ефикасна јавна администрација подразбира компетенти, мотивирани и непристрасни државни службеници кои работат во систем којшто е посветен да му служи на јавниот интерес. Додека концептуално релативно лесно може да се подготви профилот на државна служба заснована на заслуги, многу потешко е да се дефинираат начините и средствата за воспоставување на таква државна служба. Иако земјите од регионот на Централна и Источна Европа најчесто имаат воспоставено институции, постојат значителни недостатоци во правните рамки на државната служба, структурите за координација и во управувањето.

Овој Извештај, заснован на анализи на случаи во Албанија, Естонија, Унгарија и Полска, дефинира конкретни области на управување и дава препораки што треба да се земат предвид од страна на одговорните лица за реформирање на јавната администрација во земјата или за управување со јавна институција. Овие препораки опфаќаат: начело и воспоставување на законска рамка за државната служба; проектирање и спроведување на кадровска политика; инструменти на кадровска политика; системите за вработување, обука, надоместок и развој на кариерата како и на професионалната етика.

Во однос на законската рамка за државната служба, универзално е признаена потребата за едноставни правила, кои веднаш може да се применат. Сите четири земји што се анализирани усвоиле законска рамка за државната служба. Меѓутоа, овие правила утврдени со закон мора да бидат признаени и прифатени од сите засегнати страни и да се трансформираат во пракси за управување.

Недостигот од тело за координирање, советување и спроведување за управувањето со кадрите има негативно влијание врз управувањето со кариерата. Тоа може да ги поткопа напорите државната служба да се направи попрофесионална и поефикасна. Минимално ниво на координација би можело да помогне да се спречи воведувањето противречни прописи или политики во поединечни министерства. Координацијата би можела да го вклучува спроведувањето на приоритетите утврдени на национално ниво, совпаѓањето на ресурсите со целите и следењето на управувањето со кадри.

Независно од улогата што му е доделена на координативното тело, од клучно значење е улогата на кадровските дирекции во рамките на секое министерство. Кога на ваквите дирекции им е дадено овластување, стабилност и ресурси потребни за вршење на нивните функции, човечките ресурси се управуваат со поголема строгост и значително се намалува влијанието на политичките фактори или на личните мрежи.

Еден инструмент за усогласување и за почитување на правилата се состои од создавање единствен регистар за кадар. Најфункционалниот метод е компјутеризираното управување, бидејќи тоа го овозможува и споделувањето на регистарот.

Обезбедувањето информации за правилата за раководење со работните места и управување со кариерите може да се смета како многу позитивна мерка, којашто овозможува да се привлече поголем број кандидати. Еден аспект на овие информации е објавувањето огласи за работни места, коешто значително допринесува за подобрувањето на праксата на вработување.

Професионализмот и ефикасноста на администрацијата не зависат само од квалитетот на вработувањето туку и од организацијата на развојот на кариерата. Воспоставувањето заедничка рамка што се применува за различни администрации и којашто утврдува хиерархија на функции, оцени и развој на кариера има појаснувачки и усогласувачки ефект. Развојот на кариера заснован на начелото за наградување на заслугите го сочинува централниот елемент за професионализација на државната служба и мотивирање на нејзините службеници. Со цел да се наградат заслугите, прво треба да се воспостави систем на евалуација, којшто овозможува одлуките поврзани со развојот на кариерата да се засноваат на правична оценка на квалификациите и работата, а со тоа се обезбедува унапредувањето на оние службеници чии способности можат објективно да се признаат.

Во областа на обуката, постигнатиот напредок дополнително би можел да се надгради со воведување на севкупна политика што ги зема предвид итните барања како и долгорочните потреби. За да се усогласи обезбедувањето обука со реалните потреби на администрациите може да е потребен само еден прилично основен механизам (консултација, анкетни истражувања или друго), кој ќе обезбеди дијалог помеѓу оние кои обучуваат и оние на кои им е потребна обука.

Што се однесува до темата за професионална етика, треба да се усвои претпазлив и прагматичен пристап при извлекувањето поуки од искуствата на четирите анализирани земји. Премногу софистицираните прописи се докажале како неефективни. Од суштинско значење е постоењето на систем на санкции, но пред сè цврстата решеност да се спроведат овие санкции.

Повеќето административни системи имаат една главна заедничка карактеристика: проблемот за усогласување на законодавните текстови со праксите, како и потребата да се намали јазот помеѓу нив со цел да се обезбеди правилно функционирање на администрацијата и општо на владеењето на правото.

Реформите ќе имаат поголема шанса за успех ако успешно можат да се комбинираат напорите и ако постои:

- јасна и постојана политичка решеност, изразена на највисокото ниво, со цел да се обезбеди почетниот проект да не ја загуби динамиката;
- широка вклученост на јавни функционери на сите хиерархиски нивоа, со цел да се намали ризикот од недоразбирање или отпор кон промени;
- поддршка од јавноста, бидејќи ќе има поголема волја за прифаќање на реформите ако јавноста чувствува дека тие ќе имаат, помалку или повеќе, долгорочна корист од истите; како и
- помош од меѓународната заедница и од организациите за мултилатерална и билатерална соработка, чија способност да обезбеди интелектуална и материјална поддршка за реформите ќе биде дури поголема ако целите и средствата за постигнување на тие цели се јасно дефинирани.

Овој СИГМА документ е достапен на англиски и на француски јазик на веб-локацијата на СИГМА <http://www.sigmaxweb.org>.

1. ВОВЕД

Меѓу административните реформи преземени во земјите од Централна и Источна Европа од почетокот на транзицијата, многумина сметаа дека усвојувањето на законска рамка за државната служба, по примерот на западноевропските земји, е предуслов за воспоставување професионална државна служба, заснована на заслуги и способна потполно и ефективно да му служи на јавниот интерес.

Иако изјавата за една таква цел може да изгледа едноставно, ниту еден од зборовите што ја сочинуваат изјавата не се очигледни. Зад изјавите за начела остануваат бројни двосмислености.

Историски, развојот на постојана администрација, кадровски екипирана со службеници вработени врз основа на нивните квалификации и во согласност со заедничките правила, наместо преку политичко именување или наследно право, е релативно нов феномен во Европа. Постојаната државна служба служи за исполнување на ова барање за професионални квалификации и неутралност.

Идејата за државна служба заснована на кариера треба да се разбере во основното значење, за разлика од концептот за државна служба заснована на работни места. Системот на кариера што доминира во рамките на Европската унија може да се опише како комбинација од неколку елементи: рано доживотно вработување со можност за градење кариера во рамките на јавната администрација; хиерархиско напредување со последователни фази и услови за напредок утврдени со правила и прописи; претпоставка дека службениците ќе работат на неколку различни работни места во текот на својата кариера. Овој систем, кој оди заедно со тврдењето за специфичната природа на јавната служба, општо земено е спротивен на системот на работни места¹ во којшто државните службеници главно се вработуваат со цел да вршат конкретна работа без да го имаат правото на кариера. Во второнаведениот систем, државната служба е расчленета на голем број работни места. Системот на кариера најчесто се смета за „затворен систем“, затоа што ја исклучува или ригорозно ја ограничува можноста за влез во службата во средината од кариерата. Вториот систем е „поотворен“ за вработување службеници кои веќе реализирале дел од нивниот професионален живот на друго место.

Меѓутоа, овие системи меѓусебно не се исклучуваат. Прегледот на постојните државни служби во Западна Европа не открива ниту една голема разлика помеѓу системот на кариера и системот на работни места. Не може да се тврди кој од овие системи дава подобри резултати од другиот, затоа изборот во полза на еден од двата система мора да се врши врз основа на специфичната ситуација на земјата.

Во системот на кариера нема секогаш апсолутна гаранција за сигурноста на вработувањето, а системот на работни места е многу сличен на системот на кариера (особено треба да се спомене фактот дека најчесто технолошкиот вишок е предмет на помалку или повеќе ограничени услови). Меѓутоа, главната разлика помеѓу двата система лежи во развојот на кариерата. Несомнено и во системот на работни места може да се изгради кариера со работење на неколку различни работни места. Меѓутоа, вработувањето важи за конкретна работа и во некои земји се нудат зголемувања на платата само врз основа на годините поминати во службата. Во тие земји, секое унапредување или секој напредок подразбира ново вработување.

Детално треба да се разгледаат импликациите од стремежот на земјите од Централна и Источна Европа за воспоставување државна служба заснована на кариера. Најпрво, треба да се направи разлика помеѓу создавањето државна служба заснована на кариера и донесувањето законска рамка. Всушност, гаранциите за развој на кариерата веднаш можат да се обезбедат преку систем на колективни договори, а постоењето законска рамка само по себе не ја прејудира ниту содржината на утврдените правила (коишто делумно би можеле да бидат земени од Кодексот на труд) ниту спроведувањето на овие правила.

¹ Видете Claisse, A., Meininger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Париз, 1994, 158 страница.

Следно, треба да се појасни концептот на неутрална државна служба заснована на заслуги. Тој го подразбира постоењето на кор од службеници, вработени и унапредени врз основа на нивните професионални квалификации коишто се во служба на јавниот интерес, како што е дефинирано со закон.

Начелото за заслуги се потпира на признавање, како симболичко така и материјално, на вредноста на квалификациите и практичното знаење и искуство.

Неутралноста може да се сфати како неутралност не само во однос на политичките власти туку и во однос на приватни заинтересирани групи. Таа оди заедно со непристрасноста. Политичка неутралност, како во апсолутно така и во релативно значење, не ја исклучува ниту подреденоста на администрацијата, при вршењето на нејзините должности, пред владините органи, ниту можноста дека политички именуваните функционери се опкружуваат себеси со блиски соработници во кои имаат доверба. Од друга страна, таа подразбира поделба помеѓу политичките и административните нивоа, како и отсуство на интерференција во форма на пристрасни интереси во управувањето со кариерите. Очигледно, нивото на коешто оваа поделба треба да се направи значително варира во зависност од околностите и од една до друга земја.

Воспоставувањето државна служба на кариера заснована на законски статус го сочинува главниот пристап усвоен во Европа за создавање професионална и ефикасна државна служба. Сепак, се докажало дека тоа не е лесен процес, како што ќе се обидеме да покажеме во оваа студија.

СИГМА ја презема оваа студија од две перспективи:

- како длабинско анкетно истражување во неколку земји за да се утврдат условите во коишто реално функционираат системите на државната служба, односно навлегувајќи подлабоко од пишаните текстови за да се утврдат методите и праксите на кадровско управување што се следат, тешкотиите со коишто се соочуваат и постигнатиот напредок;
- како средства за донесување заклучоци во однос на основните прашања коишто заслужуваат посебно внимание.

Избрани се четири земји врз основа на нивниот диверзитет и застапеност во однос на групата земји што ја сочинуваат Централна и Источна Европа. Секоја од четирите земји е во различна фаза од административниот развој.

Унгарија (10 милиони жители) има долга парламентарна традиција. Уставот од 1989 г., како и изборите во пролетта 1990 г., го означиле враќањето на плуралистичката демократија. Откако ги реформира своите институции², земјата сега му дава приоритет на воспоставувањето пазарна економија заснована на приватна сопственост.

Административните реформи, а особено усвојувањето на законска рамка за државната служба, беа преземени од самиот почеток на транзицијата, а задачата за вршење надзор на овој процес му е доверена на комесарството одговорно за осовременување на администрацијата. Унгарија има корист од долгогодишната административна традиција и отсекогаш се одликувала, дури и за време на комунистичкиот период, со грижа за прагматизмот, којашто довела до постепени приспособувања во административната област. Унгарија ги има предностите на прилично софистициран законодавен и регулаторен систем, како и задоволително општо ниво на највисоки службеници.

Во Полска, најголемата и најнаселена од четирите избрани земји (речиси 40 милиони жители), периодот на советското владеење оставил длабоки траги, но оттогаш јасно ги укинала поранешните правила во обид да поттикне либерална администрација. По низа политички настани, земјата ги одржа своите први слободни избори во 1991 г., а од 1992 г. спровела

² За секоја од четирите земји, видете *Профили за управување во јавниот сектор — земјите вклучени во програмата на СИГМА (ревизирано издание 1995 г.)*, СИГМА, Париз, 1995, 266 страница.

уставни реформи како и масовни приватизации. Долгорочната стратегија на Владата („Стратегија за Полска“), одобрена од Парламентот во 1994 г., меѓу другото се однесува и на реформата на државната служба, којашто е утврдена како предуслов за економски и општествени реформи. Полска на свое располагање има висококвалификувани највисоки службеници, но сè уште не во доволно голем број за да ги исполни своите потреби.

Естонија, најмалата од четирите земји во поглед на големината и населението, ја врати својата независност во 1991 г., по педесет години окупација. Новиот Устав бил усвоен во 1992 г., Естонија е унитарна држава и парламентарна република со 1,5 милиони жители, а позната е по големиот број жители кои зборуваат на руски јазик (приближно една третина од населението). Законот за државјанство од 1995 г. утврдува релативно ригорозни упатства за стекнување естонско државјанство. Економските и административните реформи се преземени со забрзано темпо (приватизации, реформа на владините структури, управување во јавниот сектор, социјална заштита, итн.). Оваа земја е во целосна фаза на институционална реконструкција, со постигнат поголем или помал напредок во зависност од секторот, што му дава контрастна форма на административниот систем. Естонија, исто така, има и долгогодишна традиција на образование, култура и администрација, којашто била општо потиснувана за време на советскиот период.

Албанија (3 милиони жители) е земјата којашто искусила најмногу тешкотии, како што покажуваат неодамнешните настани. Транзицијата од еден потполно затворен систем кон градење на администрација способна да се справи со пазарна економија (со воведување нормативни правила, вработување на квалификувани највисоки службеници, обучување на службениците за основните начела на управување и администрација, итн.) била забавена поради ограничената расположливост со човечки и финансиски ресурси. Албанија е парламентарна република чии институции се дефинирани со закон врз основа на главните уставни одредби од 1991 г., подоцна изменети и дополнети во неколку прилики. Првите слободни избори се одржани во март 1992 година. Започнало да се работи на приватизација на економијата и административните реформи се фокусирале на централните и на локалните структури, постапки и државната служба. Меѓутоа, сериозните немири од 1997 г. поттикнаа сомневања околу државната власт и го нарушија целиот административен систем и системот на управување, со што дополнително се отежнало воспоставувањето на функционална администрација.

Оваа студија за четирите земји е спроведена во неколку фази помеѓу пролетта и есента 1996 година.

Првата фаза се состоеше од подготвување детален документ со насоки (приложен како Анекс 1) што се однесува и на писмените текстови и на праксите (законска рамка, број на вработени, вработување, управување со кариерата, права и должности, итн.).

Следниот чекор беше да се утврдат кореспонденти во секоја од земјите. Овие кореспонденти се избираа не само врз основа на нивното академско знаење туку и врз нивното практично искуство и објективност. Тие имаа за задача да го проценат документот со насоки во однос на различните карактеристики на нивната земја и да спроведат анкетно истражување во неколку сектори (четири за секоја земја, избрани од секторите за финансии, внатрешни работи, работни односи, образование, здравство, трговија и индустрија), избрани според нивната застапеност и достапноста на информации.

Потоа беа подготвени национални извештаи од секој од кореспондентите и истите беа претставени во јули 1996 година. Врз основа на овие извештаи, координаторите на проектите подготвија прв збирен извештај, чии содржини и заклучоци беа прегледани во текот на еднодневен работен состанок со националните кореспонденти и претставниците на СИГМА. Комбинацијата на сите овие елементи резултираше во тековниот документ. Овој Извештај не го зема предвид новиот полски Закон за државна служба од 5 јули 1996 година. Покрај тоа, неодамнешните настани во Албанија направија некои од забелешките во однос на нејзината администрација да бидат ништовни.

Системите за управување со државната служба, постапките и праксите во четирите земји што се анализираат, имаат голем број карактеристики што овој Извештај се обидува да ги утврди и анализира. Употребата на заеднички насоки за да се разгледа секоја од овие земји овозможи да се соберат податоците коишто потоа може да се користат за хоризонтален и споредбен пристап, истакнувајќи ги заедничките карактеристики во секој од системите на државната служба како и нивните специфични карактеристики. Врз оваа основа може да се обидеме да извршиме севкупна процена, истакнувајќи неколку прашања што треба да се земат предвид, со цел да се подобри функционирањето на постапките и праксите, на прагматичен и реален начин.

2. ОПШТА РАМКА

Важно е да се земе предвид значајната улога на традицијата, културното потекло, политичката и административната историја, како и надворешните влијанија во секоја од четирите земји што се анализираат. Овие фактори делуваат заедно со условите што раководат со процесот на транзиција; ситуацијата и степенот на развој на приватниот сектор, како и односите со администрацијата и општеството, имаат далекосежни влијанија врз институциите и однесувањето.

Постои однос помеѓу степенот на развој на општеството и оној на државната служба, кој може да доведе до многу различни ситуации.

Транзицијата мора да се сфати како еволутивен процес, со брзи промени и неопходни периоди на застој потребни за се „сварат“ реформите. Сите анализирани земји вложиле значителни напори и процесот на транзиција има своја внатрешна сила на забрзување. Меѓутоа, сите земји не се соочуваат со исти предизвици. Додека за некои земји предизвик е да се воспостави систем на државна служба, за други предизвик е да се продолжат веќе започнатите реформи, со цел да се подобри овој систем.

Првото прашање што се јавува е како да се справиме со административната машинерија што сме ја наследиле од претходниот режим. Периодот на транзиција во сите анализирани земји не довел до целосен пресврт на постојните структури и кадри. Несомнено во Албанија имало поголеми промени, каде што традиционално силната исполитизираност на администрацијата довела до бројни отпуштања, за разлика од Унгарија, каде што најчесто немало замена на персоналот што бил вработен пред транзицијата. Меѓутоа, наместо да се прибегне кон спектакуларни чистки, се вложиле напори за трансформирање на постојниот систем преку кретења и пререструктурирање.

Во Албанија, обновувањето на персоналот на јавната администрација се засновало на ревизија на законодавството за работни односи: претходно тоа дозволувало отпуштање на вработени само поради професионална небрежност или повреда на прописите или законодавството. На 30 април 1992 г., Парламентот донел измена и дополнување на Кодексот на труд од 12 декември 1991 г., со што на раководителите на службите им било дозволено своите вработени да ги назначат за други работни места. Во отсуство на работно место што соодветствува на квалификациите на еден службеник, социјалните служби станале одговорни за службеникот за период од една година, по којашто истиот бил отпуштан. Во периодот помеѓу 1992 и 1996 г. биле отпуштени голем број службеници врз оваа основа: повеќето од нив биле отпуштени во текот на првите неколку години бидејќи ги немале потребните квалификации за професионална работа или затоа што биле вработени од политички причини во претходната ера. Измените и дополнувањата од 1991 г. биле укинати на 22 февруари 1996 г., кратко пред крајот на мандатот на законодавците.

Во Естонија дошло до намалување на персоналот. Тоа не било засновано само на политички критериуми, туку и на возраст, квалификации, а особено на познавање на естонскиот јазик.

Во Полска, укинувањето или реорганизацијата на одреден број оддели довело до намалување на персоналот. Тука се работело за отстранување на прекубројниот персонал или да се искористи можноста, особено за време на периодот од 1990-1992 г., за отпуштање на службениците „извалкани“ од нивните блиски врски со претходниот режим. Овие реорганизации овозможиле да се отпуштат одредени службеници без да настанат финансиски

последници. Во една точка, од раководителите на одделите се побарало 10 проценти од својот персонал да го определат како излишен за потребите. Поради автоматскиот аспект на оваа работа, истата подеднакво влијаела врз одделите со прекумерен број вработени и врз одделите во развој, како на пример службата одговорна за прашања поврзани со европската интеграција. Во одреден број случаи, отпуштените службеници биле потоа одново вработени од надлежните за работни односи. На пример, во Министерството за национално образование, каде што биле отпуштени 60% од персоналот, речиси сите раководители на одделите што биле отпуштени во тоа време сега се повторно вратени на работните места.

Општо земено, во четирите земји што се анализираат и понатаму се чувствуваат трагите од наследството на комунистичката ера, кога приватниот сектор бил слаб или не постоел, а сите работници кои заработувале плата биле исплаќани од јавни фондови и биле подложени на еднообразно законодавство за работни односи. За време на почетните години од транзицијата требало да се спроведат многу реформи во рамките на многу краток временски период. Како резултат на тоа, се усвоил еден емпириски пристап во обид да се воспостави професионализирана државна служба заснована на специфично законодавство. Меѓутоа, постојат сомневања дали овие напори се засновани на јасно разбирање на целите што треба да се следат и средствата како тие да се постигнат. Во секоја земја, во основа била прифатена потребата за специфично законодавство за гарантирање на неутралноста, стабилноста и на ефикасноста на корот на професионални државни службеници. Меѓутоа, секојдневната пракса понекогаш не се совпаѓа со духот на таквото законодавство. Видливите траги од претходните бирократски практики сè уште постојат и понекогаш на поединечни администрации, или дури и на оддели им се даваат одврзани раце да управуваат со својот персонал во согласност со локалните услови и *ad hoc* односите со власта.

Во четирите анализирани земји, постои закон или група закони што можат да се споредат со законска рамка за државната служба: Во Унгарија, Законот бр. XXIII, од 1992 г.; во Естонија, законот од 25 јануари 1995 г.; во Албанија, законот од 21 март 1996 година. Во секој случај, последните два текста се премногу нови за да се донесе заклучок за нивната ефективност. Во Полска, во времето кога е пишуван овој Извештај, како важечко законодавство бил законот од 1982 г., којшто ги поставил основите за државна служба (хиерархиски систем на оценување, скала за плата, напредување според работниот стаж и заслугите). Неодамна е усвоен нов закон (законот од 5 јули 1996 г.), кој постепено треба да се спроведува во фази, но не беше возможно да се земе предвид неговото спроведување во времето кога е пишуван овој Извештај. Сепак, постоело на закон за државна служба остава простор за одреден диверзитет во правниот статус на засегнатите, особено во случајот на Унгарија.

Усвојувањето на закон за државна служба произлегува од потребата за појаснување на соодветните улоги на централната власт, зависните тела или агенции, регионалните власти и претпријатијата од јавниот сектор. Самите засегнати службеници бараа вакво појаснување на нивните работни услови, права и должности (на пр. Естонија и Албанија). Меѓутоа, спроведувањето на законодавство што доделува статус на државна служба е само почетокот и, како и со секоја поголема реформа, особено во контекстот на транзиција, тоа предизвикува тешкотии при примената и обидот за приспособување. На пример, во Унгарија една измена и дополнување вовеле одреден степен на флексибилност во однос на платите за тела коишто имаат независно финансирање; на дневниот ред е целосна ревизија на законот од 1992 г., наменета пред сè за зголемување на мобилноста во рамките на државната служба. Во Естонија, концептот на законот од 25 јануари 1995 г. се сметаше за премногу теоретски и беше изменет и дополнет во декември истата година со цел да се решат одредени тешкотии, особено буџетските проблеми произлезени од нејасната и далекосежна природа на неговата дефиниција и неговиот опсег на примена. Спроведувањето на законот би наложило бројни подзаконски акти.

Општо земено, земјите од Централна и Источна Европа имаат две задачи: да продолжат со формулирање на нова правна рамка заснована на начелата на еднаквост и заслуги, како и ефективно да се примени постојното законодавство со цел да се зајакне владеењето на правото и ефикасноста на јавната служба.

Концептот на државна служба

Во некои земји државните службеници го претставуваат мнозинството службеници вработени од јавните власти; во други земји, тие се само мал дел од вкупниот кадар на администрациите (10 проценти во Полска). Овие разлики ги одразуваат главните несогласувања во однос на самиот концепт на државната служба, коишто очигледно им се припишуваат на различните историски традиции како и на различните политички, економски и општествени контексти во коишто биле подготвени реформите. Според тоа, секоја од четирите земји на различен начин го дефинира поимот „државен службеник“, а во неколку од овие земји дури и законодавните текстови се нејасни во однос на прецизен опфат на овој поим. Според тоа, иако е важно да се утврди делокругот на примена на законската рамка што се применува за државната служба, треба да се има предвид дека сè уште постојат голем број службеници, кои не се опфатени до оваа дефиниција, а чии квалитети и професионализам имаат подеднакво влијание врз ефикасноста на администрацијата.

Во Унгарија, пред сè постојат пет категории на јавни службеници: државни службеници, вработени во јавни услуги, работници и четврта, прилично разнообразна категорија чиешто статут се дефинирани во посебни текстови:

- Според одредбите од законот XXIII од 1992 г., државните службеници се дефинираат како службеници што имаат раководни, одлучувачки, законодавни или спроведувачки функции или на кои им се доверени посебно значајни задачи во рамките на телата на јавната администрација (наведени во Анексот на законот). Оваа категорија претставува само 12 проценти од севкупниот јавен кадар;
- Службеници одговорни за давање услуги (учители, службеници кои работат во здравствени служби или во други служби раководени главно од локалните власти);
- Физички работници, предмет на Кодексот на труд;
- Службеници кои носат униформа и кои се одговорни да обезбедат почитување на законот: полицијата, царинските службеници, пожарникарите и членовите на вооружените сили. Секоја од овие групи се раководи од посебно законодавство коешто ги зема предвид нивните посебни задачи и услови на службата.
- Последната категорија на „специјалисти“ ја сочинуваат судии и други правни професионалци.

Главните правила коишто ги уредуваат овие разни категории на службеници се идентични, иако условите поврзани со вработувањето, развојот на кариерата, надоместокот, како и нивните соодветни права и должности можат да се разликуваат.

Во Естонија, делокругот на примена на Законот за државна служба морал да се стесни, од 1993 г. до 1995 г., бидејќи буџетот не ги обезбедил расходите што соодветствуваат за исплатата на надоместоците поврзани со новиот статус на државен службеник.

Според условите од Законот за државна служба на 25 јануари 1995 г. во Естонија, државната служба се дефинирала како вработување од државата или од административна агенција, односно оддел финансиран од јавниот буџет (централен или локален), којшто претставува „јавен орган“. Законот разграничува три видови јавни службеници: највисоки службеници именувани во државен орган или локален орган; кадар за поддршка, кој е вработен под договор; како и привремен персонал, што е именуван или ангажиран според договори на одредено време. Категоријата на „највисоки службеници“ јасно се разликува од другите и соодветната дефиниција во законодавството им доделува раководни функции и функции на планирање.

Значајно е што во Естонија основниот концепт на државната служба еволуирал уште од нацрт-законот за државна служба од 1993 година. Првобитно, текстот не содржел јасна и употреблива дефиниција. Дефиницијата за тоа што претставува државната служба била прилично широка и нејзината примена врз сите службеници за кои се сметало дека се опфатени со законот би направила сите овие службеници да бидат подложени на скалата за плата и да бидат квалификувани за бројни финансиски надоместоци, вклучително и за бонусите за коишто немало одредба во буџетот. Протестите од Министерство за финансии и Државната канцеларија доведоа до намалување на делокругот на примена на законот. Измените и дополнувањата донесени на 20 декември 1995 г., утврдуваат список на административни тела овластени да вработуваат државни службеници. Како последица од оваа дефиниција за државните службеници со упатување до списокот со тела овластени да ги вработуваат можат да се вршат идентични функции или во рамките на државната служба или надвор од неа, во зависност од случајот. Како резултат на тоа, исклучени се целите сектори на здравството и социјална сигурност, а службениците што вршат слични или еднакви функции може да имаат различен статус, во зависност од тоа дали припаѓаат на еден од јавните тела на власта одредени со законодавството. Од практични причини се усвоила поограничувачка дефиниција. Со тоа, делокругот на примена на законот се ограничил на конкретни тела и станал условен од вработување во едно од јавните тела на власта одредено од креаторите на закони.

Истовремено, треба да се забележи дека Законот за државна служба во Естонија се применува на службеници именувани од Владата или од некој министер, од државниот секретар, генералните секретари во министерствата, заменик-генералните секретари, генералните директори на агенциите и од службите за инспекција, како и од гувернерите на окрузи. Само носителите на изборни функции се исклучени од делокругот на неговата примена.

Покрај тоа, мора да се истакне дека иако државната служба е поделена во два дела, централна и локална државна служба, одредени оддели од законот не се задолжителни за локалната државна служба и се сметаат за препораки (особено одредбите во врска со додатоците, финансиските надоместоци и официјалната скала за плата).

На крај, одредени категории на државни службеници се предмет на посебно законодавство (полицијата, граничарите и затворските управи).

Во Полска, основниот критериум за државната служба е именувањето од страна на државен орган и назначувањето во централната управа, децентрализирана агенција или дури и регионална управа. Овој критериум од делокругот на државната служба ги исклучува сите службеници под договор или персоналот вработен од локалните власти. Именуваните државни службеници сочинуваат приближно 10 проценти од персоналот во министерствата. Службениците вработени под договор се предмет на Кодексот на труд.

Во Албанија, законот од 5 април 1996 г. се применува на политички именувани државни службеници и на сите јавни функционери во централните и локалните управи. Како и во Унгарија, посебни категории како што се судиите, членовите на вооружените сили и вработените во јавните претпријатија се опфатени со посебно законодавство. Вработените во образовниот и во здравствениот сектор немаат статус на државни службеници, но се предмет на Кодексот на труд.

На тој начин, во овие четири земји се усвоил повеќе или помалку ограничен концепт на државната служба. Државната служба може да се смета за јадрото на јавната служба и не ги вклучува категориите што се сметаат за „периферни“ во однос на централната управа. Точната дефиниција на овие периферни категории варира од една земја до друга: технички или оперативен персонал во Естонија, персонал што е под договор и персонал на локалната власт во Полска, службеници во јавната служба во Унгарија што немаат утврден статус, како и службеници во здравствените и образовните служби во Албанија и Естонија.

На тој начин, севкупната структура на јавната служба може да се претстави во форма на концентрични кругови. Сите категории делат заеднички начела утврдени со закон, но исто така имаат свои сопствени карактеристики што зависат од нивните функции и статус. Движејќи се од центарот до периферијата, правната состојба сè повеќе станува предмет на Законот за труд.

Сепак, границите помеѓу овие различни категории остануваат нејасни и често се утврдени од околностите или од буџетските ограничувања, со што не се појаснуваат задачите што им се доделуваат на разни видови службеници, или поопшто регулаторната улога и улогата за планирање доделена на централната управа.

Еден од најосетливите аспекти, а на којшто ќе се навратиме во овој Извештај, е разграничувањето помеѓу политички и административни функции. Пред сè, додека за некои функции е јасно дефинирано дека имаат политичка природа, делокругот на оние функции коишто во пракса се политизирани очигледно е многу поширок, како што е случајот во многу западни земји. Во Албанија и Естонија, новиот статус се применува за службеници именувани од Владата (во случајот на Албанија јасната цел е да се обезбеди поголема транспарентност во однос на нивниот надоместок). Ниту во една од земјите што се анализираат, вработувањето и развојот на кариерата, на различни нивоа, не се потполни слободни од политичко влијание.

Обем на државната служба и распределбата на кадарот

Со оглед на овие разлики и несигурности во дефиницијата на делокругот на државната служба, секоја споредба во бројки е произволна и секоја обезбедена статистика мора да се третира со крајна претпазливост. Меѓутоа ваквите статистички податоци претставуваат исклучително корисна алатка за донесувачите на одлуки и за раководителите. Според тоа, развојот на статистички алатки би требало да се охрабри на секој начин за да им се овозможи на раководните служби подобро да го разберат кадарот, неговата распределба и развој.

3. УПРАВУВАЊЕ СО ДРЖАВНА СЛУЖБА

Самостојност на министерствата и тешкотијата со координирањето и спроведувањето на национална политика за управување со човечки ресурси

Во сите анализирани земји јасно воочлива е слабоста, ако не и потполното отсуство, на структури за координирање. Колапсот на претходниот систем на единствена или доминантна партија остави голем јаз во планирањето и следењето на јавните работи, којшто допрва треба целосно да се пополни. Тешкото постигнување на консензус во политичката класа ги влошува недостатоците во координацијата и управувањето. Иако Унгарија и Полска имаат утврдено одделенија за реформи при врвот на хиерархијата на Владата, за да се обезбеди лидерство и координација во областите на администрацијата и реформите на овие тела им се доделени амбициозни задачи, но не поседуваат ниту квалитативни ниту квантитативни човечки ресурси потребни за нивно спроведување. Како резултат на тоа, тие морале да се сосредоточат само на неколку задачи. Во Естонија, Одделот за развој на државните агенции на Министерство за финансии е одговорен за „анализирање на активностите, за развој и ефективност на јавните тела“ како и за „придонес, преку обезбедување соодветни буџетски ресурси, за проследување на административните реформи“. Во моментот, овој оддел е ограничен да се занимава со финансиските аспекти од обуката на персоналот. Оваа ситуација ја охрабрува фрагментацијата и разнообразноста на режимите на управување помеѓу министерствата и во некои случаи дури и во рамките на самите министерски оддели.

Како резултат, во сите четири анализирани земји, на министерствата и административните тела им е доделена значителна автономија во областа на управување со човечки ресурси. Степенот до којшто се спроведуваат прописите варира низ времето и од едно министерство до друго; тој варира и според степенот до којшто раководителите сметат дека овие прописи се соодветно засновани и задолжителни. Всушност, раководителите имаат значителна слобода при спроведувањето на прописите (или понекогаш при нивното утврдување) и се чини дека системот не обезбедува противтежа за можните политички притисоци или фаворизирање.

Во Полска, законот од 16 септември 1982 г. на Советот на министри му доделува широки овластувања за вработување, унапредување и надоместок на плата. Советот утврдува кои работни места треба да се пополнат од државни службеници и ги утврдува постапките и прописите што го уредуваат развојот на кариерата, оценувањето на работата и платите. Меѓутоа, во пракса, на министрите им се дадени одврсани раце и понекогаш тешко може да се спротивстават на пристрасните влијанија.

Во Албанија, едно централно тело е одговорно за координација на прашањата поврзани со персоналот: Одделот за јавна администрација при Кабинетот на премиерот. Меѓутоа, до воведувањето на законот од 1996 г., секое министерство, па дури и секоја служба, можеше слободно да ги формулира своите прописи за уредување на вработувањето, развојот на кариерата, дисциплината, итн.

Во Унгарија, во законски дефинираната рамка, на раководителите на министерските оддели, исто така, им е даден голем степен на автономија. Распределбата на задачи во рамките на министерствата зависи од специфичните околности. На пример, неколку директиви од Министерството за внатрешни работи ги утврдуваат околностите според коишто раководителот на персоналот (раководителот на Одделот за кадровско управување и работни односи) е одговорен за кадровска политика во рамките на неговата министерска надлежност (тој подготвува одлуки поврзани со дисциплински прашања или вработување). Раководителите на оддел се овластени за раководниот кадар и за кадарот за поддршка, како и за персоналот вработен преку агенции што се под нивна директна контрола. Во Министерството за правда, раководителите на оддели имаат значителна автономија. Истиот вид разновидност постои и во Полска, каде што, во зависност од министерството, одлуките ги донесува самиот министер или неговите директори. Во Министерството за социјални работи ситуацијата е поинаква, таму најважните одлуки ги донесува државниот секретар, но директорите на поединечните оддели, исто така, имаат прилично значајни овластувања за давање препораки.

Во Естонија, иако формално постои механизам за координација и управување со кадровска политика, нема централен орган кому му се доделени реални овластувања во оваа област. Министрите и понатаму имаат слобода да управуваат со кадарот што е под нивна надлежност како што сметаат дека е соодветно.

Естонскиот случај е особено впечатлив пример за тоа колку е тешко да се воведат трајни механизми за координирање. Во август 1995 г. беше воспоставена Комисија за развојот на јавната администрација. Со Комисијата претседаваше државниот секретар (раководителот на државната канцеларија). Во државната канцеларија беше создаден специјализиран оддел за да се обезбеди трајна соработка и координација помеѓу министерствата и јавните тела, како и за да се решат проблемите во врска со примената на прописите за државната служба. Меѓутоа, овој оддел е расформиран неколку месеци подоцна, бидејќи не успеал да најде квалификуван кадар и особено поради одбивањето на министрите да се откажат од своите овластувања за спроведување на административни реформи.

Во Полска, законот од септември 1982 г. ѝ додели координативна функција на Канцеларијата на Советот на министри. Во март 1994 г., оваа канцеларија започна да се залага за воведување одделенија за управување со кадри, уредени со еднообразни прописи. Резултатите не соодветствуваат на големите амбиции. Општо гледано, министерствата секогаш не делуваат по препораките од ова тело во областа на управувањето со кадри, а улогата на премиерот е прилично нејасно дефинирана. Тоа не значи дека претседателот на Владата нема никакво влијание врз кадровските политики, дури и ако тоа се должи само на фактот што тој првобитно го утврдува износот на оперативните фондови коишто му се доделуваат на секое министерство, крајниот износ е утврден во законот за финансии. Но, ова влијание повеќе се чини како средство за зачувување на севкупната буџетска рамнотежа и арбитража помеѓу разни политички можности отколку како начин за спроведување на јавна политика.

Унгарија постигнала поголем успех во оваа област, веројатно бидејќи имала поскупо амбиции и затоа што била избрана посилна институционална поддршка. Земајќи го германското решение како модел, на Министерството за внатрешни работи му се дадени широки одговорности: тоа учествува во формулирањето и дефинирањето на законодавната и регулаторната рамка, при тоа дава предлози во однос на платите, обуката, итн. (иако Кабинетот на премиерот и понатаму е одговорен за управување со функционерите на високо ниво за целиот јавен сектор). За овие задачи, Министерството за внатрешни работи се потпира на регистар на персоналот: оваа база на податоци за државната служба ги содржи суштинските елементи (возраст, пол, квалификации, категорија, познавање странски јазици, итн.) потребни

за спроведување на кадровска политика. Меѓутоа, како и во Полска, министерството мора да соработува со други министерски оддели (Одделот за финансии, Одделот за труд) како и со Комисијата за административни реформи. Не е сигурно дека во односите помеѓу овие различни тела нема тензии, коишто може да доведат до проблеми во нивното функционирање.

Вработување и избор

Вистинските постапки и услови за вработување (недостигот од кандидати, разнообразните критериуми на избор, итн.) се еден од главните проблеми во четирите анализирани земји. Меѓутоа, постигнатиот напредок од почетокот на транзицијата не треба да се заборави: укинување на централизираната партиска контрола; воведување нови методи на избор; сè поголемо значење што им се придава на формалните квалификации. Постапките за тестирање флукутираат помеѓу искушението да се прибегне кон формализам и привлечноста на „посовремените“ техники, како што се интервјуа и тестови за утврдување на раководните способности. Како во многу западни земји, полагањето испити (*конкурси*), изборот врз основа на пријави или посоефицирани методи обично се исклучуваат од каква било анализа за работно место што треба да се пополни (опис на работно место).

Често се наведува малиот број кандидати и произлезениот недостиг од конкурентност за работни места. Дадени се многу објаснувања: тешкотии во комуникацијата и условите за живот во одредени изолирани области во Албанија; или спротивно, конкурентноста на приватниот сектор во главниот град (во Естонија); ограничените перспективи за кариера (во Унгарија); ниските плати коишто не се сразмерни со нивото на одговорност. Вината се поставува и врз тешкотиите што се среќаваат во некои работни места: во Секторот за контрола на претпријатијата во Албанија, високото ниво на одговорност и проблемите поврзани со корупција, коишто тешко се избегнуваат, се наведени како причини за проблемите во вработувањето. Како општо правило, за одредени специјалисти, како што се информатичарите, правниците и економистите, приватниот сектор нуди подобри услови. Ова довело до вработување на кандидати кои ја немаат неопходната обука или професионално искуство и ги принудило работодавачите да бараат вонредни решенија, како што се вработување на студенти за работа на определено време (во Естонија).

Не само што платите се повисоки во приватниот сектор туку често поголеми се и одговорностите и престижот што им се придаваат на работните места (но не во сите случаи, како што покажува случајот на Албанија). Од друга страна, често во приватниот сектор има помалку социјални бенефиции.

Покрај тоа, селективноста е поголема или помала во зависност од работното место или од секторот. Во Унгарија, овие разлики го одразуваат нивото на платите и бонусите (видете подолу). Во Естонија, на новите вработени понекогаш им се нудат повисоки плати со цел да се привлечат млади дипломирани студенти со познавање на странски јазици. Некои плати ја одразуваат привлечноста на работните места што нудат овластувања за донесување одлуки. Други фактори се чини дека имаат своја улога, како што е чувството дека „се работи нешто важно“ (за транзицијата и за земјата) или за можноста за добивање стипендии за студирање (видете подолу), во тој случај државната служба се смета само како продолжување на образовниот систем.

Во повеќето земји, вработувањето е дискреционо право на министрите. Понекогаш усогласеноста со објективните критериуми како што се возраста, квалификациите, итн., како што е определено во законодавните текстови, во пракса може да биде тешка. Дури и кога се пропишани прописи за конкурси за полагање испити, недостигот или малиот број кандидати може да ја направи постапката неизводлива, како во Естонија. Често, постапката на избор се состои од кратко интервју наменето да се утврди дали кандидатот ги поседува неопходните квалификации. Нормално, кандидатот го препорачува раководителот на предметниот оддел и потоа официјално се вработуваат со министерска одлука. Во овие услови, главниот извор за вработување го сочинуваат професионални или лични мрежи.

Треба да се забележи дека не постои консензус за оптималниот метод за вработувањето и дека раководителите на оддели се заинтересирани да ја задржат контролата над изборот на своите

колеги. Аргументите изнесени за да се поддржи овој став не се неосновани. Кога бројот на кандидати наложува да се вложат значителни напори за успешните да се убедат да влезат во администрацијата, личните мрежи може да обезбедат корисна помош. Раководителите, исто така, тврдат дека им е потребна поддршката од тимови на коишто тие можат да им веруваат, како и дека е важно да се гарантира кохезија на овие тимови. Сепак, неколку од условите за постапките на објективно вработување не можат да се гарантираат секогаш: објавување на отворени работни места, постапки што го обезбедуваат почитувањето на правилата во однос на формалните квалификации (или други критериуми). Ова би можело да ја загрози неутралноста и соодветноста на донесените одлуки за вработување. Одреден број иницијативи преземени со цел постапките на вработување да се направат пообјективни заслужуваат да бидат споменати, бидејќи може да поттикнат идни напори.

Во Албанија, вработувањето е вклучено меѓу дискреционите овластувања на министрите и изборот се врши врз основа на пријави (вклучително и интервју за „важните“ работни места). Вработувањето сè уште не е вистински конкурентно и се чини дека личните препораки сè уште играат одлучувачка улога.

Во Естонија, начелото за отворени конкурси (задолжително за највисоките работни места, опционо за останатите) утврдено со Законот за државна служба се докажа како неприменливо: покрај недоволните кандидатури, предвидените постапки беа премногу бавни и сложени. Според законот, сите одлуки за вработување мора да исполнуваат одреден број услови: дипломи, професионални квалификации, лични способности (комуникациски вештини, самостојност, способност за поднесување на стресни ситуации, итн.). Овие критериуми беа утврдени за различни нивоа на одговорност, со посебните услови потребни за секое работно место дефинирано со Комитетот за конкуренција и евалуација. Огласите за отворени работни места во коишто се дадени детали за квалификациите што се бараат од кандидатите мора да се објавуваат. Указот од 1996 г. предвидува детална постапка за вработување, со посебно упатување на овластувањата на Комитетот. Во пракса, оваа постапка ретко се почитува. Преовладува мислењето дека таквиот систем е премногу сложен и одзема многу време за да се воспостави во пракса. Почесто се несвесни отколку свесни за критериумите на избор и немаат претстава како да ја пополнат својата пријава. Поради недоволен број кандидати, вработувањето често се спроведува на прилично неформална основа со примена на *ad hoc* пристап (преку мобилизација на личните мрежи). Покрај сложеноста на постапката и нереалната природа на одредени правни барања, неколку министерства се обиделе да организираат отворени конкурси за пополнување на највисоките работни места, преку воведување на критериуми за утврдување на раководните способности. Меѓутоа, општо гледано, одговорните службеници критички се однесуваат кон строгите критериуми што ги наложува Комитетот за конкуренција и евалуација и претпочитаат самите да го изберат најсоодветното лице што треба да стане дел од нивниот тим.

Од естонското искуство може да се извлече уште една поука. Во согласност со указот бр. 124 од 2 мај 1996 г., секое работно место мора да биде дефинирано, така што ќе се одредат „главните должности и одговорностите, раководните права и овластувања, како и критериумите за успех при постигнување на целите“, итн. Како што посочува естонскиот извештај, ваквите описи на работни места помалку се сосредоточени на целите што треба да се постигнат отколку на заштитата на утврдените службеници во однос на нивните претпоставени: на пример, како да се убедат претпоставените за потребата од дополнителни ресурси во персонал или опрема, или како да им покаже дека проектите што им се доделени не можат да се постигнат, итн.

Во Унгарија, законот не наложува ниту реклами за отворени работни места ниту примена на конкурси за полагање испити, а процесот на избор обично се спроведува преку интервјуа (коишто понекогаш се дополнети со психолошки тестови). Овој недостиг на формализам остава голем простор за личен впечаток врз раководителот на одделот, без чија согласност кандидатот не смее да се вработи. Кога работни места што треба да се пополнат ќе привлечат голем број кандидати (на пр. Канцеларијата за патенти), тогаш се организира професионално испитување

во добра верба. Критериумите на вработување се состојат од разни професионални квалификации и лични квалитети.

Во Полска, законот и прописите ги дефинираат условите за вработување. Отворените работни места ретко се рекламираат, но може да се издаваат огласи за отворени работни места за многу специфични работни места. Некои коментатори се прашуваат дали рекламирањето не е само трошење пари. Во теорија, постапката за избор е одговорност на кадровскиот оддел и вработувањето понекогаш се извршува преку избор помеѓу кандидати чии пријави биле складирани во база на податоци. Теоретски, овој оддел е одговорен да провери дали се исполнети сите услови за објективно вработување за одредено работно место (возраст, дипломи, способности, итн.). Меѓутоа, во пракса, кадровскиот оддел често мора да ја ограничи својата вклученост на чисто формални аспекти од постапката, имено проверка дали се обезбедени документите и прилозите што се наложуваат со прописите. Како последица на тоа, усогласеноста со регулаторните барања (нивото на стручна спрема, примената на скалите за исплата) може да доведе до конфликти со раководителот на засегнатиот оддел. Меѓутоа, промените извршени во кадровските оддели во 1989 г., ги охрабриле второнаведените да усвојат помирлив став кон можниот политички притисок. Меѓутоа, состојбата многу варира од еден сектор до друг. Министерството за образование (коешто е релативно неисполитизирано) се обидува да формулира своја сопствена кадровска политика и планира да ја намали просечната возраст на своите вработени (и застапеноста на жените) до 2000 година. Во Министерството за култура, политиката игра важна улога особено меѓу вработените со пониска и средна стручна спрема, додека професионалните квалификации се најважни за повисоките нивоа.

Покрај тоа, во 1993 г., Полска се обиде да воведо интересна реформа насочена кон воспоставување систем за опис на работните места. Одделението за кадар и обука при Канцеларијата на Советот на министри се обиде да воведо описи на работните места во рамките на утврдувањето еднообразни начела за вработување и избор. На ова одделение му е доделена одговорноста за формулирање на метод за анализа и опис на потребните работни места и профили, заедно со метод за избор што овозможува утврдување на неопходните вештини кај кандидатите. Проектот е спроведен со помош на приватен консултант и беше организирана посебна обука. Канцеларијата на Советот на министри и Министерството за трговија и индустрија дури и беа опремени со наменски подготвен софтвер (Thomas Personal Profiling System). Меѓутоа, овој систем реално никогаш не се користел. Никогаш не се применило ниту едно од начелата за избор развиени за време на Семинарот за обука. Треба да се одбележи дека понекогаш пред вработувањето се одржувало интервју. Други министерства не усвоиле никаков систематски пристап за описи на работните места. Сепак, во Полска општо прифатено е дека недостигот од дефиниција за работните профили значи дека воведувањето на политика за управување со човечки ресурси во администрацијата не би било корисно.

Во сите четири земји, именувањата се вршат по пробен период којшто има различно времетраење (периодот понекогаш е пропишан со закон). Во Естонија, именувањата на одредено време се предвидени за посебни задачи: подготвување на законодавство, формулирање програми, како и проекти што наложуваат специјализирано искуство. Во Унгарија, именувањата на одредено време се користат во пробните периоди: службениците се именувани со цел да реализираат посебна задача, а на крајот од утврдениот период се донесува крајна одлука врз основа на работата што ја извршиле.

4. ОБУКА³

Проблемите со коишто се соочуваат системите за обука во четирите анализирани земји во суштина не се разликуваат од оние проблеми со коишто се соочуваат западните земји: недостиг од јасно дефинирана политика за обука на национално ниво, отсуство на формулирани цели,

³ За дополнителни информации, видете СИГМА документ: бр. 16 — *Системи за обука во јавната служба во земјите-членки на ОЕЦД*, август 1997 година.

недостиг од координација помеѓу министерствата, нерамномерна распределба на ресурсите и пристап до обука, недоволна евалуација на потребите во однос на достапните ресурси, отсуство на каква било процена на содржината и влијанието на семинарите за обука, тешкотиите при мотивирање на персоналот, итн.

Сепак, во неколку земји постои традиција во оваа област, понекогаш наследена од комунистичката ера или уште порано, па обуката многу се вреднува. Унгарија има посебно долготрајно практично искуство во обучување, вклучително и во административната област. Државните функционери одамна се запознаени со раководниот пристап и во 1977 г. бил воспоставен Колеџот за јавна администрација. Меѓутоа, во Естонија несоодветностите во аранжманите за обука се сметаат за главната слабост во системот. Од една страна, намалената големина на административните структури и ограничениот број на засегнати службеници, а од друга страна, големиот прилив на персонал го попречуваат спроведувањето на приспособените курсеви за професионална обука.

Меѓутоа, најчесто се чини дека претходните институции за обука наследени од комунизмот не се доволно опремени за да се справат со тековните барања. Обуката би била првиот сектор што би имал корист од развојот на механизми за формулирање и за спроведување на координирана политика за човечки ресурси.

Пред вработувањето обуката се обезбедува на разни начини. Универзитетите се одговорни за општо образование во областа на правото, економијата, а понекогаш дури и за јавна администрација. Во Естонија, постојат шест државни и неколку приватни универзитети, а неодамна беше воведена и стручна спрема за јавна администрација. Во Унгарија, Средното училиште за јавна администрација (финансирано од Министерството за внатрешни работи), неколку универзитети (Економскиот универзитет во Будимпешта, правни факултети во Сегедин, Митолк, Печ), како и сè поголемиот број приватни училишта што нудат обука за управување во јавниот и во приватниот сектор, Овие институции работат независно една од друга и имаат развиено голем број врски со меѓународни програми (или билатерални или мултилатерални). До одреден степен, овие институции си конкурираат за доминантна позиција во пазарот на обука. Во Полска, единствената институција којашто подготвува кадар за влез во администрацијата е Националната школа за јавна администрација (KSAP), воспоставена во 1990 година. Заснована на францускиот модел на ENA⁴, KSAP нуди двогодишен постдипломски курс наменет за да ги подготви државните службеници да можат да ги пополнат раководните работни места и работните места задолжени за планирање во највисоките нивоа на администрација. Првобитната амбиција била да се обезбеди воедно неутрална и висококвалитетна обука со цел да се воспостави систем на државна служба заснована на заслуги. Изборот на примени кандидати во Школата и солидната обука за право и управување биле наменети за да подготват нова генерација на државни службеници на коишто ќе им бидат всадени вредностите на неутралност, ефикасност и почитување на владеењето на правото. Во пракса, се чини дека иако дипломираните студенти при Националната школа за јавна администрација се ценети за нивното добро теоретско знаење според кадровските директори нивната обука е премногу оддалечена од проблемите во областа, а нивниот недостиг на административно практично знаење и искуство ги прави несоодветни за да ги пополнат важните работни места во административната хиерархија. Во 1993 г., со указ издаден од премиерот се воспоставил Совет за обука низ работа, за којшто е одговорен директорот на Националната школа, со цел да се подобри оваа состојба. Проблемот, којшто не е ограничен само на Полска, лежи во систем за обука чијашто организација прекумерно се заснова на понуда, а недоволно на побарувачка.

Обуката низ работа е важно прашање во земјите од Централна и Источна Европа. Амбицијата да се создаде нова државна служба наложува голем напор да се променат праксите, способностите и административната култура на професионалните службеници кои работат во

⁴ *Ecole nationale d'administration*, Национална школа за администрација.

рамките на многу строга и хиерархиски поставена структура⁵. Опсегот на овие барања е опширен и се протега од совладување на техники до учење нови вредности, како и одредени аспекти на управување и разни делови од правото. Друг поттик за обука е Европа. Три од четирите анализирани земји јасно ја изразија својата амбиција да се приклучат кон Европската унија и следствено на тоа да ги променат своите структури, закони и политики. Отвореноста кон надворешниот свет, кон другите европски јазици, како и познавањето на правото и праксите на Заедницата се сметат за приоритети.

Со оглед на овие амбициозни цели, обуката низ работа, и покрај значителното подобрување, се чини дека е недоволно развиена. Ова предизвикува неколку проблеми, како што е поврзаноста меѓу обуката и развојот на кариерата, како и можноста администрацијата да извлече корист од инвестирањето во обука (поточно, да се спречат новообучените службеници да настојуваат да профитираат од своите вештини во приватниот сектор).

Во Естонија, продолжувањето на образовниот процес во административната област спаѓа под надлежност на кадровскиот оддел на државната канцеларија. Досега, овој оддел своето внимание главно го сосредоточувал на естонскиот Институт за јавна администрација (ЕИЈА), а најчесто ги занемарувал другите постојни курсеви за обука. ЕИЈА, како и многу слични институции во други земји, не се труди доволно да ги рекламира своите курсеви ниту пак да остане во тек со потребите на администрацијата. Уште потешко е да се убедат потенцијалните кандидати бидејќи програмата на Институтот не изгледа доволно привлечно ниту значајно.

Истите проблеми се присутни и во албанскиот Институт за управување со јавна администрација (ИУЈА), којшто нуди курсеви што не се доволно блиско поврзани со проблемите во оваа област. Односите на Институтот со министерствата се оценува на разни начини: според министерствата, курсевите на Институтот се недоволно приспособени, така што не одговараат на потребите на министерствата.

Во Полска, Советот за обука низ работа воспоставен во 1993 г. изработил сеопфатен извештај, во соработка со ОЕЦД/СИГМА, за „основните елементи на обуката низ работа за државни службеници“ којшто се состои од корисно упатување за дефинирањето на обуката низ работа.

Во Унгарија, воведен е систем за обука на три нивоа:

- Општиот испит во јавната администрација (Владина уредба бр. 51 – 1993 г.) е дел од програмата насочена кон осовременување на професионалното знаење на службениците што веќе биле вработени пред транзицијата. Содржината на испитот вклучува основни предмети како што се институции, општи начела на функционирање на администрацијата, управна постапка, начела на јавни финансии, управување и заштита на податоци. Системот за испитување ја одразува волјата за засилување на единството на јавниот сектор: тоа е задолжително за сите службеници во јавната служба (со неколку исклучоци дефинирани со законот и уредбата бр. 46 од 24 април 1995 г.). Оние кои нема да го положат испитот ја напуштаат администрацијата.
- Стручниот испит за јавна администрација мора да го полагаат сите службеници во јавната служба (исто така со некои исклучоци) во определен момент во нивната кариера. Ова е попрактичен испит од горенаведениот општ испит и опфаќа одреден број начела за управување и одредени елементи поврзани со правото на Европската унија. Целта на овој испит е да се потврди професионалната компетентност на службениците во јавната служба и истите да се подготват за спроведување на општите задачи во административната област. Оние кои нема да го положат испитот во пониските степени (на пр., вработен од II категорија, помлад службеник од II категорија, администратор од

⁵ Видете: Barbara Numberg, *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, ЕМТРО Регионална иницијатива за јавна администрација во Централна и Источна Европа, ноември 1995 година. Опсегот на барањата е опширен и се движи од технолошко практично знаење и искуство до стекнување нови вредности, управување и одредени аспекти на правото.

II категорија или референт од II категорија), немаат пристап до бројни финансиски придобивки, особено бонусите што им се доделуваат за повисоките категории.

- На крај, семинарите на високо ниво се организираат во соработка со меѓународни организации и фондации. Програмата Фаре на Европската унија е една од најважните од овие партнерства за обука. Прилично голем број на јавни функционери присуствуваат на овие семинари, коишто им овозможуваат на истите да ги прошират нивните професионални хоризонти на меѓународно ниво.

Унгарскиот систем е еден од најамбициозните што се воведени во Централна и Источна Европа, иако има поделени мислења, дури и во самата Унгарија, во однос на квалитетот на обуката што се обезбедува како и за нивото на испитите. Некои сметаат дека потребното ниво на стручност и понатаму е ниско, како и дека испитите се сосредоточуваат повеќе на оцената на формалното знаење отколку на професионалното практично знаење и искуство. Меѓутоа, одговорните за испитите посочуваат дека штом се прифатило начелото за одржување на вакви испити, истите постепено би можеле да се направат поселективни. Унгарија е единствената земја што се обидела својата државна служба да ја издигне до глобалните стандарди и да ги постави темелите за обуката како клучен елемент за развој на кариера. Меѓутоа, новиот систем е критикуван дека не се заснова доволно на доброволно учество. Критичарите, исто така, посочуваат и дека фактот што програмите за професионална обука се спонзорирани од приватни претпријатија игра важна улога во „пазарот“ на обука. Бидејќи овие програми се премногу скапи за администрацијата, тие за жал довеле до разликување помеѓу вработените во јавниот и вработените од приватниот сектор.

5. КАРИЕРИ

Три од четирите земји јасно се одлучиле за систем на кариера, што не ја исклучува можноста за разрешување во случај на реорганизација или, во одредени околности, професионална неспособност. Во Естонија, беше избран систем на работни места, што значи дека именувањето е поврзано со работата на конкретно работно место. Сепак, се чини дека ова не довело до никакви значајни разлики (ниту дека едниот систем би требало да се претпочита пред другиот, туку дека главното прашање е како системот треба да се спроведе).

Во Унгарија, разрешувањето врз основа на реорганизација станало прилично ретко. Кога настанува смена на министерот, општа пракса е на одредени виши државни службеници да им се понуди помалку или повеќе еднакво ново работно место со цел да се избегнат трошоците за разрешување. Разрешувањето е предвидено во случај на неуспех во општиот административен испит. Меѓутоа, исто така, тоа е возможно во случај на укинување на административните тела или ако работните места станат прекубројни за потребите. Разрешувањето може да биде и последица на професионалната неспособност или на дисциплинска постапка. Државен службеник може да се разреши и ако добил две негативни оценки за својата работа, но тоа исклучително ретко се случува во пракса. Во пролетта 1995 г., Владата одлучила да го намали бројот на јавни службеници за 15 проценти. Во пракса, поединечните администрации го почитувале барањето за намалување со отстранување на несигурните работни места, на коишто работи или кадар на определено работно време или кадар пред пензија, без да се земе предвид реалната корист од работните места што се сочувале на овој начин.

Покрај тоа, треба да се забележи дека конкуренцијата од приватниот сектор не само што е извор на проблемите поврзани со вработувањето што ги разгледавме погоре во текстот, туку и причина за заминувањата. Тешко може да се процени важноста на овој феномен, а бројките, кога постојат, се нецелосни. Меѓутоа, во Унгарија воведувањето на Законот за државна служба одиграло клучна улога во стабилизацијата на државната служба.

Изгледите за напредување во кариерата надвор од администрацијата понекогаш се преценети, што доведува до извесно разочарување (на пр. во Естонија). Општо гледано, најчесто младите вработени со највисоки квалификации одбираат да заминат. Најпривлечните сектори се финансискиот и банкарскиот, државните претпријатија, приватизираните друштва (во Естонија,

државните службеници, кои учествувале во приватизациите, на национално или локално ниво, често стануваат раководители на претпријатија).

Оцена на работата и унапредување

Во сите системи на државна служба, развојот на кариерата се заснова на два фактора што истовремено се земаат предвид: работниот стаж од една страна и оцената на професионалните вештини од друга страна. Додека првиот елемент не претставува поголем проблем, со оглед на тоа што унапредувањето се врши автоматски, вториот е многу поделикатен. Но сепак, мотивацијата и професионализмот на државните службеници зависат од вториот елемент. Меѓутоа, како и во многу западноевропски земји, утврдувањето на објективни критериуми за оцена на работата предизвикува многу различни видови на проблеми и покрај одредбите во законодавните текстови коишто, во некои случаи, утврдуваат прецизни постапки.

Проблемите што се присутни при оцената и рангирањето на државните службеници и јавните службеници се повеќе или помалку исти во најголем број државни служби, како во рамките на Европа така и надвор од неа. Според тоа, напредокот што може да се постигне во оваа област е многу релативен. Не постои магичен лек, па дури и во најдобрите системи повеќето службеници на крајот добиваат добри оценки, така што во крајната анализа главниот критериум за унапредување е работниот стаж.

На пример, во Полска законодавство обезбедува анализа на работата на службениците на секои две години. Новиот закон го обезбедува критериумот за стандардизирани технички досиеја и обрасци за евалуација. Меѓутоа, поради недостигот од прописи што ги утврдуваат прецизните критериуми и ги посочуваат следните активности што треба да се преземат, постои отпор кон самото начело за оценување. Во очите на вработените, оценувањата се потенцијално оружје коешто може да се искористи за оправдување на разрешувањата; гледано од аспект на хиерархијата, оценувањата можат да бидат изговор да се бара зголемување на платата. Некои дури ја оспоруваат и идејата на вработените да им се соопштуваат резултатите од оценувањата коишто ги засегаат. Во пракса, бидејќи конкретните постапки за рангирање допрва треба да се дефинираат, администрациите можат слободно да одлучуваат дали ќе спроведат оценувања или не.

Покрај тоа, иако искуството и способностите на службениците се земаат предвид, други посубјективни фактори, како што се личните или политичките врски со нивните хиерархиски претпоставени лица, можат да играат улога, особено во поглед на фактот што министерот има дискреционо право да ги доделува унапредувањата. Министерот самиот ја прегледува работата и професионалните квалификации на службеникот, веројатно по консултација со директорите. Слабостите на системот имаат реперкусии како врз системот за обука (отсуство на процена на потребите) така и врз унапредувањата, за коишто недостигаат критериуми. Во некои министерства, за унапредувањата, коишто се единственото средство за зголемување на платите, се одлучува од случај до случај според значењето што им се придава на професионалните квалификации и недостигот од истите на пазарот, како и преку мрежи на лични односи. Други министерства вршат големи напори за утврдување на прописи во оваа област, особено Министерството за земјоделство и Министерството за образование. Второнаведеното треба да се спомене за неговата цврста решеност да развие и да спроведе ефективна кадровска политика.

Во Естонија, не постојат формални критериуми за унапредувања, освен за основниот услов службеникот да работел најмалку шест месеци на претходното работно место. Сепак, претпоставените мора да ги оправдаат своите предлози за унапредување пред релевантниот министер или директор. Уредбата бр. 124 од 5 февруари 1996 г. што го регулира унапредувањето во кариерата наведува како лични квалитети така и објективни критериуми. Системот за оценување се обидува паралелно да ги постави описот на претходното работно место, посебните барања на работното место и оцената на личните квалитети на службеникот извршена од претпоставениот на службеникот. Според тоа, тука е вклучен и одреден степен на субјективност. Во моментот, во Естонија се прегледува системот за унапредување и прогресот.

Унгарија е единствената земја којашто има воспоставено софистициран систем за поединечно оценување. Јавните функционери се оценуваат најмалку еднаш пред да бидат унапредени на повисок степен. Очигледно, целта на оваа евалуација е да се донесе објективен заклучок за професионалната работа и за личните квалитети на службеникот и да се утврди дали истиот заслужува да биде назначен на повисоко работно место. Раководителот на одделот мора да ја оправда својата оценка, бидејќи тоа ќе има важни последици за професионалната иднина на засегнатото лице. Истовремено, кандидатот мора да биде известен за резултатите од прегледот на работата и да биде сопотписник на образецот за оценка пополнет од неговиот претпоставен. Кандидатот може да додаде свои забелешки, да поднесе жалба до трибуналот за работни односи или дури и да ја оспори одлуката што била донесена во врска со него. Меѓутоа, како и во многу западни земји, вклучувајќи ја и Франција, еден од негативните ефекти од овој детално разработен систем е дека хиерархиските претпоставени се склони да ги избегнуваат конфликтите, давајќи повеќе или помалку позитивни оценки за нивниот кадар. Оваа состојба не е ограничена на Централна и Источна Европа, но во овие земји ставот на оценувачите се чини исто така дека е поттикнат од негативните сеќавања од минатото.

Во Албанија, критериумите за оценка на работата се утврдени со уредба на Советот на министри за досиејата на државните службеници од 29 јануари 1996 година. Уредбата е делумно спроведена, но предвидено е да се развие евалуација поврзувајќи ја истата со надоместок на плата и развој на кариера.

Мобилност

Хоризонталната мобилност, т.е. мобилноста помеѓу одделите во рамките на истото министерство, но пред сè помеѓу министерствата или помеѓу министерствата и извршните агенции, е друга компонента од развојот на кариера. Таа ја дополнува вертикалната мобилност којашто произлегува од напредување или унапредување.

Во западноевропските земји, мобилноста значително варира од една до друга земја, а исто така и според степенот на координација на политиките за управување со кадрите. Иако е тешко, како општо правило, за оценка на хоризонталната мобилност, во четирите анализирани земји често се чини дека таа е слаба или дека не постои, што меѓу другото може да се припише на високиот степен на автономија што му се доделува на секое министерство во управувањето со својот кадар.

Унгарија е исклучок во овој однос, иако мобилноста се поттикнува со разрешувања коишто настануваат врз основа на економската рационализација. Инаку, вертикалната мобилност се обезбедува преку унапредување на повисоки работни места. До јуни 1990 г., преместувањата биле можни само во рамките на поединечни административни служби. Оттогаш, тие се проширени за сите тела на јавната служба во поширока смисла на поимот: административни агенции, независни тела финансирани од буџетот, судови, вооружени сили, итн. Меѓутоа, фрагментацијата на управувањето со кадри очигледно го отежнува спроведувањето на вистинските политики за вработување.

Во Полска, мобилноста тешко се инкорпорира во еден систем во којшто се смета дека службениците главно се вработени од специфично министерство (а не од државата). Мобилноста оддава впечаток на дисциплинска мерка, како што се одлуките одредени службеници да се му стават на располагање на одделот за човечки ресурси. Законодавството го обезбедува правото на службениците што се под договор да одбијат да бидат преместени, но истото не важи и за државните службеници.

6. НАДОМЕСТОК НА ПЛАТА

Сите системи за надоместок на плата се обидуваат да ги ускладат двата императива: одржување на севкупната буџетска рамнотежа и мотивирање на службениците. Во општа рамка утврдена со закон, просторот за маневрирање што го имаат раководителите се разликува.

Во Унгарија, законот од 1992 г. ги утврдува главните компоненти од надоместокот на плата: основна плата, бонуси, тринаесетта плата⁶. Владината уредба бр. 170 од 22 декември 1992 детаљно ги наведува разните видови на бонуси што може да се доделат. Основната плата се пресметува според минималната стапка утврдена од Парламентот (моментално 23.000 форинти). Платата на секој службеник е утврдена според неговото работно место во хиерархијата (класа, степен, меѓустепен) со примена на коефициент на множење. Во оваа заедничка рамка, министерствата имаат значителна слобода да ја утврдат висината на платите и бонусите. Законот дозволува варијации до 20 проценти за службениците кои спаѓаат во истата категорија за исплата, под услов исплатените плати да се покриени од сопствените средства на телото коешто е работодавач, привилегија што ја уживаат само оние избрани тела (на пр. Канцеларијата за патенти). Локалните власти го применуваат истиот систем, но имаат повеќе простор за маневрирање: основната плата може да биде утврдена на различно ниво преку одлука на локалното собрание, а дури и коефициентите може да се менуваат. Како резултат на тоа, може да постојат разлики помеѓу различни вработени како и од едно до друго тело. На одредени службеници, исто така, им се доделуваат и бонуси или дополнителни додатоци, додека на други не им се доделуваат. Платата за секое министерство или административно тело се распределува од државната благајна врз основа на работните места коишто се предвидени во буџетот. Како последица на тоа, администрациите можат да ги користат платите што соодветствуваат за отворени работни места со цел да ги прераспределат истите во форма на бонуси или други додатоци.

Во Полска, платите се уредени со законот од 1982 г. и уредбата издадена од Советот на министри во април 1995 г. во врска со државните функционери. Меѓутоа, платите се засноваат на заедничка основа само во начинот на којшто се пресметуваат. Како дел од извршувањето на годишниот буџет, дирекцијата за буџет на Министерството за финансии го утврдува, со одобрение од Советот на министри, вкупниот износ на плати за јавната администрација. Треба да се забележи дека, како и во повеќето западни земји, Полска се откажала од индексацијата на платите со порастот на трошоците за живот, што претставувало фактор на инфлација. Зголемувањата на платите се одредуваат преку преговори помеѓу засегнатите министерства (за финансии и за труд) и главните синдикати. Главно Министерството за финансии го утврдува годишниот износ на плати што треба да се распредели на различни министерства. Министерството за труд соработува во овој процес на распределба, но неговата улога дополнително е проширена, несомнено преку враќање на претходните практики кога министерството имало целосен авторитет да ги утврди платите за сите работници. Всушност, министерствата, јавните тела и синдикалните организации се упатуваат на Министерството за труд за спроведување, или дури и за приспособување, на скалата за плата. Освен ова, процесот на одредување на платите, како и поопшто управувањето со кадри коишто добиваат надоместок на плата преку јавниот буџет, е децентрализиран во голема мера. Секое министерство е прилично слободно да го одреди износот на надоместок на плата што е применлив за неговиот кадар (со исклучок на даночните органи, царинските службеници, како и самите министри, за кои се утврдени посебни правила). Оваа слобода се манифестира преку можноста од износот на плати да се извлечат сумите што соодветствуваат за непополнетите работни места со цел да се соберат надоместоците за плата на утврдените службеници. Ова резултира со висок (неодреден) размер на отворени работни места.

Во Естонија исто така, министерствата чуваат работни места во резерва со цел да се зголемат платите или да ги исполнат непредвидените потреби. Слично на тоа, создавањето нови структури често е поттикнато од создавањето на нови раководни работни места.

Сепак, би можело да се запрашаме дали овие работни места се излишни за потребите или дали фактот што тие и понатаму се отворени значи дека администрацијата има премал број вработени. Ограничениот развој на алатки за управување со кадри го отежнува одговорот на ова прашање. Како алтернативно решение би можело да се спроведе соодветна анализа на

⁶ Бонусот на крајот од годината еквивалентен на една месечна плата.

задачите што треба да се преземат, придружено ако е потребно со зголемување на некои од платите.

Во Полска, секој јавен орган има кадровски оддел којшто ги ажурира поединечните евиденции за членовите на кадарот (вклучително и сите информации во однос на нивниот идентитет, семејна состојба, стручна спрема, кариера, итн.) Овој оддел е одговорен за испитување на соодветноста на предлозите на министерот за поединечните унапредувања со правилата во сила и со досиејата на засегнатите лица. Како што веќе видовме во однос на вработувањето, во пракса кадровскиот оддел го дава своето одобрени во речиси сите случаи. Досиејата рачно се обработуваат бидејќи нема интегриран меѓуминистерски информациски систем, ниту мануелен ниту компјутерски. Платите се исплаќаат во готово. Според прописите, со секоја категорија на работни места е поврзана скала на исплата наречена „категиорија на плата“. Нивото на секоја категорија се утврдува на годишно ниво од страна на Министерството за труд и социјални работи во консултации со Министерството за финансии.

Во сите анализирани земји, платите значително се разликуваат во зависност од работата и од администрацијата. На пример, во Полска службениците на Врховниот суд заработуваат во просек три пати повеќе од оние во министерството каде што платите се најниски, односно од Министерството за правда. Просечната плата во Министерството за финансии е двапати поголема отколку во Министерството за правда. Слично на тоа, платите на службениците кои работат за локалните власти се обично повисоки отколку оние на службениците кои работат во централната управа. Износите на платата ги утврдуваат самите локални власти. Во Полска, овие органи успеваат да го зголемат надоместокот на плата на својот персонал, давајќи им минимални дополнителни должности (наместо да ангажираат надворешен персонал). Ова е слично на Естонија, каде што одредени органи, како што се царинските, даночните и агенцијата за приватизација, се овластени да исплатат плати од 20 до 40 проценти повисоки од оние коишто се содржани во скалата за исплата.

Друго важно прашање е разликата во платите помеѓу највисоката и најниската хиерархија. Ако вкупната плата (вклучувајќи ги бонусите и додатоците) се земе како референтна точка, разликата е многу мала во Албанија (1:2). Во Полска, оваа разлика е поголема, помеѓу 1:4 и 1:4,5 во просек, иако постојат значителни варијации од една во друга администрација. Во Естонија, ако споредбата ја ограничимо на разликата помеѓу скалите на исплата ќе добиеме многу поголема разлика (официјално 1:7), но реално разликата е помала бидејќи платите ретко ги достигнуваат највисоките степени. Сепак, од четирите анализирани земји, Естонија има далеку најразнообразна хиерархија. Унгарија е прилично блиску до тековните просеци на западноевропските земји, со максимални размери од 1:7,5 за државната служба, гледано во строга смисла, како и 1:5 за службеници во јавната служба. Меѓутоа, во оваа земја треба да се земе предвид минималната плата утврдена со законодавството од 1992 г., коешто малку ја намалува скалата за надоместок на плата во јавната служба.

Еден од главните проблеми со коишто се соочуваат четирите анализирани земји, како и со повеќето земји во транзиција, е брзото проширување на приватниот сектор којшто нуди високи плати. Надоместокот на плата во администрацијата не е секогаш доволно привлечен за младите и висококвалификувани највисоки службеници, особено во Полска и Унгарија. Како може да се одржи надоместок на плата и систем на кариера кој ќе го одврати најспособниот и најдобро квалификуван кадар да не ја напушти администрацијата? Покрај општите, но неопходно ограничени мерки, како што се глобалното зголемување на платите (коешто во голема мера зависи од буџетските ограничувања) се користат и посебни поттикнувања. На пример, на највисоките службеници им се нуди можноста да ја претставуваат државата при одборот на директори во национализираните друштва. На пример, во Унгарија овој систем во некои случаи им дозволил на службениците да ги удвојат своите плати. Често (или законски или во пракса) се толерира и вршење на повеќе јавни, или дури и приватни функции. Овие активности се предмет на различни степени на уредување (видете подолу). Во Албанија, добиениот надоместок на плата во рамки на овластените второстепени активности не може да изнесува повеќе од две месечни плати на годишно ниво. Меѓутоа, прописите често се

заобиколуваат. Во Естонија, државните службеници се исто така активни како консултанти во приватни фирми.

Најдобриот поттик и понатаму се бонусите, коишто може да им се доделуваат на вработените како признание за нивните посебни квалификации или како награда за исклучителното извршување на работата. Обично се користат два вида бонуси. Оние поврзани со објективните критериуми (семејни додатоци, додатоци за преместување, бонуси за странски јазици, бонуси за активности што претставуваат ризик за здравјето и безбедноста, итн.) автоматски се доделуваат. Како и во други земји, бонусите поврзани со вршењето на посебна функција или работа може да се користат за други намени и неселективно се доделуваат како средства за зголемување на платите за сите или за некои од вработените, во зависност од достапноста на средствата. Во Полска, во зависност од засегнатата администрација, размерот на плати што се исплаќаат во форма на бонуси варира помеѓу 4 проценти и 60 проценти.

Ваквите исплати на бонуси понекогаш можат да доведат до големи нееднаквости во распределбите на надоместоците на плата. Како општо правило, нееднаквостите не се ограничени на земјите што се анализираат и привилегираната положба што Министерството за финансии ја ужива во многу земји му дозволува на истото на своите службеници да им нуди поповолни кариери и бонуси. Недостигот на транспарентност во распределбата на бонусите може да се забележи и во западните земји, како и други добропознати практики како што се резервирањето на посебен третман за администрациите за контрола (како и Министерството за финансии) или давањето предност на неразнообразните системи на бонуси засновани на хиерархиската положба наместо на извршената работа на засегнатите лица. Сепак, овие нееднаквости уште повеќе се зголемуваат преку автономијата што им се доделува на министерствата и на локалните власти и природните движења на пазарот на трудот којшто е склон да нуди поголем надоместок на плата за најбараните работни места. Овие разлики, исто така, имаат ефект да ги одвратат најспособните кандидати да не влезат во секторите на коишто им недостигаат средства и коишто нудат пониска плата. Покрај тоа, тие поттикнуваат сè поголема нерамноотежа помеѓу политички влијателните министерства и другите коишто имаат помало влијание.

Севкупниот впечаток што го оддаваат четирите анализирани земји е дека постои голема разновидност во надоместокот на плата во зависност од министерството, од тоа дали службеникот припаѓа во централните или во локалните органи на власта, па дури и од локацијата. Точно е дека политиката за плата кај јавната служба едноставно не може да ја занемари реалноста на пазарот на трудот и повисоката цена што се нуди за некои професии.

7. ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ – ПРОФЕСИОНАЛНА ЕТИКА

Порано, правата и должностите во јавниот сектор се уредувале со Кодексот на труд. Одредбите од овој Кодекс биле прилично нејасни, додека повредите не се објавувале секогаш и правата не биле секогаш добро дефинирани. Сега правата и должностите се дефинирани со Законот за државна служба. Меѓутоа, законодавните текстови и понатаму се нејасни за неколку клучни прашања како што се конфликтот на интереси и неусогласеностите или должноста за известување на јавноста (и доверливоста). Во отсуство на какви било прецизни критериуми што ја дефинираат, на пример, границата над којашто јавниот интерес е во опасност од вршењето на одредена функција во приватниот сектор, како и во отсуство на какви било изводливи постапки, се чини дека законодавство не оди подалеку од формулирањето на некои општи начела. Спротивно на ова, кога прописите се премногу детални, како во Естонија, тие не можат веднаш да се спроведат.

Општо земено, главните должности на државните службеници се:

- почитување на Уставот и правото;
- послушност кон претпоставените (предмет на одредени тесно дефинирани прописи);
- непристрасност, чесност;
- објективност;

- информирање на јавноста;
- „посветеност“ (Албанија);
- чување на угледот на јавната служба и државните тајни (Унгарија);
- присуствување на курсеви за обука и полагање испити (Унгарија).

Правата се дефинирани на различни начини: сигурност на работното место (Албанија, Унгарија), правото да се добие обука и плата, правото да не се биде преместен против сопствената волја, правото на членство во синдикат. Унгарското право ги признава и правата од политичка природа. Правото на штрајк постои во Унгарија (но неговите ограничувања се утврдени во согласност со спогодба потпишана од Владата и синдикатите во 1994 година) и во Полска, но не во Албанија; Естонското законодавство, коешто првобитно го негираше правото на штрајк, беше изменето и дополнето во овој однос во декември 1995 година.

Постоењето на синдикати е повеќе или помалку ново во зависност од земјата. Во целост, достапни се релативно малку информации за стапката на синдикализација во државните служби на анализираниите земји, но се чини дека е ниска, а синдикатите понекогаш трпат негативен углед наследен од советскиот период. Општо гледано, сè уште не е воведено колективното преговарање (ниту пак учеството на синдикатите во управувањето); меѓутоа, Унгарија е исклучок во овој однос.

Унгарскиот Закон за државна служба дава детални одредби во оваа област и синдикатите играат важна улога. Законодавството ја признава нивната улога во претставувањето на интересите на вработените и го дава правото на пристап до информации со што им овозможува на синдикатите да интервенираат во дисциплинските постапки на барање на засегнатите службеници. Синдикатите се овластени да учествуваат во Форумот за помирување на интересите во државната служба, консултативно тело воспоставено во 1993 г., како и во колективното преговарање. Се чини дека овој Форум има одиграно позитивна улога во формулирањето на етичките стандарди (видете погоре) и во областа на платите.

Значајно е дека осетливото прашања за вршењето на повеќе функции се обработува, во зависност од случајот, или во главата за должностите или во онаа за правата.

Во Албанија, законот му го доделува на државниот службеник правото да врши дополнителна јавна активност „ако оваа активност не е во конфликт со неговите [главни] функции“ (една постара уредба од Министерството за финансии веќе им имала забрането на царинските и даночните службеници да работат во приватниот сектор.)

Во Естонија, хиерархискиот орган може да додели овластувања за вршење повеќе функции со приватна активност под услов активноста да не го загрозува вршењето на функциите и да не му штети на угледот на организацијата. Забрането е членство во управните или во надзорните тела на трговски друштва. Меѓутоа, ова ограничување не се применува за јавните претпријатија. Во пракса, одреден број виши државни службеници ги комбинираат своите работни места со конулантски или други активности. Правото им наложува на сите државни службеници на годишно ниво да доставуваат декларација за нивниот недвижен и личен имот; вклучително и коли, бродови, авиони, итн. Во секој случај, не постои одредба за санкции и јавните власти губат дел од својот кредибилитет формулирајќи, во редовни интервали, детални прописи за уредување на подароците на државните службеници.

Во Естонија се воведени прописи за да се забранат заминувањата на државните службеници во друштва над коишто имале надзорно овластување. Меѓутоа, не се знае дали се спроведени овие одредби од Законот за државна служба, едноставно затоа што нема централизиран регистар за обезбедување информации за работните места коишто вклучуваат вакви контролни функции или работните места на коишто работеле државни службеници што ја напуштиле администрацијата. Во овој однос може да се забележи дека достапноста на алатки за управување со кадри е предуслов за да се наложи усогласување со прописите. Покрај тоа, овој проблем е поврзан со прашањето на неусогласеностите. Во однос на тоа, естонскиот извештај забележува дека во некои случаи станува покорисно истовремено да се држат работни места во

јавниот и во приватните сектори, отколку да се напушти државната служба за приватна кариера, што понекогаш се покажува како разочарувачка.

Унгарскиот закон се справува со прашањето за неусогласеностите. Тој им забранува на државните службеници да вршат изборна функција, ако тоа спаѓа во рамките на нивната професионална одговорност. Вршењето на приватни дејности е предмет на овластување и не смее да претставува ризик што би можел да ја компромитира неутралноста и непристрасноста на засегнатиот службеник. На вишите државни службеници им е забрането да вршат каква било друга функција (со исклучок на одредени интелектуални и уметнички дејности како што е предавање). Членството во управното тело на приватно претпријатие не спаѓа во рамките на неусогласеностите, под услов ова членство да не претставува конфликт на интереси, во тој случај законот наложува службеникот да си даде оставка (автоматски или со период на известување од 30 дена).

Во Полска, законот е многу строг во однос на неусогласеностите. Забрането е вршење на повеќе функции без овластување од раководителот на одделот. Може да не се даде дозвола ако постои какво било сомневање дека непристрасноста на засегнатиот службеник би можела да биде компромитирана или ако постои ризик од конфликт на интереси. Меѓутоа, во пракса постапките се пофлексибилни, но се разликуваат од министерство до министерство. Министерството за труд и социјални работи ретко дава дозвола за вршење на друга дејност (освен за предавачки активности коишто не се поклопуваат со работните часови во администрацијата). Спротивно на ова, во Министерството за трговија и индустрија, како и во Министерството за култура и уметност, веднаш може да се добијат овластувања за работа на второ работно место засновано на неполно работно време. Причината за ова е дека тие претставуваат поттик за службениците да останат во јавниот сектор. Во некои случаи, потесно толкување на концептот на дополнителна работа, како што е предвидено во Кодексот на труд, им овозможува на службениците воопшто да не им е потребно овластување. Законот, исто така, го забранува членството на државните службеници во управните и надзорните тела на приватни друштва, со исклучок на лицата именувани со закон да ги претставуваат јавните интереси. Во второнаведениот случај, се отвори дебата за законитоста на исплатата на надоместоци за ваквите службеници; Министерството за правда ги откри имињата на оние службеници кои добиле вакви надоместувања и им се закани со отпочнување на законска постапка. Меѓутоа, овие закани не беа проследени, иако некои од овие државни службеници биле заменети и сега се чини дека ваквите функции повеќе не можат да бидат исплаќани.

Поединечното однесување не може веднаш да се процени и ги одразува актуелните вредности. Постигнат е напредок во оваа област, иако често се пренесува индиферентноста во однос на јавноста што била честа појава за време на комунистичката ера. Албанскиот извештај наведува некои од карактеристиките на државната служба: арогантност, сервилност, бавност. Според естонскиот извештај, бирократскиот став и индивидуалистичката култура се главните закани за јавниот интерес. Во Естонија, честите промени на министрите довеле до нестабилни работни услови. Како резултат има недостиг од мотивација и рамнодушност кон резултатите. Често, интеракцијата меѓу јавната служба и јавните односи сочинува еден од елементите што ја дефинираат културата на државната служба.

Направени се напори да се подготват кодекси на однесување. Во Унгарија, ваков кодекс бил изработен како резултат на соработката помеѓу Советот на јавната администрација и јавната служба. Се одвива дебата за прашањето дали усвојувањето на стандардите треба да се спроведува преку спогодбен процес наместо преку законодавните средства. Сепак, постои ризик прописите повеќе да се сосредоточат на заштитата на организацијата и на нејзиниот углед отколку на осигурување на квалитетот на услуги што им се обезбедуваат на корисниците, како што се покажало во случај со Министерството за култура во Естонија.

Во Албанија, етиката во јавната служба се уредува со уредба на Советот на министри од 16 септември 1996 година. Истата содржи одредби во однос на чесноста, непристрасноста, конфликтот на интереси и односите со јавноста.

Полска сè уште не успеала со нов текст да го замени поранешниот Кодекс на однесување којшто датира од комунистичката ера.

Корупцијата, до којашто тешко може да се пристапи, обично се смета за сериозен проблем. Како една од причините за корупција, естонскиот извештај ја анализира малата големина на една земја во којашто сите се познаваат меѓу себе, отсуство на добро етаблирана елита, како и ненадејната прераспределба на богатството, што настана по транзицијата (како што забележа еден социолог, „порано сите беа сиромашни“). Распространето е верувањето дека личните мрежи играат клучна улога при доделувањето договори, а некои политичари и виши државни службеници дури поседуваат и банки. Меѓутоа, факт е дека случаите на корупција ретко се обелоденуваат или се казнуваат. Кога се обелоденуваат и казнуваат, тоа често е од политички причини. Очигледно, оваа состојба значително ја оштетува администрацијата и нејзиниот углед.

Во Унгарија, јавното мислење е многу осетливо за проблеми на корупција, а неколку настани доведоа до разрешување на инкриминирани службеници.

Дисциплина

Претходно уредени од Кодексот на труд, дисциплинските системи во овие земји сега имаат рамка на нови правила. Сложеноста на овие прописи со коишто се уредуваат дисциплинските постапки се разликуваат од земја до земја. Почитувањето на правилата за одбрана и оспорување на санкциите пред независно тело се клучните елементи коишто ја гарантираат објективноста на системот што во моментот полека се воведува.

Дисциплинската постапка утврдена во Унгарија опфаќа две фази: фаза на истрага, проследена од фаза на донесување пресуда. Правата на одбраната се загарантирани (правото на сослушување, на правна помош или застапување итн.). Во Полска, дисциплинската постапка е систем на две нивоа во рамките на администрацијата, којшто е поврзан со правото на жалба пред судовите. Во зависност од земјата, санкциите можат да се оспорат пред судовите за работни односи (Унгарија), или пред управните судови (Естонија, Полска). Во Албанија, системот за санкции е централизиран во голема мера, при што министерството донесува одлука по препораки од неговите раководители на оддели. Системот за жалби утврден со законодавството треба допрва да се воведи.

Меѓутоа, спроведувањето на судски постапки наидува на бројни пречки како што е стравот од скандал којшто, во некои случаи, доведува до вонсудски спогодби, или дури и до принудни оставки (Естонија, Унгарија). Разрешувањата како последица на дисциплинска постапка се ретки. Сепак, во Албанија приближно 350 царински службеници и финансиски контролори беа разрешени во текот на минатата година заради корупција. Во Полска, во текот на ова истражување преземени се само мал број случаи на полесни прекршоци (необјаснети отсуства, кога досиејата не биле прегледани до истекот на рокот, итн.). Во еден случај на неовластено вршење на повеќе функции, службеникот на кого ова се однесува претпочитал да си даде оставка; во друг случај, дисциплинската постапка се чини дека била прекината.

8. ОДНОСИ СО ЈАВНОСТА

Често државните службеници се мета на јавната критика заради бавноста и неефикасноста на бирократијата, корупцијата, итн. Иако понекогаш тие може да служат како жртвени јарци за незадоволството на населението навикнато на една патерналистичка држава, исто така, точно е дека културата на државната служба не е секогаш насочена кон корисниците. Љубезноста и услужност кон јавноста се нерамномерно распределени. Во Унгарија, кога ќе се утврди дека жалбата на некој граѓанин во однос на однесувањето на одреден државен службеник е оправдана, хиерархиски надлежниот орган е обврзан да започне дисциплинска постапка (сепак, може да се претпостави дека само сериозните примери на неправилно однесување би довеле до наложување на санкција).

Иако постојат законодавни текстови за слободен пристап до информации, тие го уредуваат и секое право на пристап до административни информации. Должноста за информирање на јавноста често се искажува со послаби поими отколку забраната за откривање тајни или

информации коишто би можеле да ѝ наштетат на администрацијата. Во пракса, ставовите кон доверливоста значително се разликуваат.

Во Естонија, член 44 од Уставот наложува должност за информирање на јавноста. Ова се однесува на информации од општа природа во врска со јавното здравство, животната средина, повредите на човековите права, образованието, корупцијата или кривичната статистика. Истото важи и за информации околу платите на членовите на Владата и локалните власти (но, не и на административните тела...). Сепак, останува фактот дека во отсуство на посебно законодавство за слободата на информирање, јавните власти поседуваат големо дискреционо право да утврдат кои информации може да се обелоденат.

Во Унгарија, јавноста на личните податоци и информациите од општ интерес за јавноста е гарантирана со Законот од 1992 г.; меѓутоа условите коишто го уредуваат неговото спроведување се утврдени во внатрешните прописи на секое тело. Се чини дека овие прописи даваат прилично ограничени дефиниции како за групата на лица што имаат корист од пристапот до информациите така и за опсегот на овие информации. Информациите што се сметаат за тајна се дефинирани во законодавството донесено во 1995 година. Непреземањето соодветни сигурносни мерки на претпазливост и објавувањето информации коишто би можеле да им наштетат на административните активности се сметаат за дисциплински прекршок.

Во Албанија, слободата на пристап до информации е уредена со различни правила во зависност од министерството (на пример, Министерството за финансии не овластува пристап до документи во однос на буџетот). Предвидено е законодавство за службени тајни.

9. ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА И ПОЛИТИКА

Начинот на којшто секоја од земјите што се разгледуваат во ова истражување го обработува прашањето за односите помеѓу администрацијата и политиката (како што е наведено во воведот на овој Извештај) открива многу различни концепти за начелото на неутралност на администрацијата и нејзината подреденост пред органите на власта.

Некои земји во Западна Европа, како што е Обединетото Кралство, сметаат дека администрацијата мора да остане потполно неутрална и следствено на тоа да одржи јасна поделба помеѓу политичките и административните нивоа. Во други земји, нормалното функционирање на демократијата и политичкиот плурализам се смета за компатибилно со одреден степен на политизација, којашто е поврзана со начелата на заслуги и развој на кариера. Истата разнообразност се забележува и во Централна и Источна Европа.

Поточно, прашањето околу односите помеѓу администрацијата и политиката има неколку аспекти. Првиот аспект е можноста за комбинирање на вработувањето во државната служба со политичките активности (членство во политичка партија, воен орган, вршење на изборна функција); вториот е влијанието на политичките фактори за вработување и развој на кариера. Ограничувањето на политизацијата на повисоките нивоа во државната служба е контроверзно прашање и многумина сметаат дека во периодот на транзиција прифатлив е одреден степен на политизација.

Во секој случај, тешко е да се процени ситуацијата, бидејќи влијанието на политичките фактори во рамките на дадена земја може значително да се разликува низ времето како и од еден сектор до друг. Покрај тоа, како што забележавме погоре, политичките фактори може да имаат помало влијание на повисоко ниво во случаи кога се бараат професионални вештини за коишто има посебно голема побарувачка на пазарот на труд.

Општо, постојат неколку ограничувања за учеството на државните службеници во политички активности. Во Унгарија, се забранува истовремено вршење изборна функција со работно место во администрацијата кога постои ризик од мешање во одговорностите на засегнатиот службеник. Во Естонија, се забранува членство во управните тела на политичките партии. Во Албанија, член 33.6 од Законот за државна служба на државните службеници им го доделува правото да вршат политички активности, освен ако постојат спротивни законски одредби и ако

овие активности не се компатибилни со вршењето на нивните функции. Тие не се овластени да имаат функции во политички партии или во некоја политичка организација.

Во секој случај, овие прописи немаат големо влијание врз степенот на политизација на администрацијата и пред сè врз вишите државни службеници. Албанскиот закон дефинира категорија на „политички именувани функционери“ кои можат да бидат разрешени од политички причини. Во оваа земја, којашто ги претрпела најдраматични промени од четирите земји што се разгледуваат, имало голем број разрешувања од овој тип на почетокот од периодот на транзиција. Меѓутоа, тешко е да се процени политичкиот притисок што се вршел врз администрацијата.

Во Полска, исто така, политичките фактори играат улога при вработувањето и развојот на кариерата, повремено на сметка на професионалните вештини и владеењето на правото. Сепак, некои министерства, особено Министерството за образование, се обидуваат со одреден успех да ги надминат овие практики.

Во Естонија, системот поминал низ тешко искуство со реорганизациите од 1990 г., коешто довело до брзи напуштања на службата и до брзи унапредувања како и до пренадуени квалификации. Истовремено, за некои млади службеници администрацијата (благодарение на обезбедената обука и контакти) стана отскокна штица за кариери во приватниот сектор и во политиката. Ова очигледно претставувало извор на фрустрација за оние кои сметале дека нивните перспекти на кариера се ограничени како резултат на тоа, особено постарите службеници кои немале алтернатива освен да ги бранат своите стекнати работни места.

10. ПРАШАЊА ШТО ТРЕБА ДА СЕ РАЗГЛЕДААТ

Професионална и ефикасна јавна администрација подразбира компетенти, мотивирани и непристрасни државни службеници кои работат во систем којшто е потполно посветен да му служи на јавниот интерес. Додека концептуално релативно лесно може да се изработи профилот на државна служба заснована на заслуги, очигледно многу потешко е да се дефинираат начините и средствата за воспоставување на таква државна служба. Посебниот контекст на секоја земја, особено историските, културните, економските и општествените фактори, често имаат далеку поголема улога во утврдувањето на успехот или на неуспехот на една реформа отколку институционалните мерки. Можностите за промена, исто така, може да се ограничени од политички пречки или буџетски ограничувања. Ова не го менува фактот дека транзицијата е во еволутивен процес. Може да се извршат дополнителни подобрувања и да постојат силни поттици за реформа, вклучително и изгледот за приближување кон Европската унија и единствениот пазар.

Еден од предусловите за реформа е кариерите во администрацијата да се направат попривлечни, не само во однос на платите и бонусите (коишто задолжително ќе бидат ограничени од буџетски ограничувања), туку и во однос на гарантиран развој на кариерата, престиж и професионална мобилност.

Овие цели се обработени во следната дискусија за прашањата:

10.1. Начело и воспоставување на законска рамка за државната служба

10.1.1. Универзално е признаена потребата од едноставни правила коишто веднаш може да се применат и сите четири земји што се анализираат имаат усвоено законска рамка за државната служба.

Меѓутоа, иако усвојувањето на вакво законодавство може да обезбеди непроценлива правна рамка (дефинирање на делокругот на државната служба, правила за вработување и управување со кариерата, итн.), се чини дека е подеднакво важно овие правила што се утврдени со закон да бидат признаени и прифатени од сите засегнати страни и да се пренесат во практиките на управување.

Покрај тоа, дискусијата не може да се ограничи само на оние јавни функционери кои имаат правен статус на државни службеници, чиј број значително се разликува од една земја до друга. Професионализмот и резултатите од работата на целиот кадар во министерствата и извршните

агенции (да останат во рамката на тековната студија), исто така, треба подетално да се испитаат, независно од правниот статус на засегнатиот персонал.

10.1.2. Општо земено, возможно е да се утврдат неколку типови на функции и нивоа на одговорност коишто значително се разликуваат според важноста од една земја до друга. Во секој случај, разграничувањето на различните категории воопшто не е едноставно и мора да се земат предвид специфичните карактеристики на земјата што се разгледува:

- Работните места од политичка природа или коишто обезбедуваат поддршка за функции директно поврзани со кабинетот на министерот може да се утврдат како функции на власта.
- Логично би било лицата именувани на вакви работни места да не спаѓаат во рамките на државната служба, со оглед на тоа што нивната улога е да вршат низа функции коишто им се доверени од политичките органи.
- Работните места коишто наложуваат одговорностите за донесување одлуки, формулирање и дефинирање на јавните политики, заедно со задачи на управување и надзор, може да бидат предмет на законската рамка на државната служба, ако постои ваква рамка. Овој тип на работни места наложува посебни квалификации и неутралност, коишто вредат за да се дефинираат и заштитат со закон. Корисно би било одреден број на посебни функции, како што се оние вклучени во фискалната администрација, потполно да се отстранат од рамката за државна служба. Исто така, на ова ниво најмногу се забележува потребата од квалификувани и мотивирани виши службеници, за кои приватниот сектор е особено привлечен.
- Работните места што вклучуваат административни и извршни задачи, се разбира, би можеле да имаат или статус на државна служба или да бидат опфатени со колективните договори и со кодекс на труд, под услов законодавството да одредува точно каде е границата помеѓу овие две категории.
- Работните места коишто се поврзани со посебни функции, како што е полицијата, правосудството или вооружените сили, се опфатени со посебни статuti.

10.2. Проектирање и спроведување на кадровска политика

10.2.1. За време на периодот на транзиција, севкупните мандати на поединечни администрации значително се развиле. Се појавиле нови задачи, како што е подготовката за европската интеграција, додека други пак станале помалку важни. Иако во некои сектори се спровеле реорганизации, понекогаш придружени со разрешувања, потребата за исполнување на моменталните барања во најголем број случаи не вклучувала севкупен преглед на распределбата на човечките ресурси и усогласувањето на ваквите ресурси со задачите што требале да се извршат. Ваквиот преглед би наложил прилично детално истражување на бројот на службеници вработени од секој оддел, заедно со личните детали (возраст, ниво на образование, искуство, итн.). Целта не е само да се покаже долготрајниот недостиг на ресурси, којшто администрациите веднаш го објавуваат, туку и да се спроведе квалитетна процена на користењето на постојните ресурси во однос на задачата што треба да биде спроведена во секој оддел. Се работи за расветлување на процесот на донесување одлуки преку избегнување на произволни или стандардизирани ограничувања во кадарот без да се земат предвид реалните потреби и преку допуштање на неопходното прераспределување на персоналот.

10.2.2. Се чини дека постои корелација помеѓу слабата усогласеност на политиките за управување со кадри и проблемите што се среќаваат при воспоставување на професионална државна служба. Вистина е дека раководители на кадровските оддели можат да извлечат директна корист од просторот за маневрирање и флексибилноста што им ги обезбедува нивната автономија при вработувањето и пред сè при доделувањето надоместок на плата. Исто така, точно е дека оваа слобода им дозволува на некои раководители да експериментираат и да развијат иновативни политики за управување со кадри, коишто потоа служат како поуки од корист за други министерства. Меѓутоа, се чини дека недостигот од тело

за координација, советодавно и тело за спроведување на политиките има негативно влијание врз управување со кариерата затоа што би можел да ги поткопа напорите вложени за државната служба да се направи попрофесионална и поефикасна.

Додека координацијата не е цел сама по себе (лошо проектиран координативен систем би можел дури и да ги отежни постапките), минимално ниво на координација, сепак, би можело да донесе подобрувања и, особено, да помогне да се спречат поединечни министерства во воведувањето на противречни прописи или политики поради корпоративни или други врски. Ова не значи дека централизираното управување со кадри треба да му биде доверено на еден орган на власта. Од друга страна, ваквата координација би можела да го вклучува спроведувањето на приоритетите утврдени на национално ниво, совпаѓањето на ресурсите со целите и следењето на управувањето со кадри.

10.2.3. Останува отворено прашањето кои би биле најефективните средства за развивање на ваква координација, а одговорите несомнено би се разликувале од една до друга земја. Во оваа област ефикасноста мора да се приспособи на реалноста. Искуството покажува дека воспоставувањето на тела со функции коишто или се премногу амбициозни или се слабо дефинирани е фактор на неуспех. Меѓутоа, координацијата може да постигне напредок во области каде што таа му е доверена на тело со прецизни и реални задачи сразмерни со доделените ресурси. Се чини дека воспоставувањето на едноставна структура во рамките на една институција со доволно овластување (Кабинетот на премиерот, Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд, Министерството за државна служба, или други) може да има позитивна улога во охрабрувањето на министерствата да водат усогласени и кохерентни политики. Препорачливо е функциите на едно вакво тело јасно да се утврдат и реално да се формулираат.

10.3. Инструменти на кадровска политика

На кои инструменти може да се потпре една кадровска политика? Бројни забелешки изложени во текот на оваа студија можат да дадат некои почетни одговори на ова прашање.

10.3.1. Независно од улогата што му е доделена на координативното тело, од клучно значење е улогата на кадровските дирекции во рамките на секое министерство. Кога на ваквите дирекции им се дадени овластување, стабилност и ресурси потребни за вршење на нивните функции, човечките ресурси се управуваат со поголема строгост и значително се намалува влијанието на политичките фактори или на личните мрежи. Исто така, корисно е ако кадровските политики се разбрани и прифатени од сите засегнати службеници, а за оваа цел би можеле да се организираат активности за подигање на свеста и за обука.

10.3.2. Еден инструмент за усогласување на правилата за управување и сообразност се состои од создавањето на единствен регистар за кадар, за којшто е дадена одредба во уредбата од 1996 г. во Албанија, а којшто веќе се применува во тековната пракса во Унгарија (регистар на персоналот) како и во многу западноевропски земји. Ваквиот инструмент, исто така, му овозможува на координативното тело да ги следи сите одлуки на управување и да обезбеди дека политиките за човечки ресурси се усвоени на национално ниво и дека се почитуваат. Можат да се предвидат неколку типа на управување, во зависност од методите на организацијата и распределбата на овластувањата помеѓу министерствата, од една страна, како и развојот на компјутерски ресурси од друга страна. Компјутеризираното управување е најфункционалниот метод, бидејќи создавањето на мрежа овозможува споделување на регистарот. Меѓутоа, во случаи каде што моментално не може да се изведе компјутерски заснован систем, личните досиеја можат рачно да се обработуваат во првата фаза од подготовката за премин кон компјутеризирано управување.

10.3.3. Во случаите каде што ова се одвива, обезбедувањето информации за правилата со коишто се уредуваат работните места и управувањето со кариери може да се смета како многу позитивна мерка, којашто овозможува да се привлечат поголем број кандидати и да се зголеми мотивацијата на службениците. Еден аспект на овие информации е објавувањето огласи за работни места, коешто значително допринесува за подобрувањето на праксата на вработување (видете подолу).

10.3.4. Иако прашањето не е директно обработено, повремениот јаз што се забележува помеѓу теоријата и праксата го отвора прашањето за контролите. Непочитувањето на прописите би можело да се должи на недостатоци во постојните механизми.

Контролите можат да бидат или со судска надлежност или вонсудски (административни). Вонсудските контроли, коишто се користат како превентивна мерка, може да имаат неколку форми. На тој начин, верификацијата на усогласеноста со финансиските прописи претставува ефективен инструмент на секојдневна основа со цел да се поништат одлуките коишто не се во согласност со важечките законодавни и регулаторни одредби. Според тоа секоја одлука што има последици врз буџетот, дури и на најниското ниво, подразбира дека е потребно јасно одобрение од надлежен орган за финансиска контрола именуван од Министерството за финансии и којшто е дел од секоја јавна администрација; доколку не е доделено вакво одобрение, одлуката може да остане блокирана. Може да бидат вклучени и други типови на институции за административна контрола (комисии, инспекторати, итн.).

Судската контрола може да ја применат специјализирани и неспецијализирани судови. Прелиминарната фаза на може да се состои од создавање на управни апелациони судови на министерско или друго ниво. Овие судови, веројатно сочинети од претставници од кадарот и од администрацијата, може да бидат одговорни за разгледување на жалбите против одлуките донесени од раководството.

Ваквите контроли, со самото свое постоење, не само што помагаат да се зајакне владеењето на правото туку и служат за зголемување на довербата и мотивацијата на службениците во однос на нивната кариера и за подобрување на угледот на администрацијата.

10.4. Вработување

Вработувањето е прашање од суштинско значење. Всушност, тоа ја утврдува иднината на администрацијата преку обновување на генерациите од кадарот. Влоговите се важни бидејќи вработувањето на несоодветни службеници носи ризик од долгогодишно ограничување на можностите за воведување на државна служба што е воедно ефикасна и веродостојна во очите на приватниот сектор и странските партнери.

Треба да се посвети посебно внимание на одредени елементи коишто влијаат и врз неутралноста и врз привлечноста на администрацијата: прво, обезбедувањето на информации за постапките и описите на работните места; второ, асортиманот на методи за избор.

10.4.1. Обезбедувањето информации за јавноста е еден од клучните фактори при воспоставувањето на владеењето на правото и при обезбедувањето на неутралноста на администрацијата. Меѓутоа, транспарентноста во однос на методите и на критериумите на вработување, исто така, допринесува за професионализмот во јавната служба: нудејќи им ја на што поголем број луѓе, особено оние со потребните квалификации, можноста да се подготват и да се пријават за работните места што се предмет на вработување во иднина, администрацијата ја зголемува селективноста во ваквите процеси на вработување.

Обезбедувањето на информации најпрво се однесува на нивото на применливи правила: условите коишто кандидатите мора да ги исполнат (во однос на возраста, стручната спрема, итн.), прецизните методи и критериуми за избор во поглед на типот на работно место што треба да се пополни, постапките на назначување и содржината на отвореното работно место (целта на описот на работното место е да се одговори на бараните квалификации и должностите што треба да се вршат). Поопшто гледано, почитувањето на праведноста и еднаквоста помеѓу кандидатите, исто така, допринесува за подобрување на условите за вработување.

10.4.2. Изборот на методи за вработување се разликува според околностите и ниту еден метод не може да се смета, сам по себе, како подобар од другите. Се зависи од бројот на потенцијални кандидати, од типот на работното место што треба да се пополни, како и од типот на потребните квалификации. Според тоа, постапката на отворени конкурси би можела да се приспособи во зависност од очекуваниот број на кандидати со цел да се избегнат премногу сложени аранжмани.

Главните замки што треба да се избегнуваат во оваа област се прекумерниот формализам или, спротивно на ова, потполно отсуство на правила. Како што покажа овој извештај, често сложениот и софистициран систем е неприменлив и ги одвраќа и раководителите и кандидатите. Спротивно на ова, отсуството на минимален број правила раѓа сомневање, основано или неосновано, и фрла сомнеж врз извршените избори. Затоа се советува да се одбере средно решение, не како бирократско решение туку како раководен пристап за исполнување на основните барања за дадено работно место или тип на работно место. На пример, пример замислен во однос на функционална категорија (по тип на професија) е пореален од систем заснован на деталните описи на секое работно место (важно е дека повеќето западни земји го напуштиле систематското спроведување на еден ваков систем).

10.5. Кариери

Професионализмот и ефикасноста на администрацијата не зависат само од квалитетот на вработувањето туку и од организацијата на развојот на кариерата. Изгледите за напредување во кариерата, всушност, претставуваат одлучувачки фактор за задржување на најдобрите службеници во државната служба, а признанието на нивните професионални способности преку унапредување претставува главен поттик за подобрување на нивната работата и квалификации.

Следните точки заслужуваат посебно внимание:

10.5.1. Воспоставувањето на заедничка рамка што се применува за различни администрации и којашто утврдува хиерархија на функции, оцени и развој на кариера има појаснувачки и усогласувачки ефект. Тоа овозможува да се избегнат прекумерните нееднакости помеѓу секторите и ја претставува мобилноста во позитивно светло како фактор за подобрување на интеграцијата во рамките на државната служба и за подобрување на заедничката корист на администрацијата и нејзините службеници.

10.5.2. Развојот на кариера заснован на начелото за наградување на заслугите го сочинува централниот елемент за професионализација на државната служба и мотивирање на нејзините службеници. Утврдено е дека за да се наградат заслугите, прво треба да се воспостави систем на евалуација којшто овозможува одлуките поврзани со развојот на кариерата да се засноваат на правична оценка на квалификациите и резултатите од работата, а со тоа го обезбедува унапредувањето на оние службеници чии способности можат објективно да се признаат.

Ваков систем за евалуација би можел да се надоврзе на напорите што некои земји ги вложуваат во оваа област (Обединетото Кралство, Франција, Германија, Унгарија), коишто обезбедуваат неколку општи поуки. Посебно внимание би можело да се посвети на начелото на воспоставување, со помош на прописи, група објективни критериуми како што се истрајноста, точноста, дружељубивоста, чувството на одговорност, како и способноста за иновации, решавањето на проблеми на соодветното ниво и постигнување на целите на одделот, итн., коишто може да се проценат со помош на едноставни и транспарентни стандарди. Овие критериуми, исто така, би можеле да бидат придружени од квоти за највисоките оцени со цел да се спротивстават на природната склоност на секој систем брзо да се движат кон прекумерна стандардизација. Покрај тоа, воведувањето на интервју за проценување би му овозможило на оценувачот директен контакт со службеникот и со тоа подобро разбирање на амбициите на истиот и тешкотиите со коишто тој се соочува. Ова интервју, исто така, за службеникот што се оценува, претставува најдобар начин за подобро разбирање на тоа што од него се очекува во иднина.

10.6. Обука⁷

Корисно би било да се надградува постигнатиот напредок во областа на обуката со воведување на севкупна политика што ги зема предвид тековните барања и долгорочните потреби. Искуството на западноевропските земји ја покажува корисноста на еден дијагностички пристап

⁷ За дополнителни информации за системите на обука, видете СИГМА документ: бр. 16 — Системи за обука на јавната служба во земјите-членки на ОЕЦД, август 1997 година.

заснован на процена на барањата и утврдување на целите, во рамките на приоритетите воспоставени на национално ниво преку целните програми.

Посебно внимание би можело да се посвети на следните точки:

10.6.1. За да се усогласи обезбедувањето на обука со реалните потреби на администрациите може да е потребен само еден прилично основен механизам (консултација, анкетни истражувања или друго) да обезбеди дијалог помеѓу оние кои обучуваат и оние кои им е потребна обука. Прелиминарните усилби за истражување на пазарот и за планирање на обуката, исто така, би можеле да помогнат при постигнувањето подобро усогласување на понудата и побарувачката за сите категории на персонал.

10.6.2. Оцената на обуката низ работа е едно од прашањата што повеќето европски земји ги разгледуваат во моментот. За жал, често обуката не е доволно евалуирана во однос на реалното влијание врз обучените службеници бидејќи ги засега потребите на одделот. Службениците и професионалните организации често се спротивставуваат на напорите вложени за подобрување на оваа состојба, иако овој отпор може да се надмине со консултации во однос на целите и методите на обука. Со оглед на растот на финансиските и човечките ресурси посветени за ваквата обука, како и значајноста на предметните прашања, овие работи треба дополнително да се разгледаат во наредните години. Можноста обуката на службениците да биде земена предвид за нивно унапредување, на пример, претставува силен аргумент во полза на усвојувањето на начелото за оценување на обуката во однос на нејзината содржина и реално влијание врз квалификациите и практичното знаење и искуство на засегнатите службеници.

10.7. Надоместок на плата

Различните пристапи што треба да се разгледаат во однос на развојот на кариерата, исто така, би можеле да се прошират кон предметот на надоместокот на плата, за којшто утврдувањето на стандардни правила би можело да се комбинира со одреден степен на флексибилност, со што се овозможува приспособување на посебните околности и особено на состојбата на пазарот на труд. Тековно се води дебата за две прашања коишто им се добро познати на западните земји.

10.7.1. Дали платите и бонусите треба да се утврдат според чисто статични критериуми (оцена, работен стаж, итн.), без при тоа да се земат предвид поединечните заслуги на службеникот, неговата мотивација и неговите постигнувања, или треба да се воведат мал процент од надоместокот на плата врз основа на заслуги со цел да се мотивираат засегнатите лица?

10.7.2. Како може распределбата на додатоците на плата да се направи да биде потранспарентна? Иако во принцип ова се чини дека е пожелно, пречките за постигнување на истото се добро познати во пракса.

10.8. Професионална етика

Што се однесува до темата за професионална етика, треба да се усвои претпазлив и прагматичен пристап при извлекувањето поуки од искуствата на четирите анализирани земји. Премногу софистицираните прописи се докажале како неефективни. Празнината што ја оставил колапсот на комунистичкиот режим не може да се пополни одеднаш или на апсолутистички начин. Воспоставувањето кодекс на етика наложува долг процес на учење и усвојување на стандардите од сите учесници. За да се почитуваат утврдените правила, раководителите на оддели мора да бидат заинтересирани за истото или да не дејствуваат спротивно од правилата во ниту еден случај. Исто така, треба да се забележи дека расположливоста на алатките за управување со кадри утврдува дали правилата се почитуваат во пракса.

Од суштинско значење е постоењето на систем на санкции, но пред сè цврстата решеност да се спроведат овие санкции. Всушност, штом се утврди некое правило, повредата на истото треба да ја казнат дисциплинските тела или судовите. Нема потреба од ред сложени контролни мерки или санкции во оваа област, всушност ваквите мерки дури би можеле и да произведат спротивен ефект од оној што се бара. Од друга страна, сигурноста дека повредата на овие правила ќе се санкционира најмногу може да ги одврати службениците од тоа да ги повредуваат правилата.

Во оваа област, подигнувањето на свеста е корисна почетна точка за менување на менталитетите и на навиките, коешто мора да биде придружено од поттици, а санкциите да се користат како последно средство. На истиот начин, однесувањето при постапување со јавноста треба да се гледа како процес на учење и културно прашање наместо како кодекс на однесување.

Случајот на вршење повеќе функции е само еден пример за тоа со каков тип дилема се соочуваме: дали треба да се воведат ригорозни правила или, токму спротивното, да се одобри вршењето на некои дополнителни активности за да се охрабрат службениците да останат во државната служба, што пак го наметнува проблемот со утврдувањето на границата над којашто би можел да се компромитира јавниот интерес? Ниту едно решение не може автоматски да се одбие, иако секое потенцијално решение мора да се заснова на внимателно истражување насочено кон утврдување на разграничувачка линија помеѓу одобрените дополнителни активности и оние коишто би можеле да ја загрозат неутралноста и непристрасноста на јавната служба.

Како заклучок, се чини дека повеќето административни системи имаат една главна заедничка карактеристика: проблемот за усогласување на законодавните текстови со праксите, како и потребата да се намали јазот помеѓу нив со цел да се обезбеди правилно функционирање на администрацијата и општо на владеештото на правото.

Како што видовме во четирите студии, денес земјите од Централна и Источна Европа се соочуваат токму со овој проблем, па затоа тука треба да се посвети посебно внимание. Некои од овие земји создале софистицирани законодавни и регулаторни механизми коишто може да се покажат како тешко применливи. Други пак се карактеризираат со култура и пракси коишто сè уште се далеку од формалната строгост што ја обезбедуваат законодавните текстови. Можеби би било возможно да се усогласат праксите со законодавните текстови преку преземање чекори за поедноставување на стандардите и постапките со цел истите дополнително да се усогласат со практичните потреби. Истовремено, праксите мора да се изменат за да се обезбеди поголема усогласеност со законот преку елиминирање на сите ризици од злоупотреба или пропуст коишто, со тек на време, би можеле да претставуваат закана од корумпирање на целиот административен систем.

Ваквите реформи, особено во Централна и Источна Европа, ќе имаат поголема шанса за успех ако успешно можат да се комбинираат напорите и, пред сè, ако постои:

- јасна и постојана политичка решеност, изразена на највисокото ниво, со цел да се обезбеди почетниот проект да не ја загуби динамиката;
- широка вклученост на јавните функционери на сите хиерархиски нивоа, со цел да се намали ризикот од недоразбирање или отпор кон промени;
- поддршка од јавноста, бидејќи ќе има поголема волја за прифаќање на реформите ако јавноста чувствува дека тие ќе имаат, помалку или повеќе, долгорочна корист од истите;
- помош од меѓународната заедница и од организациите за мултилатерална и билатерална соработка, чија способност да обезбеди интелектуална и материјална поддршка за реформите ќе биде дури поголема ако се јасно дефинирани целите и средствата за постигнување на тие цели.

АНЕКС 1. ДОКУМЕНТ СО НАСОКИ

1. Општа рамка

1.1. Кога постои Закон за државна служба:

Може ли да се дефинира неговиот реален *делокруг*: сите вработени во јавната служба?

- вклучително и вишите државни службеници и политичките советници?
- локални државни службеници?
- учители, полиција, судии?
- економскиот сектор (кога не е приватизиран) како на пример пошта, телефон, електрична енергија, железнички линии? Дали законот бил изменет откако е донесен? Колку пати?

1.2. Кога не постои Закон за државна служба: дали постојат посебни прописи за јавна служба во Кодексот на труд или во друг закон за посебна група на државни вработени?

1.3. До кој степен законодавството (*Закон за државна служба / Кодексот на труд / прописите за јавна служба*) се применува или не се применува? Би можеле ли да дадете конкретни примери за праксите во следните области како и за прописите што ја дефинираат праксата:

- вработување и избор;
- евалуација на резултатите од работата;
- мобилност;
- неутралност;
- права и должности;
- дисциплинска постапка;
- систем на исплата;
- (етика).

1.4. Дали постојат еднообразни *услови на вработување* низ јавната служба (статус, права и должности, кариера, надоместок на плата, итн.)? Во теорија? Во пракса?

Подетално треба да се разгледа:

- колку длабоко законот (или прописот) навлегува во деталите и *колкаво дискреционо право* им се допушта на јавните власти;
- во кои случаи *не се применуваат* законските и регулаторните одредби и *зошто*;
- кои се главните, доколку воопшто има, *несакани ефекти* од овие одредби.

1.5. Дали се достапни *податоци за вработените во јавниот сектор*?

- вкупен број на државни службеници и службеници во локалната управа;
- однос вработени во јавниот сектор / жители;
- однос вработени во јавниот сектор / вкупна работна сила;
- распределба на вработените во јавниот сектор помеѓу министерските оддели;
- образовна основа (учители, инженери, војници) и дипломи;
- возраст и просечно времетраење на работниот стаж на тековните вработени:

=>Колкав број од вработените што се вработиле пред транзицијата сè уште работат на своите работни места?

=>Колкав број од вработените ќе се пензионираат во следните пет години? Во следните 10 години?

- број на заминувања од јавниот сектор за време на изминатите пет години:

=>Дали се зголемил? Зошто?

=>Каде заминуваат (во приватниот сектор, во друштва во државна сопственост, политика)?

=>Колкава е стапката на обрт?

- процентот на жени на различни нивоа.

2. Организација на управувањето со кадри и распределба на надлежностите

2.1. На кое ниво и од која институција е регулирано *управувањето со кадри*? Ако постои централно координативно тело, кои се неговите функции (давање предлози, информации, координација...)? Кое е неговото реално влијание врз главните министерства (како што се Министерството за внатрешни работи и Министерството за финансии)? Дадете примери.

2.2. Кој е *степенот на автономија (во теорија и во пракса)* за секој министерски оддел во управувањето со своите човечки ресурси и во спроведувањето на законите и прописите?

2.3. Каква е *распределбата на надлежностите и одговорностите во рамките на одделите*? Кој всушност ги донесува одлуките при:

- вработување;
- унапредувања;
- санкции;
- исплати?

Колку луѓе беа вработени минатата година:

- преку оглас?
- со препорака?

Дали биле ангажирани од одделот за човечки ресурси? Со или без консултантски услуги?

2.4. Кои се *главните критериуми* за секој вид одлука (образование, резултати од работата, возраст, фаворизирање, политичка активност, семејни врски, итн.)?

3. Вработување и избор

3.1. Кои се *постапките за вработување*?

=>Дали огласите за отворените работни места се организирани? Како?

=>Дали вработувањето е организирано за поголем број отворени работни места или само за помал број?

=>Дали вработувањето е дискреционо право на раководителот на одделот или пак е организирано врз основа на јавен конкурс, интервју?

=>Кои се реалните критериуми за вработување (образование, фаворизирање, итн.)? Дали има разлика помеѓу формалните и реалните системи на вработување?

=>Кога изборот се заснова на јавен конкурс, дали се организира академско или практично испитување?

=>Дали се утврдени описи на работните места? Кој ги утврдува?

Што се подразбира под поимот „опис на работно место“ (главни елементи; времетраење)? Дадете примери.

Колку се валидни истите? Како се користат?

3.2. Дали постои *пробен период*? Дали е чисто формален или не?

3.3. Дали *критериумите* на вработување (дипломи, професионално искуство, итн.) можат да се приспособат на посебни нивоа од административната хиерархија?

3.4. *Колку конкурентно* е всушност вработувањето? Колку кандидати има за едно работно место (во просек)?

Ова прашање треба детално да се разгледа, за различни оддели и нивоа, а исто така треба да се утврдат *причините за недостиг од кандидати* во разни сектори.

=>Кои средства ги користеле јавните власти за да се надомести недостигот од кандидати? Дали успеале?

=>Што би направиле државната администрација да стане попривлечна за кандидатите? Повисоки плати, бонуси? Попривлечни кариери (унапредување, мобилност, пристап до одговорности)? Поинтересни задачи? Други предности?

3.5. *Кои промени во постапките на вработувањето и избор* настанале од транзицијата? Во теорија? Во пракса?

4. Обука

4.1. Дали можете да го опишете културниот контекст и општествените механизми коишто имаат значително влијание врз образованието и вредностите во општеството (поединечни или колективни вредности, влијание врз религиозното потекло, почитувањето на владеењето на правото, за ефикасноста, иницијативите или културата на претпријатието, итн.)?

4.2. Дали постои *обука за новите вработени*? Дали обуката се организира во рамките на министерствата? Дали е задолжителна? Дали оваа обука е соодветна за оние кои во моментот влегуваат во државната администрација? Опишете го системот за највисоки службеници, вработени од втора категорија, итн.

4.3. Каков вид *обука низ работа* се организира? Дали е задолжителна? Дали е услов за унапредување? Ако не е, дали постои друг поттик за обука низ работа?

=>Кој присуствува на овие курсеви во пракса (службеници кои ќе имаат одговорности или оние кои се наменети за отпуштање?)

=>Дали постојат посебни курсеви организирани за службеници вработени пред транзицијата? Со какви поттици?

4.4. Со што се занимаваат *програмите* (право, управување, економија, етика...)?

Како се оценуваат потребите? Дали програмите се утврдени во согласност со потребите?

4.5. *Кои вештини им недостигаат* на вработените во јавниот сектор (на различни нивоа од хиерархијата)?

Како би можела да се подобри структурата и функционирањето на системот за обука на вработените во јавниот сектор?

5. Кариера

- 5.1. Кои се *основите за разрешување или присилно заминување* (преструктурирање, политички причини, неефикасност, прекршок)?
Колку присилни заминувања имало минатата година? Од почетокот на транзицијата?
- 5.2. Дали постои некаква можност да се вработат службеници врз основа на *договори на одредено време*? Дали тоа се применува?
Кои се придобивките (повисоки плати, на пример)?
Дали имало некаков обид уште од транзицијата да се отпуштат *службеници вработени пред транзицијата* (преку посебни испити, рано пензонирање, итн.)?
- 5.3. Дали постои *мобилност* помеѓу различни министерски оддели? Во рамките на еден оддел?
Дали постојат поттици за мобилност?
Дали има обиди за евалуирање на задачите и бројот на јавните вработени во различни сектори, како и за *преместување на вишокот вработени* во други оддели? Кои се пречките и тешкотиите?
- 5.4. Кои се *критериумите за унапредување*? Заслуги, работен стаж, дискреционо право на раководителот на одделот?
Кој ја донесува одлуката?
Опишете го *системот на унапредување и оценување на резултатите од работата*.
Како и кој го организира оценувањето? Дали постои некакво законодавство или внатрешни прописи за евалуирање на резултатите од работата на државните вработени? Врз кои критериуми? Како се спроведува тоа (на формален начин или како реален обид да се оценат резултатите од работата)?
- 6. Систем на исплата (и други надоместоци)**
- 6.1. Дали системот на исплата и скалата на плати се еднообразни низ целиот јавен сектор? Ако не, кои се разликите?
- 6.2. *Како и кој* ја утврдува скалата на плати и поединечните плати? Кои се критериумите?
- 6.3. Кои се *компонентите на платата* (директна плата, општи или поединечни бонуси, надоместоци доделени врз основа на дискреција, како и награди, различни видови надоместоци како станови, патувања во странство, итн., други можности за доход како на пример предавања, членство во одбор на друштво во државна сопственост, итн.)?
Какви се пропорциите на различните компоненти? Како се доделуваат надоместоците?
- 6.4. Дадете пример за *плати на државни функционери* на различни нивоа (вклучувајќи ги максималните и минималните).
Дадете примери за *споредби со приватниот сектор* на различни нивоа.
- 7. Конкуренција со приватниот сектор**
- 7.1. Дали голем број вешти службеници ја *напуштаат јавната администрација* за приватниот сектор или за друштва во државна сопственост?
=>Каде заминуваат?
=>Кои сектори се најмногу засегнати?
- 7.2. Можете ли да наброите некои од *причините за напуштање* на јавната администрација? Недостиг на престиж, пониски плати во државната служба, повеќе одговорности или престиж во приватниот сектор? Други причини?
Што може да се направи за да се спречи овој тренд?

8. Отчетност - дисциплина

- 8.1. *Пред кој орган одговараат државните службеници (раководителот на државна управа, Парламент, судови)?*
- 8.2. *Дали можете да ја опишете професионалната етика? Кои се заедничките вредности и стандарди? Кои вредности недостигаат? Што би можело да се направи за да се подобри состојбата?*
- 8.3. *Кои се главните должности на вработените во јавниот сектор? Дали резултираат од статусот, од кодексот на труд, од посебни прописи или од наредби од претпоставените? Кои се правилата за доверливоста и тајноста, почитувањето на хиерархијата, неутралноста, лојалноста, итн.? Како можат да се спроведат овие начела?*
- 8.4. *Дали на еден јавен службеник му е дозволено истовремено да држи друго работно место во приватниот или во јавниот сектор? (или да врши некоја друга работа?) Дали тоа често се практикува? Кои се правилата за конфликт на интереси? Кои се општествените и правните санкции (одредби од кодексот на труд, кривични санкции) во случајот на конфликт на интереси?*
- 8.5. *Кои се главните права на вработените во јавниот сектор (слобода на изразување, право на штрајк или членство во синдикат, правичен третман по разрешување, итн.)? Кои проблеми се појавуваат во пракса?*
- 8.6. *Опишете го дисциплинскиот систем (во теорија и пракса) и процесот на донесување одлуки. Дали постои систем за жалби? Судски преглед?*
- 8.7. *Кои се главните прекршоци? Дали вработените во јавниот сектор може да се разрешат заради неефикасност? Корупција? Дали ова навистина се случува во пракса? Дали можете да дадете примери?*

9. Односи со јавноста

- 9.1. *Дали можете да ги опишете односите со јавноста? Дали јавните службеници остануваат анонимни или дали од нив се бара да ги наведат своите имиња?*
- 9.2. *Дали постојат упатства за учтивост, информации и помош на корисниците? Дали тие се спроведуваат?*
Дали постои обид за воведување на поттици со цел да се подобрат односите со јавноста?
- 9.3. *Кое е работното време во теорија и во пракса? Кога започнува работното време во различни служби? Дали се почитува работното време?*
- 9.4. *Дали корисниците можат да се пожалат за однесувањето на вработените во јавниот сектор? Кои се правните средства за тоа?*
- 9.5. *Дали постои законодавство за тајност на податоците?*
Дали постои закон за слобода на информирање? (Зошто не постои?)
Ако постои законодавство за слобода на информирање, дали тоа обезбедува екстензивно право на пристап до документи? Дали некое друго законодавство обезбедува вакво право или објавувањето на документите се препушта на дискрецијата на администрацијата? Каков вид документи може да се чуваат во тајност? Која е постапката за пристап до документи? Дали се спроведува законодавството? Кои се трошоците за тоа? Кои се санкциите?
- 9.6. *(Кое е глобалното мислење на корисниците за службениците? Што се смета за проблем?)*

10. Синдикати

- 10.1. Дали вработените во јавниот сектор се членови на синдикати? Колкав број од вработените во јавниот сектор учествуваат во синдикалниот систем?
- 10.2. Дали синдикатите се овластени да учествуваат во *колективното преговарање* и во управувањето со човечките ресурси во државната администрација? До кој степен? Дали нивната улога (како формално така и неформално) за обезбедување или за добивање информации, да бидат консултирани, или да бидат вклучени во процесот на донесување одлуки?
- 10.3. Дали мислите дека, во блиска иднина, оваа улога треба да се прошири, да се намали или треба потполно да се трансформира?

11. Влијание на управувањето со човечки ресурси врз јавната администрација

- 11.1. Дали *концептот на управување* се користи во рамките на администрацијата? Во која смисла (менаџеријализам, дискрециони овластувања, плаќање врз основа на резултатите од работата, потпирање врз управувањето и/или вработувањето во приватниот сектор)?
- 11.2. Дали има политичка дебата за ова прашање? Кои се неодамнешните реформи или проекти?

12. Јавна администрација и политика

- 12.1. Во каков вид *политички активности* може да бидат вклучени вработените во јавниот сектор?
Дали може да биде член на политичка партија? Да има функција во партија?
- 12.2. На кое ниво службениците можат да бидат *разрешени или преместени од политички причини*? (Колку е длабока политизацијата?)
- 12.3. За други службеници, колкаво е *влијанието на политиката врз кариерата* (вработување, унапредување, плата)?
- 12.4. Дали *политичарите им даваат наредби на администраторите* или администраторите го имаат реалното овластување во рамките на бирократската структура?
- 12.5. Кои се *односите помеѓу државните функционери и Парламентот*? Дали тие се поранешни пратеници во рамките на државната администрација? Дали Парламентот врши некаков вид контрола врз јавната администрација (истраги, итн.)?