

Smernice za izradu zakona koji promovišu, a ne narušavaju zapošljavanje zasnovano na zaslugama

Prisustvo visokokvalitetnih praksi zasnovanih na zaslugama u javnim organizacijama je ključni pokazatelj zdrave, efikasne, kao i prema građanima orijentisane administracije.

Kako se projekat britanske ambasade o Regrutovanju visokih položaja bliži kraju, mnogo toga je postignuto. U ovom članku naglasak želimo da stavimo na:

- ***Šta treba da se desi da se nastavi pravac ka zapošljavanju zasnovanom na zaslugama?***
- ***Kako zapošljavanje zasnovano na zaslugama učiniti održivim?***

Postoji nekoliko stvari koje će napraviti veliku razliku u tome da li će zapošljavanje zasnovano na zaslugama nastaviti da se poboljšava kako treba, i da li će postati ona održiva norma u budućnosti. Ovo može uključivati aspekte kao što su strategije privlačenja, plata, sigurnost posla i reputacija organizacije između ostalih uticajnih faktora.

Jedna od najvažnijih stvari koje Kosovo može da uradi da bi se postigao poboljšanja u zapošljavanju zasnovanom na zaslugama i učinilo ovo održivim u budućnosti je pristup načinu na koji se zakoni i uredbe izrađuju, razmatraju i usvajaju.

U oktobru 2022. godine projekat britanske ambasade o Regrutovanju visokih položaja objavio je članak u kojem se navodi Kada se sukobljavaju Zakoni i Zapošljavanje na osnovu zasluga. Taj originalni članak možete naći [ovde](#) i dalje ostaje relevantan.

Sada smo više od godinu i po o toga i bilo je nekoliko zakonskih ažuriranja i izmena zakona koji se odnose na zapošljavanje. Međutim, mnoge od ovih promena nisu iskoristile prilike da osiguraju zakonsku podršku, pre nego da narušavaju principe i prakse zapošljavanju zasnovanom na zaslugama. U nekim slučajevima, došlo je do koraka unazad, čineći procese manje zasnovanim na zaslugama.

Razume se da kada postoji nedostatak napretka u usklađivanju principa zasnovanih na zaslugama i zakona, malo je verovatno da će to biti namerno. Oni koji su uključeni u izrade zakona mogu se pobrinuti da razmišljanje o prošlosti, nedovoljno razumevanje kako će zakoni funkcionisati u praksi i konkurentni prioriteti i principi ne utiču preterano na napredak. Osiguravajući da svi oni u različitim fazama donošenja i usvajanja zakona shvate principe zapošljavanju zasnovanom na zaslugama takođe može biti važno.

Ovaj dokument nastoji da pruži strukturiranije smernice za razvoj zakona koji promovišu zapošljavanje zasnovanom na zaslugama. Namera je da se podrže bolji i efikasniji zakoni koji promovišu prakse zasnovane na zaslugama koje će krajnje ojačati civilne i javne institucije Kosova.

Zašto je zapošljavanje zasnovanom na zaslugama ključni kamen temeljac efikasne državne i javne službe.

Kao država koja pristupa EU, procene pokazuju oblasti u kojima Kosovo napreduje. Praksa zapošljavanja zasnovanom na zaslugama su jedan od EU pokazatelja efikasne i zdrave administracije.

Priznato je da Kosovo ostvaruje određeni napredak u uspostavljanju zapošljavanja zasnovanom na zaslugama u javnim institucijama, međutim potrebno je više da bi se osiguralo da je to sveprisutno i održivo u budućnosti – Vidi: [Izveštaj EU o Kosovu 2023](#) i [Sigma/OECD izveštaj 2021](#).

Iako su ove procene informativne, one ne daju jasnoću u vezi sa nekim od temeljnih faktora koji ograničavaju zapošljavanja zasnovanom na zaslugama. Jedan od ovih faktora je način na koji su zakoni (i propisi/podzakonski akti) izrađeni da promovišu ili ometaju praksu zasnovanu na zaslugama.

U širem smislu, prisustvo ili odsustvo prakse zasnovane na zaslugama ima potencijal da osigura da se najbolji mogući talenti privuku, zapošljavaju i imenuju. Imati najbolji talenat na raspolaganju je ključni faktor u učinku i efikasnosti organizacije.

Verovanje javnosti u to da li su procesi zapošljavanja sprovedeni na pošten, transparentan i efikasan način utiče na reputaciju administracije i vlade. Poverenje javnosti u način na koji se imenuju civilni i državni službenici je centralno pitanje da li se celi državni aparat smatra da je u službi zemlje ili se koristi za ličnu korist.

Mogućnost da se eksplicitno pokaže civilnom društvu, medijima, strukturama upravljanja i odgovornosti i građanima Kosova da su zakoni svesno napisani da promovišu principe i prakse zasnovane na zaslugama je bez sumnje važnije od bilo kojeg procesa zapošljavanja.

Pa kako se ovo može postići? U nizu je niz razmatranja, koraka, praksi i načina razmišljanja kako bi se osiguralo da zakoni promovišu zapošljavanje zasnovano na zaslugama.

Razumeti tri principa zapošljavanja zasnovanom na zaslugama

Nije neuobičajeno da većina ljudi smatra da je zapošljavanje zasnovanom na zaslugama jednostavno imenovanje kandidata s najboljim učinkom. Iako je to važno, to je samo treći i poslednji princip zapošljavanja zasnovanom na zaslugama:

1. Kriterijumi su objektivni i opravdani zahtevi za tu poziciju.
2. Metode i prakse procene obezbeđuju dovoljno i tačno merenje kriterijuma. To uključuje (ponderisanje i način na koje pragovi prolaska se odnose na procese ocenjivanja)
3. Imenuje se najučinkovitiji.

Za više o ovim principima molim vas pogledajte [ovde](#).

Tek kada se ova tri principa u potpunosti razumeju i imaju na umu pri izradi zakona, mogu se svrsishodno osmisliti.

EksPLICITNI ciljevi i prioriteta

Verovatno jedan od najvažnijih razloga zbog kojih kosovski zakoni i propisi nenamerno kompromituju principe zapošljavanja zasnovanim na zaslugama je zbog suprotstavljenih prioriteta i mentaliteta.

Čini se da je preovlađujući mentalitet da će se bez detaljnih i jasnih zakona ljudi ponašati na neprikladan način. Ovo implicitno pokreće prioritete koji se tiču zaustavljanja nepotizma i korupcije. Zauzvrat, to zahteva da zakoni i propisi definišu što više aspekata procesa zapošljavanja.

Iako se ovo čini razumnim pristupom, može izgubiti iz vida druge prioritete koje proces zapošljavanja takođe mora nastojati postići. To može uključivati:

- Biti u stanju da identifikujete kandidata koji će najverovatnije dobro obaviti ulogu (pogledajte tri gore navedena principa). Postoje primeri u aktuelnim kosovskim zakonima i propisima koji rade protiv ovih principa.
- Stvoriti odgovornost kod onih koji sprovode proces zapošljavanja – trenutno komisije mogu osećati malo odgovornosti ili odanosti jer jednostavno prate proces i postoje ograničeni slučajevi u kojima moraju donositi odluke za koje su odgovorne. Ključni aspekt ovoga je zahtevanje transparentnog izveštavanja o njihovom obrazloženju zašto su kandidati ili imenovani ili ne, i potencijalno pružanje komisiji konačne odgovornosti za odluku o imenovanju gde je to moguće

Dok se zakoni mogu započeti na nekoliko načina na Kosovu, izrada nacrtu se obično obavlja osnivanjem radne grupe. Pre početka izrade zakona, radna grupa bi mogla početi sa svojim eksplicitnim i evidentiranim ciljevima. Primer kako bi ovo moglo izgledati je dat u nastavku:

- Konstruisaćemo ovaj zakon/propis na osnovu sledećih prioriteta i principa:
 - Osigurajte da svi aspekti promovišu prakse i principe zasnovane na zaslugama (uključujući kriterijume vezane za posao, metode ocenjivanja koje precizno mere te kriterijume i procese donošenja odluka koji odražavaju korišćene procese ocenjivanja).
 - Minimizirati potencijal za nepotizam i korupciju.
 - Transparentnost i odgovornost u svim tačkama donošenja odluka u procesu. Usmeravanje preuzimanja odgovornosti komisije i donosioca konačne odluke i osiguravanja javnog pristupa informacijama podržanih jasnim komunikacijskim praksama.
 - Naglašavanje strategija za privlačenje što većeg broja pravilno kvalifikovanih i odgovarajućih kandidata, posebno onih iz nedovoljno zastupljenih grupa ili na osnovu pola.
 - Osigurati usklađenost sa ustavnim zakonskim zahtevima.

- Referišite se, umesto da ponavljate, drugim postojećim zakonskim zahtevima (npr. zaštita podataka, rodna ravnopravnost) kako biste osigurali da zakon ne zastari kako se drugi zakoni menjaju.
- Obezbedite nivo detalja koji obezbeđuje neophodne garancije za efikasno sprovođenje, ali izbegavajte preterano preciziranje bilo čega što može da ometa primenu zakona u praksi.
- Usvojite pristup koji je pažljivo razmotrio širok spektar konteksta u kojima će zakon morati delovati (npr. individualno naspram obimnog zapošljavanja).

Počnite imajući kraj na umu

Zakoni i propisi na Kosovu izrađuju se iz dobrih namera. Deo razloga zašto često potkopavaju principe i prakse zasnovane na zaslugama je taj što su zakoni napisani bez dovoljnog i potpunog uvažavanja načina na koji će funkcionisati u praksi.

To znači da su zahtevi navedeni u zakonima prisiljeni da funkcionišu u praksi, a ne da su dizajnirani da funkcionišu u praksi na način koji promoviše praksu zasnovanu na zaslugama.

Primer ovoga je zahtev za 70% prolaznog praga pri zapošljavanju – zajednička karakteristika kosovskih zakona i propisa o zapošljavanju. Ovo je arbitrarni uslov prolaza koji sam po sebi nema nikakvog značenja. Relevantnost i značenje ovog zahteva određuju se kriterijima ocenjivanja, metodama ili procesima ocenjivanja i rangiranja koji se koriste u procesu. Da li je 70% smisljeno određuje se samo težinom procene, a samim tim i poteškoćama u postizanju ovog rezultata. S druge strane, ono što predstavlja 70% je u velikoj meri vođeno aspektima pristupa ocenjivanju (npr. broj bodova i definicija unutar stepena rangiranja koji se koriste za ocenjivanje kandidata). Kada je zahtev ove vrste arbitrarno uključen, oni koji osmišljavaju pristup ocenjivanju moraju ga napraviti da funkcioniše jer je to zahtev zakona, a ne nešto što podržava efektivnu praksu. Ovo se postiže kompromisnim aspektima procesa i praksi. Radeći ovo, principi zasnovani na zaslugama se više ometaju nego promovišu.

Umesto da se u zakonu stvaraju zahtevi koji imaju smisla za one koji ga sastavljaju, trebalo bi usvojiti pristup usmeren na sprovođenje/korisnika. Ovo treba da se proradi kroz ono što će zahtev verovatno značiti u praksi kako bi se proverilo ima li smisla. Time se pruža prilika da se utvrdi da li promoviše ili ometa postizanje zasluga. Priznaje se da bi ovo moglo potrajati duže u izradi zakona – međutim, to će uštedeti mnogo više vremena u doslednom postupku.

Smer naspram odgovornosti

Ovo je slučaj kada manje može postati više. Unutar Kosova pristup zakonima i uredbama teži stvaranju jasnih zahteva procesa, jasnih vremenskih rokova i jasnih prelaza iz jedne faze u drugu. Iako je namera ovde pružiti jasnoću i smanjiti mogućnost da stvari krenu ka loše, to takođe ima potencijalne neželjene posledice.

Ovaj pristup visoke 'kontrole' rezultira neuspehom procesa zbog toga što uredno ne spadaju u administrativne parametre postavljene u zakonu ili uredbi. Ovo se često dešava zato što su oni koji pišu zakone koristili mentalno-ograničen model kako će proces funkcionisati u praksi.

Ovo se može dogoditi kada oni koji izrađuju nacrt zakona razmišljaju o tome da proces zapošljavanja bude jedna uloga sa mogućim brojem kandidata. Ovaj mentalni model onda ne funkcioniše ni za jedan proces koji ima različite kontekstualne faktore.

Primer za to bio je kada je velika javna organizacija morala zaposliti otprilike 200 novih početnika za ulogu početnog nivoa. Očekivani odnos aplikacija i slobodnih radnih mesta bio je 10:1. Zahtevi vremenskih okvira i procesa u zakonu i uredbi učinili su da ovo nije moguće uraditi kako treba i na način zasnovan na zaslugama. Potreba da se primi oko 2000 aplikacija, a zatim izvrši početna provera u okviru potrebnog broju dana, bila je nemoguća. Ili rokovi ili pristup proceni moraju biti kompromitirani. To stvara neugodnu situaciju u kojoj potreba da se ostane u okviru zakona pobeđuje po cenu prakse zasnovane na zaslugama.

Još jedna implikacija prekomernog specificiranja zahteva u okviru zakona i propisa je da to uklanja odgovornost onih koji sprovode proces zapošljavanja. Ljudi mogu imati tendenciju da preuzimaju manje ličnog vlasništva i odgovornosti kako bi osigurali primenu principa ZZZ-a. Može postati previše lako reći 'to je ono što zakon nalaže i ja se samo pridržavam zakona'. Primer ovoga može biti kada je neki proces istekao sa nekim aspektom zakona i treba ga ponovo pokrenuti. Dok je poštovanje ostanka u okviru zakona potpuno ispravno, ono promoviše nisko preuzimanje odgovornosti i stvara ogromne dodatne i nepotrebne troškove unutar kosovske administracije.

Alternativa je biti jasan u vezi sa zahtevima kriterijuma, metodama ocenjivanja i da pragovi prolaznosti treba da odražavaju proces ocenjivanja, gde komisija mora dokumentirati zahtev za prolaz pre početka procesa ocenjivanja. Na taj način uslov za prolaznost može tačno odražavati metode ocenjivanja i rangiranja gde bi stepeni rangiranja trebali odrediti da li je kandidat dostigao tačku prihvatljivog učinka da bi bio prikladan za tu ulogu.

Osim toga, zahtevi koji se odnose na vremenske okvire za različite aspekte procesa trebali bi biti napisani na način koji omogućava njihovo produženje ako za to postoji legitiman razlog i postoji odgovarajuće upravljanje i nadzor te odluke. To će izbeći neuspeh procesa jer su zakoni izrađeni uz nedovoljno razmatranje raznolikosti scenarija u okviru kojih će se možda trebati primeniti.

Uključivanje međufunkcionalne stručnosti

Radne grupe se često sastaju za izradu nacrt zakona. Oni već sadrže određeni deo ljudi sa različitim stručnim znanjima koji doprinose kreiranju zakona i propisa. Iako je ovo korisno, često su oni sa pravnim iskustvom u izradi zakona ti koji vode proces. Ovo je korisno, međutim to takođe može značiti da se ne obraća dovoljno pažnje onima koji imaju iskustvo i stručnost o tome šta može značiti primena zakona u praksi.

Preporučuje se da postoje stručnjaci za ljudske resurse i zapošljavanje koji su sastavni deo procesa izrade. Trebalo bi da postoji nekoliko predstavnika ove zajednice i oni bi trebali imati eksplicitnu ulogu u isticanju gde zakon može promovisati ili ograničiti principe i prakse zasnovane na zaslugama.

Zauzvrat, ovo zahteva da se ova stručnost vrednuje kao jednaka pravnoj stručnosti onih koji vrše većinu izrade nacрта.

Drugi ključni faktori uspeha za radne grupe može uključivati efikasnost osobe koja predsedava procesom. Osim toga, prisustvo članova radnih grupa može ponekad varirati i ljudi se mogu slati kao zamenici. Dosledno prisustvo pravih ljudi verovatno će uticati na to da li grupa ostvaruje kontinuirani pozitivan napredak i izbegava ponovno otvaranje i ponovno pregledavanje aspekata koji su prethodno dogovoreni.

Primenjivanje procesa osiguranja kvaliteta zapošljavanja zasnovanom na zaslugama

Trebalo bi da postoji pojedinac sa stručnošću u zapošljavanju koji ima ulogu da kritikuje i proverava da će način na koji se zakon konstruiše promovisati, a ne ometati principe i prakse zasnovane na zaslugama.

Ovo se oslanja na to da im se daje određeno vreme da preispitaju sve klauzule u odnosu na principe i prakse zasnovane na zaslugama pri čemu bi trebali ostati fokusirani na sledeća pitanja:

- Kako zakon nastoji da privuče i osigura pravednost prema pripadnicima manjinskih grupa i na rodnoj osnovi?
- Da li zakon omogućava pokretanje procesa za individualno i masovno zapošljavanje?
- Da li je zakon predvideo mehanizme u kojima se rokovi mogu produžiti uz odgovarajuće obrazloženje onih koji su odgovorni za zapošljavanje i uz ispravan nadzor/upravljanje?
- Da li zakon promoviše potrebu da se obezbedi pisano i objavljeno obrazloženje za odluke koje donosi komisija i, gde su drugi relevantni uključeni u proces?
- Da li je zakon jasan u pogledu potrebnih kriterijuma i njegove potrebe da bude direktno relevantan za ulogu za koju se zapošljava?
- Da li je zakon osigurao da metode zapošljavanja (apliciranje, testiranje, intervju, itd.) koje će se koristiti imaju jasnu relevantnost za kriterije koji se mere i zahteve uloge?
- Da li bilo koje ponderisanje stavlja najveći naglasak na kriterijume i metode ocenjivanja koji će najverovatnije predvideti učinak koji njegova uloga ima?
- Da li su pragovi prolaznosti postavljeni na smislen način koji se odnose na proces ocenjivanja u okviru zapošljavanja?
- Postoji li jasan zahtev da se imenuje kandidat sa najboljim učinkom?
- Postoje li jasni zahtevi u pogledu transparentne komunikacije i potrebe da komisija (i drugi donosioci odluka) daju pismeno obrazloženje za svoje odluke i postupke?

Obrazovanje onih koji odobravaju zakon

Iako je važno da oni koji su uključeni u izradu zakona uzmu u obzir ove smernice, zakoni često zahtevaju odobrenje/donošenje drugih.

Važno je da oni koji pružaju bilo kakav nadzor, upravljanje, unos ili odobravanje zakona takođe razumeju principe izložene u ovom i prethodnom ([kliknite ovde](#)) dokumentu o zakonima i zapošljavanju zasnovanom na zaslugama. Tek tada će znati da li će zakon ili uredba koju usvajaju imati pozitivan uticaj na izgradnju jačeg, prosperitetnijeg i pravednijeg Kosova za budućnost.

Ostali resursi

- [Mapa procesa](#)
- [Smernice i članci o zapošljavanju zasnovanom na zaslugama](#)