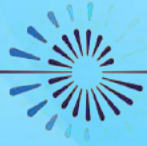


**ΔΚСΚ**

ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА  
СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА



**KSHPK**

KOMISIONI SHTETËTORËR PËR  
PARANDALMIN E KORRUPSIONIT



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
MACEDONIA**

**ПРОЕКТ:**

*„Проценка на ранливост од корупција  
во политиките и постапките за вработување,  
со посебен фокус на непотизам,  
кронизам и клиентелизам“*

**Финален извештај**



Kingdom of the Netherlands

Проектот е финансиски поддржан од Амбасадата на Кралството Холандија

октомври, 2020

Уредник:  
**д-р Слаѓана Тасева**

За Транспаренси Интернешнл - Македонија:  
**д-р Слаѓана Тасева, Претседател**  
**Методи Зајков, Генерален секретар**

Автори:  
**Проф. д-р Ивана Шумановска-Спасовска**  
**Проф. д-р Слаѓана Тасева**  
**Др. Небојша Вукадиновиќ - компаративна анализа**

Проект:  
**„ПРОЦЕНКА НА РАНЛИВОСТ ОД КОРУПЦИЈА ВО ПОЛИТИКИТЕ И ПОСТАПКИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ, СО ПОСЕБЕН ФОКУС НА НЕПОТИЗАМ, КРОНИЗАМ И КЛИЕНТЕЛИЗАМ“**

---

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

343.352:[331:35(497.7)(047)]  
343.352:[331:35(44)(047)]

ШУМАНОВСКА-Спасовска, Ивана

Проект "Проценка на ранливост од корупција во политиките и постапките за вработување, со посебен фокус на непотизам, кронизам и клиентелизам" [Електронски извор] : финален извештај / [автори Ивана Шумановска-Спасовска, Слаѓана Тасева, Небојша Вукадиновиќ - компаративна анализа]. - Скопје : Транспаренси интернешнл-Македонија, 2020

Начин на пристапување (URL): <https://transparency.mk>. - Начин на пристапување (URL): <https://dsk.mk>.  
- Текст во PDF формат, содржи 310 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 26.11.2020. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 301-309. - Содржи и: Анекс 1-2

ISBN 978-608-66251-2-2

1. Тасева, Слаѓана [автор] 2. Вукадиновиќ, Небојша [автор]  
а) Ранливост за корупција -- Вработување -- Јавен сектор -- Македонија  
-- Извештаи б) Ранливост за корупција -- Вработување -- Јавен сектор -- Франција -- Извештаи

COBISS.MK-ID 52569349



Овој документ е подготвен со финансиска помош од страна на Амбасадата на Кралството Холандија. За содржината на овој документ одговара Транспаренси Интернешнл - Македонија и во никој случај не може да се смета како став на Амбасадата на Кралството Холандија.

# СОДРЖИНА

Содржина .....	3
Кратенки.....	7
Предговор.....	8
Поими .....	10
Методологија.....	13
Извршно резиме .....	15
Препораки.....	18
Методологија за следење на препораките.....	18
<b>Образложение за проектот - Резиме на Извештајот: „Проценка на ранливост од корупција во политиките и постапките за вработување, со посебен фокус на непотизам, клиентелизам и кронизам“ .....</b>	<b>55</b>
<b>Спроведување на препораките.....</b>	<b>61</b>
<b>Опфат на истражувањето.....</b>	<b>65</b>
I. <b>Прва фаза</b> - позитивно правна анализа на значајни одредби од постапките за пополнување на работни места и институционална рамка.....	65
II. <b>Втора фаза</b> - анализа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.....	69
III. <b>Трета фаза</b> - Спроведување на интервјуа .....	70
IV. <b>Четврта фаза</b> - Анализа на огласи за вработување .....	71
V. <b>Петта фаза</b> - Анализа на плати .....	71
VI. <b>Шеста фаза</b> - Компаративна анализа.....	72
VII. <b>Седма фаза</b> - Анализа на контролни механизми.....	73
VIII. <b>Осма фаза</b> - Методологија за следење на препораките.....	76
<b>Компаративна анализа на политиките во вработувањето и практики во Франција, Северна Македонија и ЕУ: Извршно резиме .....</b>	<b>76</b>
<b>Анализа на посебни фази од областа која е предмет на анализа и препораки .....</b>	<b>78</b>
1. Анализа на регулатива.....	78
2. Анализа на институционална рамка .....	140

**Анализа на постапките за пополнување на работните места преку вработување, унапредување и мобилност ..... 144**

**Прва група препораки -**

Препораки за унапредување на постапките за пополнување на работните места преку вработување, унапредување и мобилност ..... 144

**а) Дефинирање на поимот работно искуство ..... 144**

Препорака 1.1 - Редефинирање на поимот работно искуство во струка ..... 145

**б) Прецизирање и јасност во објавата за тоа кои документи треба да се поднесат при пријавување ..... 145**

Препорака 1.2 - Во огласот да се наведат сите потребни документи кои треба да ги поднесе кандидатот кои му носат определени бодови при селекцијата ..... 146

Препорака 1.3 - Проверка на веродостојност на докази да се врши во прва фаза ..... 146

Препорака 1.4 - Да се усогласат ЗАС и ЗВЈС околу одлуката за отфрлање на пријавата на кандидатот како неуредна Во првата фаза од селекција на кандидати, односно при административна селекција пред отфрлање на пријавата на кандидат за неуредна, да се извести кандидатот за непотполна пријава и да му се остави рок од 3 дена да ја доуреди... 147

**в) Интерен оглас - постапка за унапредување ..... 147**

Препорака 1.5 - Да се намали дискрецијата и да се утврдат јасни критериуми за распишување на интерен оглас ..... 148

Препорака 1.6 - Да се укине ограничувањето на бројот на вработени кои може да добијат оценка 5 при оценувањето на ефектот на административни службеници ..... 150

Препорака 1.7 - Да се укине ограничувањето дека наградувањето на административните службеници може да се изврши само доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена ..... 150

Препорака 1.8 - Поголема транспарентност во работењето на Комисија за ревизија на постапката и Јакнење на ефикасноста, ефективноста и советодавната улога на Комисијата за ревизија на постапките ..... 150

**г) Правилници за внатрешна организација и систематизација на работните места ..... 151**

Препорака 1.9 - Ограничување на измените и дополнувањата на Правилниците за систематизација на работните места само на основа на детално дадено образложение ..... 155

Препорака 1.10 - Стандардизација на правилници за внатрешна организација и систематизација на работни места ..... 155

Препорака 1.11 - Да се изврши Институционална реорганизација и оптимизација на јавниот сектор ..... 157

Препорака 1.12 - Ограничување на вработување на определено време преку Агенција за привремени вработувања ..... 160

Препорака 1.13 - Прецизирање на одредбата од ЗАС во однос на повторување на оглас ..	166
Препорака 1.14 - Измена на ЗАС и оставање можност органот да избира помеѓу двата прворангирани кандидати од предложената листа.....	167
Препорака 1.15 - Да се утврдат стандардизирани Прашалници за спроведување на трета фаза од селекција, односно при спроведување на интервју со кандидатите .....	168
Препорака 1.16 - Стандардизирање на постапката за оценување на ефектот на вработените во институциите .....	169
Препорака 1.17 - Донесување на Закон за плати во јавниот сектор.....	171
Препорака 1.18 - Во ЗАС конкретно да се утврди дали периодот во кој службеникот бил на пробна работа се засметува како работење на тековно работно место .....	174
Препорака 1.19 - Отстранување на дискрециони одлучувања во постапка за мобилност на вработените и ефикасно функционирање на трансфер листата за можни преземања....	174
<b>Втора група препораки -</b>	
Стручност и компетентност на кадрите во јавната администрација.....	179
Препорака 2.1 - Актите за систематизација на работните места да се усогласат со Фраскатиевата класификација и видот на образованието да соодејствува со работните задачи кои треба да ги извршува службеникот .....	179
Препорака 2.2 - Да се зајакне ефикасноста и стручноста на Комисиите за селекција на кандидати.....	181
Препорака 2.3 - Задолжително спроведување на обуки за административни службеници ..	183
Препорака 2.4 - Контрола над доследна примена на членот од ЗОУП за делегирана надлежност .....	183
<b>Трета група препораки -</b>	
Избор и именување на Директори и членови на управни и надзорни одбори.....	184
Препорака 3.1 - Да се уреди постапката за избор и именување на Директор во јавните претпријатија и јавните установи, како и за избор и именување на членовите во управните и надзорните одредби.....	184
Препорака 3.2 - Да се воедначи постапката за избор на директори и членови во самостојните државни органи и регулаторни тела .....	198
Препорака 3.3 - Прецизирање на одредби за разрешување на Директори пред истекот на мандатот .....	198
Препорака 3.4 - Да се предвиди постапката за именување и одговорност на секретарите како административни службеници од категорија А.....	199
<b>Четврта група препораки -</b>	
Контролни механизми.....	201

Препорака 4.1 - Јакнење на контролната улога на МИОА.....	201
Препорака 4.2 - Да се зајакне меѓусекторската соработка помеѓу институции инволвирани во постапки за пополнување на работни места - цел надминување на одредени дилеми, нејасноти и давање препораки околу своите надлежности и усогласување по одредени заеднички надлежности и постигнување на ефикасност и ефективност во нивното работење .....	202
Препорака 4.3 - Усогласување на постапката за согласност на годишните планови за вработување .....	204
Препорака 4.4 - Измени во надлежноста за судската постапка по работни спорови за заштита на правата, интересите и одговорноста на административни службеници.....	206
Препорака 4.5 - Дополнување на ЗЈП со можност за контрола над примената на прекршочните одредби и санкциите .....	207
Препорака 4.6 - Зајакнување на ефектите од примена на контролните механизми .....	207
Препорака 4.7 - ДКСК да обезбеди поголема транспарентност во однос на ставот што го има по одредени прашања кои нормативно не се доволно прецизни и јасни и јакнење на улогата на ДКСК во однос на градењето на интегритет во институциите кои се дел од јавниот сектор .....	209
Препорака 4.8 - ДКСК да ги зајакне своите капацитети и да се формира посебна организациона единица надлежна за следење и евалуација на препораките од анализите за ризик од корупција. Оваа единица редовно да изготвува извештај за отстранување на ризикот во постапките за вработување во јавниот сектор .....	210
Препорака 4.9 - Зајакната контрола врз транспарентност на институциите односно јавното објавување на документи од постапките за вработување кои се од јавен интерес.....	211
Препорака 4.10 - Доследна примена на член 7 од ЗАС.....	213
Препорака 4.11 - Враќање на довербата на граѓани во институции .....	214
Препорака 4.12 - Оценка на ефектот од новите решенија .....	215
Препорака 4.13 - Усогласување на легислатива .....	216

<b>Анекс 1:</b> <b>Компаративна анализа на политиките во вработувањето и практики во Франција, Северна Македонија и ЕУ, Др. Небојша Вукадиновиќ .....</b>	<b>218</b>
--	------------

<b>Анекс 2.</b> <b>Табели со препораки .....</b>	<b>271</b>
---	------------

<b>Референци .....</b>	<b>301</b>
------------------------	------------

## КРАТЕНКИ

PCM - Република Северна Македонија

### **Институции:**

ABPCM - Агенцијата за вработување

ДКСК - Државна комисија за спречување на корупција

МИОА - Министерство за информатичко општество и администрација

МТСП - Министерство за труд и социјална политика

МТВ - Министерство за транспорт и врски

АА - Агенција за администрација

ДУИ - Државен управен инспекторат

### **Прописи:**

ЗАС - Закон за административни службеници

ЗВЈС - Законот за вработените во јавниот сектор

ЗОУП - Закон за општата управна постапка

ЗОРОДУ - Закон за организација и работа на органите на државната управа

ЗСКСИ - Законот за спречување на корупција и судир на интереси

ЗС - Закон за социјална заштита

ЗУС - Закон за управни спорови

## ПРЕДГОВОР

Предизвикот за истражување на темата за постапките за вработување во јавниот сектор се заснова на се почестите критики и недоследности во однос на почитувањето на принципот на деполитизација, професионалност, компетентност и фер постапка за вработувања. Од друга страна, критиките се однесуваат и на бројот на вработените во јавниот сектор, односно дека во практиката дел од институциите имаат преголем број на вработени, а во дел од институциите има недостиг од кадар. Самите функционери изјавуваат и дека имаат проблем се неквалификуван кадар. Оттука, предмет на оваа анализа е да се изврши истражување во дел од законските прописи (анализираме само 31 пропис, а постојат повеќе материјални прописи со кои се уредуваат овие прашања) кои се однесуваат на јавниот сектор и тоа конкретно на оние одредби кои се однесуваат на видовите на вработување, постапките за вработувањата, унапредување, мобилност, постапките за избор на избраните и именуваните функционери, како и одредбите кои се однесуваат на заштитата на правата на вработените. Посебен осврт во истражувањето е даден и на анализа на правата и обврските кои ги имаат надлежните институции при спроведување на законски решенија кои се однесуваат на подготовка и донесување на подзаконските акти, како и улогата на Министерството за информатичко општество и администрација како централен орган на државната управа кое е надлежно за креирање на политики и стратегии од областа на управување со човечките ресурси во јавниот сектор; изготвување на закони и прописи од областа на човечките ресурси и следење на нивната примена; давање на предлози за подобрување и надгледување на усогласувањето на посебните закони и прописи во делот на управување со човечките ресурси со законите и прописите од негова надлежност; пропишување на содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на административни службеници; давање согласност за актите за систематизација на работните места во институциите, во делот на усогласеноста на описите на работните места на административни службеници со овој закон и со Каталогот на работни места во јавниот сектор; давање мислења за примената на Методологија за планирање на вработувања во јавниот сектор.

Кронизмот, непотизмот, клиентелизмот, дискреционите овластувања, политизација при вработувања во јавниот сектор ја претставуваат најслабата карика во остварувањето на професионална и ефикасна администрација. Овие појави непосредно се одразуваат на зголемување на бројот на вработените во јавниот сектор, обезбедувањето на квалитетот на јавните услуги и неквалитетна селекција на кандидатите во постапката за вработување, постапка за унапредување или мобилност, или при именување и избор на директори и членови на управни и надзорни одбори. Ова се појави кои не можат во целост да се уредат со правните акти, а уште помалку да се обезбеди нивна доследна примена. Затоа покрај нивното правно регулирање и санкционирање неопходно



е да јакне примената на етичкиот кодекс на административните службеници, јакнење на интегритетот на службениците, подигање на свеста на граѓаните за потребата од нивна активна улога во контролирање на јавната администрација, но и постојан мониторинг од институциите надлежни за контрола и од невладиниот (граѓанскиот) сектор. Токму тоа беше предизвикот на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) во соработка со Транспаренси Интернешнел Македонија (ТИ-М) да се зафати со истражување на оваа проблематика и со утврдување на точките на ранливост од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор. На овој начин ДКСК ги јакне своите капацитети и ги остварува своите законски надлежности кои произлегуваат од член 18 и член 19 од Законот за спречување на корупцијата.<sup>1</sup> Анализата на ризик од корупција е основа и за изготвување на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси, а дел од препораките кои произлегоа од оваа анализа веќе се вградени во Националната стратегија 2020 – 2025 која е доставена во Собранието на Република Северна Македонија на усвојување.

Предмет на анализа во овој проект беше правната регулатива (законските и подзаконските акти) со кои се уредува постапката за пополнување на работните места во јавниот сектор, и тоа преку постапка за вработување, постапката за унапредување и постапка за мобилност на службениците во јавниот сектор и условите кои се бараат од кандидатите, анализа на контролните механизми кои им стојат на располагање на институциите, но и на граѓаните за да можат да влијаат на спречување на било каков облик на корупција.

При тоа, основната цел на овој извештај е да се проценат видовите и степенот на ризици од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор; да се идентификува каде постојат одредени слабости; и да извлечат заклучоци од кои произлегуваат препораки за надминување на утврдените слабости.



Слика 1

<sup>1</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 12 од 19.1.2019 година

Констатираме дека како едни од предусловите за остварување на јавна администрација без корупција се доследното почитување на принципите на деполитизација и ефикасност во функционирањето на јавните органи. И двата принципа се поврзани со субјективниот елемент на секоја организација, односно кадарот, а тоа е човекот - односно, вработениот во институцијата. Имено, доколку во институциите работат стручни и способни кадри, доколку се избере вистинскиот човек за вистинското место, тоа директно ќе се одрази на транспарентноста на институциите и на јакнење на довербата во јавниот сектор. Исто така, сметаме дека неефикасното, односно ненавременото и неажурното одлучување по барањата на граѓаните и остварувањето на нивната правна заштита, директно влијае на појава на облици на корупција врз оној кој треба да одлучи или оној кој треба да постапи по правно средство за заштита на правата и интересите на граѓаните и правните лица. Затоа сметаме дека за да имаме навистина ефикасно работење, потребно е во институциите да работат професионални кадри, да се зајакне одговорноста над вработените, на тој начин што вработениот ќе одлучува непристрасно и во согласност со начелото на законитост и со почитување на одредбите од етичкиот кодекс.

## ПОИМИ

Под поимот „Ризик од корупција“ - Член 8 ст. 6 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (во натамошниот текст: ЗСКСИ), се подразбира кој било вид на внатрешна или надворешна слабост или постапка која претставува можност за појава на корупција во рамките на државни органи, јавни претпријатија и други институции од јавниот сектор и кој ги вклучува прашањата за судир на интереси, неспоивост на функции, примање подароци и други нелегални плаќања, лобирање, недостаток на систем за заштита на укажувачи, измами, несоодветно користење на овластувањата, дискрециони овластувања, финансирање на политички партии и кампањи спротивно на закон, тргување или недозволено користење на информации, транспарентност на постапки и документи и други прашања од значење за интегритетот.

Под поимот „интегритет“ (Член 8 ст. 7) се подразбира законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење на работи со кои службените лица го чуваат својот углед и угледот на институцијата во која се одговорно лице, односно се вработени, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата во можноста од настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции.

Под поимот „јавен интерес“ (Член 8 ст. 8) се подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на

природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Под поимот „јавно овластување“, (Член 8 ст. 9) се подразбира овластување, пренесено од страна на државната или локалната власт, на физичко или правно лице да врши работи од јавен интерес.

Под поимот „службена должност“ (Член 8 ст. 10) се подразбира збирот на обврски кои едно лице е должно да ги преземе, а кои произлегуваат од вршењето на одредена функција или професија, односно од службената положба на тоа лице.

Под поимот „административни работи“ (Член 8 ст. 11) се подразбираат стручно административни, нормативно-правни, статистички, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа.

Под поимот „службено лице“ (чл.8 став2) се подразбираат сите избрани или именувани лица и вработените во јавниот сектор. Службени лица се: претседателот на Република Македонија, пратениците, градоначалниците, амбасадорите и другите именувани лица во странство, избраните или наименуваните лица од и во Собранието и Владата на Република Македонија, органите на државната управа и други државни органи, органите на судската власт, јавните претпријатија, установи, други правни лица на централната и во локалната власт, државните службеници и вработените во органите на државната управа и други државни органи, органите на судската власт, јавните претпријатија, установи, други правни лица на централната и на локалната власт, советниците во советите на општините и градот Скопје, како и лица вработени преку агенциите за привремено вработување со овластување утврдено со закон.<sup>2</sup>

Под судир на интереси (член 2 став 3) се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности<sup>3</sup>

Под поимот кронизам се подразбира именување на истакнати позиции на блиски пријатели, другари или познаници на функционерите, без оглед на тоа дали тие се квалификувани за тие работни позиции. Значи поставувањето на несоодветен кадар. Станува збор за фаворизирање на свои пријатели.<sup>4</sup> При кронизмот лице кое има авторитет ја злоупотребува својата моќ и промовира пријател за таа позиција и покрај тоа што не е квалификуван за таа позиција.

Непотизмот претставува фаворизирање роднини или пријатели при доделување на функции и почести без притоа да се води сметка за стручноста. Непотизмот подразбира и злоупотреба на службената или на политичката и друга моќ за

---

<sup>2</sup> Прирачник за интегритет и судир на интереси преземено од:

[https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/05/priracnik-mk\\_final.pdf](https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/05/priracnik-mk_final.pdf)

<sup>3</sup> Законот за спречување на корупција и судир на интереси, Сл.весник на РСМ бр.12/2019

<sup>4</sup> <http://apik.ba/o-nama/default.aspx?id=43&langTag=bs-BA>

доведување роднини на привлечни и влијателни функции.<sup>5</sup> Со членот 56 (1) од ЗСКСИ предвидена е забрана на влијание за вработување блиски роднини. Имено, согласно член 56 (1) Службено лице не смее да врши влијание за вработување или унапредување на блиско лице во органот во кој е избрано или именувано или во друг државен орган или јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал врз кое врши надзор органот во кој лицето е избрано, односно именувано. (2) Избрано или именувано лице или одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал е должно да ја извести Државната комисија за секој избор, именување или вработување, унапредување на член на неговото семејство во државен орган, орган на локалната самоуправа, јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал, во рок од десет дена од денот на извршениот избор, именување, унапредување или вработување.

Дискрециони овластувања. Дискреционите овластувања и донесувањето на дискрециони одлуки постојат во оние случаи кога во прописите одредено прашање за кое треба да се одлучува не е уредено или кога во прописите е содржан збор кој му остава простор на функционерот или службеникот да избере дали ќе донесе одреден акт или не, или избор на одредена алтернатива. Како пример би ги посочиле зборовите “може”, “цени”, “односно” и сл. Согласно член 63 од ЗСКСИ предвидено е дека во вршењето дискрециони овластувања секое службено лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост.

Деполитизација. Согласно член 9 став 3 од ЗВЈС - Вработените во јавниот сектор работите и работните задачи ги вршат политички непристрасно, без влијание на своите политички уверувања и лични финансиски интереси.

Работодавачи во јавниот сектор (институции), согласно со овој закон, се: органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон и институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.

Вработени во јавниот сектор се лицата кои засновале работен однос кај некој од работодавачите во јавниот сектор.

Лица кои не се сметаат за вработени во јавниот сектор - Функционерите, односно лицата кои добиле мандат да извршуваат функција на претседателски, парламентарни или на локални избори, лицата кои добиле мандат да извршуваат функции во извршната или во судската власт преку избор или именување од Собранието на Република Македонија или од органите на локалната власт, како и

---

5

<http://www.makedonski.info/show/%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D0%BC/%D0%BC>

други лица кои согласно со закон се избрани или именувани на функција од носителите на законодавната, извршната или судската власт.<sup>6</sup>

Административен службеник - Согласно член 3 од ЗАС:<sup>7</sup>

(1) Административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во некоја од следниве институции:

- органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон и - институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.

(2) Во зависност од институцијата во која е вработен, административниот службеник може да биде: - државен службеник, односно друг вид на службеник утврден со посебен закон во институциите од ставот (1) алинеја 1 на овој член или - јавен службеник во институциите од ставот (1) алинеја 2 на овој член.

## МЕТОДОЛОГИЈА

Не постои единствена методологија за проценка на ризик од корупција и таа секогаш се утврдува во зависност од областа или секторот за кој се прави анализата. Притоа треба да се утврди опфатот и да се дефинираат основните истражувачки техники кои ќе овозможат добивање на сеопфатни информации на основа на кои ќе се дефинираат заклучоците и препораките.

За остварување на поставената цел во проектот беше користена и адекватна методологија за анализа на прописите и собирање на податоците.

Овој Извештај за ранливост на корупција во постапките за вработување во јавниот сектор со посебен осврт на клиентелизмот, кронизмот и непотизмот е реализиран од страна на Транспаренси Интернешнл - Македонија, а е поддржан од Холандската амбасада. ТИ-М во остварувањето на проектот како партнери ги вклучи и Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) како едни од најинволвираните институции чија цел е постоење на добро организиран и квалитетен јавен сектор, сектор кој како најнепосредно поврзан со граѓаните ќе ги остварува нивните услуги на квалитетен, ефикасен и професионален начин, но и сектор во кој вработените административни

---

<sup>6</sup> Член 2 од Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19 и 14/20)

<sup>7</sup> Закон за административни службеници, (консолидиран текст), Сл.весник на РМ, бр. 27/2014, 199/14, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018 и Сл.весник на РСМ, бр. 275/2019 и 14/2020 [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_administrativni\\_sluzhbenici\\_2020.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf)

службеници избрани по принципот на заслуги непосредно влијаат на спроведување на политиките и регулативите кои се донесуваат во однос на реформите од јавната администрација. Тоа подразбира дека реформите во јавната администрација се директно поврзани со кадровските решенија во институциите.

Во проектот беше вклучен и национален експерт од областа на административното право и јавната администрација, странски експерт од оваа област кој беше задолжен за изготвување анализа на постапката за вработување во Франција и споредбена анализа на законските решенија во Франција и Република Северна Македонија, како и Агенција која беше задолжена за спроведување на интервјуто во институциите и интервјуто со граѓаните.



**Слика 2 - Методологија на истражувањето**

На изготвувањето на овој извештај му претходоа низа активности, и тоа:

1. Позитивно правна анализа на дел од релевантните закони и подзаконски акти кои се однесуваат на оваа проблематика,
2. Компаративна анализа со поставеноста на системите за вработување во други држави од регионот;
3. Анализа на институционалната поставеност и анализа на контролните механизми,
4. Анализа на содржината на документи:
  - а. анализа на огласи за вработување,
  - б. анализа на платите на вработените во јавниот сектор,
  - в. анализа на барања на слободен пристап до информации од јавен карактер и
5. Истражување по пат на интервју и анализа на податоци добиени од спроведено интервју.



Слика 3 - Опфат на истражувањето

Сите овие активности беа спроведени во периодот од јуни 2019 година до мај 2020 година.

Сосема на крај, се надеваме дека наодите, препораките и предложените мерки ќе најдат на интерес од страна на институциите, но и на вработените и граѓаните, сè со цел заеднички да се продискутираат, да се анализираат ранливите точки и заеднички да допринесеме кон продолжување на реформите во јавната администрација и обезбедување на службенички систем во кој не само што се интегрирани европските принципи и стандарди, туку и реално ќе се спроведуваат во пракса.

Воедно, сметаме дека овој Извештај ќе биде еден чекор напред во процесот на јакнењето на интегритетот на институциите чија придобивка ќе биде менување на перцепцијата на граѓаните за институциите, односно враќање на довербата во институциите. Очекуваме сликата за јавната администрација да биде сосема поинаква, да влијаеме на подигање на свеста на граѓаните за нивната активна улога во спречување на корупцијата, односно да се охрабрат и да критикуваат, но и да делуваат во исто време.

Сами одлучуваме, сами избираме - или учествуваме во јакнење на корупцијата или делуваме кон нејзино сузбивање. Треба да бидеме информирани за механизмите кои може да ги користиме за да спречиме корупција, но и за правната заштита која ни е загарантирана со прописите.

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Законски решенија и подзаконски акти кои оставаат простор за дискреција при регрутација на кадар во јавниот сектор, како и при унапредување и наградување на вработените, не прецизирана постапка за избор, отчетност и разрешување на

директори и членови на управни одбори, не ефикасност и не ефективност на контролните механизми во постапките за вработување (издавање одобренија и согласност, образложени одлуки, запознавање на јавноста со преземените мерки односно исходите од спроведените инспекциски надзори) дисперзија во платите на вработените во јавниот сектор, диспропорција во однос на број на вработени, користење на привремените вработувања како можност за заобиколување на редовната постапка за избор на кандидати, неефикасна и не ефективна обука на вработените во јавниот сектор, користење на подзаконските акти како можност за вработување на нестручен кадар, распишување на огласи во предизборие, формирање на органи за само едно лице, се само дел од нотираните слабости или ранливи точки во службеничкиот систем во РСМ.

Во проектот беше извршена позитивно правна анализа, компаративна анализа, спроведени интервјуа со функционери, вработени и граѓани, анализа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Согласно триангулацијата на добиените податоци изготвен е Извештај и дадени се вкупно 42 соодветни препораки со предложени 151 активности кои треба да се преземат за надминување на нотираните ранливи точки во постапките за вработување, унапредување и мобилност на административните службеници. Се разбира оваа листа не е конечна.

Меѓу клучните препораки ги наведуваме: потреба од измени и дополнувања во Законот за административни службеници, Законот за вработени во јавниот сектор, Законот за јавни претпријатија, Законот за јавни установи, и други материјални прописи со кои се тангираат одредени прашања наведени во препораките, усогласување на постоечката легислатива; ефикасна и ефективна контрола над подзаконските акти, особено во однос на ограничување на измените и дополнувањата на Правилниците за систематизација на работните места само на основа на детално дадено образложение; актите за систематизација на работните места да се усогласат со Фраскатиевата класификација и видот на образованието да соодејствува со работните задачи кои треба да ги извршува службеникот; стандардизација на правилници за внатрешна организација и систематизација на работни места на локално ниво; институционална реорганизација и оптимизација на јавниот сектор; ограничување на вработување на определено време преку Агенција за привремени вработувања; донесување на Закон за плати во јавниот сектор, отстранување на дискрециони одлучувања во постапка за мобилност на вработените и ефикасно функционирање на трансфер листата за можни преземања; јакнење на контролната улога на МИОА; намалување на дискрецијата и утврдување јасни критериуми за распишување на интересен оглас; да се уреди и унифицира постапката за избор и именување на Директор во јавните претпријатија и јавните установи, функционери во самостојни државни органи и регулаторни тела; како и за избор и именување на членовите во управните и надзорните одбори; да се зајакне меѓу секторската соработка помеѓу институции инволвирани во постапки за пополнување на работни места - цел надминување на одредени дилеми, нејаснотии и давање препораки околу своите надлежности и усогласување по одредени заеднички надлежности и постигнување на ефикасност и ефективност во нивното работење.



Овие појави непосредно се одразуваат на зголемување на бројот на вработените во јавниот сектор, обезбедувањето на квалитетот на јавните услуги и некавалитетна селекција на кандидатите во постапката за вработување, постапка за унапредување или мобилност, или при именување и избор на директори и членови на управни и надзорни одбори. Ова се појави кои не можат во целост да се уредат со правните акти, а уште помалку да се обезбеди нивна доследна примена. Затоа покрај нивното правно регулирање и санкционирање неопходно е да јакне примената на етичкиот кодекс на административните службеници, јакнење на интегритетот на службениците, подигање на свеста на граѓаните за потребата од нивна активна улога во контролирање на јавната администрација, но и постојан мониторинг од институциите надлежни за контрола и од невладиниот (граѓанскиот) сектор.

Државата треба да обезбеди квалитетна реформа во вработувањата, а со преземањето Генералниот заклучок е дека Р.С. Македонија до сега има преземени бројни чекори со кои се изврши хармонизацијата на службеничкото законодавство со европските принципи и стандарди. Измените се како од организационен, така и од функционален аспект. Нормативните реформи доведоа до воведување на посебен службенички систем со кој се изврши дистинкција помеѓу вработените во јавниот сектор и вработените во приватниот сектор, при што за вработените во јавниот сектор се предвидени посебни услови за вработување, унапредување, мобилност, одговорност, оценување, стручно усовршување и сл. Сепак и понатаму треба да се води грижа за надоградување на националниот службенички систем на тој начин што во него, не само што ќе бидат инкорпорирани европските стандарди за развој на службеничкиот систем прилагодени на условите во Р.С. Македонија, туку треба да се преземат и конкретни мерки и механизми за доследно спроведување на она што е нормирано со цел обезбедување на стручен, професионален, ефикасен и ефективен кадар, заштитен од политички влијанија и други интереси, а кој ќе биде одговорен но едновременно заштитен и слободен работата да ја извршува транспарентно и непристрасно. За да се обезбеди тоа треба да се внимава на остварување на начелата на отчетност, одговорност и транспарентност и секако намалувањето на дискреционите овластувања. Тоа значи дека тие своите одлуки и своите постапки и дејствија треба детално да ги образложат и да ги наведат причините за донесување на една одлука, особено кај дискреционите акти, механизмите за контрола и одговорност како на функционерите, така и на службениците доследно да се применуваат во праксата, што значи дека секој ќе одговара за своите постапки и на крај сето она што го работат јавните органи да биде јавно достапни на веб страните на органи (се разбира со исклучок на информациите кои би биле на штета на јавниот интерес). На овој начин ќе се подигне и интегритетот во службеничкиот систем, што од друга страна ќе се одрази кон јакнење на довербата на граѓаните во институциите. Само преку јакнење на интегритетот на институциите и на вработените, преку намалувањето на дискреционите овластувања и преку афирмирање на механизмите за пријавување за незаконитости во постапки за регрутирање на кадри може да се влијае кон намалување на клиентелизмот, непотизмот и кронизмот во постапките за вработување во јавниот сектор.

## ПРЕПОРАКИ

**1. Група 1 на препораки: Препораки за постапки за пополнување на работни места, преку постапка за вработување, постапка за унапредување и мобилност на вработените во јавниот сектор**

Број на препораки: 13

Број на активности: 40

Надлежни институции: МИОА, АА, Министерство за финансии и останати институции дел од јавниот сектор

**2. Група 2 на препораки: Стручност и компетентност на кадрите во јавната администрација**

Број на препораки: 4

Број на активности: 13

Надлежни институции: МИОА, МО, АА, ДУИ, Академија за стручно усовршување и останати институции дел од јавниот сектор

**3. Група 3 на препораки: Избор и именување на директори и членови на управни и надзорни одбори**

Број на препораки: 4

Број на активности: 18

Надлежни институции: Владата, Собрание и МИОА

**4. Група 4 на препораки: Контролни механизми**

Број на препораки: 13

Број на активности: 49

Надлежни институции: МИОА, ДКСК, АА, Дуи, Владата, Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер и останати институции дел од јавниот сектор

Детален опис на препораките е даден во Анекс 2 од овој извештај.

## МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ

Во рамки на спроведувањето на овој проект е истражувана доста комплексна и актуелна тема која се однесува на постапките за вработување во јавниот сектор. Оваа постапка е од суштинско значење за остварување на професионална јавна администрација, избор на стручни и компетентни кадри за соодветни работни места и вработување засновано на систем на заслуги. Оттука, ова прашање е многу значајно и за европските интеграции и поради тоа оваа област се цени и од Европската комисија која дава мислење за напредокот на РСМ и за ова прашање. Тука би нотирале, дека во РСМ во Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2018-2020 година се укажува на тоа дека и понатаму се преземаат бројни активности за подобрување на службеничкиот систем и со кои се гледа дека постои стремеж за хармонизација со европското законодавство во оваа област. Во оваа Стратегија се нотирани одредени недоследности, односно се идентификувани системските и функционални слабости во јавниот сектор и се предложени мерки за нивно надминување, но останува да се обезбеди нивна доследна примена во праксата. Оттука, и во оваа Методологија која е дел од нашиот проект изработен од страна на Транспаренси Интернешнл се лоцираат одредени точки на ранливост во однос на постапката за вработување во јавниот сектор, како и за други прашања поврзани со правата, обврските и одговорностите на административните службеници, се даваат одредени препораки за нивно надминување, мерки и механизми кои треба да ги преземат надлежните институции и на крај ги наведуваме и целите заради кои тоа е потребно. Сето ова оди во прилог, на продолжување на реформите во јавната администрација во поглед на доследната примена на веќе воведените европски стандарди во однос на службеничкиот систем.

За таа цел во проектот истражувањето е спроведено од повеќе аспекти, користејќи повеќе методи на истражување како што се: позитивно правниот метод, дескриптивниот метод, компаративниот метод, метод на анализа на податоци добиени од документите и актите кои се јавно објавени, но и оние кои ги добивме користејќи го механизмот за поднесување на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и анализа на одговорите добиени од спроведено интервју со 99 вработени и 101 граѓанин.

Оваа Методологија за следење на препораките е подготвена со цел да им служи на Министерството за информатичко општество, Државната комисија за спречување на корупција и други релевантни институции за промена и подобрување на легислативата, политиките и воопшто состојбата со човечките ресурси во јавната администрација.

Наодите исто така можат да послужат и во работењето на Советот за реформи во јавната администрација при спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација.

Сепак, за спроведување на препораките во оваа Методологија неопходна е инклузија на сите релевантни институции, а сè со цел истите да се потврдат, да се изврши нивно изменување или дополнување, да се прецизираат мерките и активностите за нивно спроведување.



Р.бр	Нотиран проблем	Препорака	Надлежна институција	Овластувања	Начин	Цел - отстранување на ранливост
1	Неусогласеност помеѓу Правилниците за внатрешна организација во однос на видот и бројот на организационите единици (сектори и одделенија), особено на локално ниво	Да се изврши стандардизација на Правилниците за внатрешна организација и систематизација особено на локално ниво	МИОА	Да се определи минимален и максимален број на организациони единици кои треба да ги има во секоја општина. Да се изврши контрола над усогласувањето на Правилниците.	Да се направи анализа на сродни органи (на пример, општини со приближно ист број на граѓани, или јавни претпријатија основани од општината за вработените и тоа конкретно преку мерење на ефикасноста и ефективноста на вработените преку бројот на завршени работни задачи или предмети)	Би се спречило дискреционо одлучување на органите за видот и бројот на организационите единици
2	Неусогласеност на Правилниците за систематизација на работни места во однос на видот и бројот на работните места, видот на образованието, бројот на извршителите и во	Во видот на образованието конкретно да се наведе областа на која има дипломирано/магистрирано кандидатот Кај условот од исполнување на 240 кредити да се наведе од	МИОА	Да се изврши надзор во однос на усогласеноста на Правилниците во однос на видот на образованието	Да се усогласат материјалните прописи со условите за избор и надлежни органи за избор и критериуми. Односно сите институции кои се	1. Би се спречило дискреционо одлучување на органите за видот и бројот на работните места, видот на образованието,

	<p>помал обем кај описот на работни задачи и обврски.</p>	<p>кој циклус на студии се бара видот на образованието</p> <p>Да се предвиди норма за вработените, односно оценување на ефективност на нивното работење (времето потребно за делотворно извршување на работни задачи и обврски) за да се определи реалната бројка за бројот на извршители за конкретно работно место. Бројот на вработените во општинската администрација да се утврдува и согласно бројот на жители во општината.</p>		<p>што се бара за одредено работно место, како и бројот на извршители согласно потребата за ефикасно извршување на работните задачи</p> <p>Контрола на Годишните планови за вработување во однос на утврдување на потреба за ново вработување</p>	<p>дел од јавниот сектор постапката за вработување да ја спроведуваат врз основа на ЗАС и ЗВЈС, а не врз основа на ЗРО</p> <p>Правилникот за систематизација кај видот на образованието не треба да се наведува научното подрачје, туку конкретно полето и областа од полето</p> <p>Општествени науки како вид на образование да не се наведува затоа што е тоа широка категорија или поим кој опфаќа многу различни профили на дипломирани кадри кои не се соодветни за одредени работни места</p> <p>Конкретно да се</p>	<p>бројот на извршителите и во помал обем кај описот на работни задачи и обврски</p> <p>2. Би се спречило отварањето на правна можност за превработеност во институциите во јавниот сектор</p> <p>3. Би се спречило отварањето можност на вработување на основа на политички заслуги, односно можност од појава на корупција, кронизам и клиентелизам при регрутирање на кадри во јавната администрација</p>
--	---	--	--	---	--	--

					наведе видот на образование дали се бара од завршени и прв циклус на студии и втор циклус на студии или само од втор или само од прв циклус на студии	4. Би се спречило создавање правна можност за вработување на нестручен и некомпетентен кадар, а со тоа и повреда на одредби од Законот за вработените во јавниот сектор
3.	Пречесто менување на Правилниците за внатрешна организација и ситематизација	Да се ограничи бројот на измени на Правилниците, со измената и дополнувањето да се приложува и детално образложение, временски да се ограничи менувањето на Правилниците со исклучок кога измените треба да се вршат заради усогласување со прописот на чија основа се донесуваат	МИОА, Сите институции во јавниот сектор	Одделението во МИОА надлежно за давање на согласност на Правилниците за внатрешна организација и ситематизација на работни места и Годишните планови да ги зајакне механизмите за контрола  Во пракса да се провери дали на нотираните работни места е вработено лице со соодветно	Да се ограничи бројот на измени на Правилниците. Измените и дополнувањата да се вршат по претходно дадено детално образложение на причините за менување и дополнување.  Да се изврши усогласување на Правилникот за ситематизација на работни места со Фраскатијева класификација.  Секој од органите да изготви	1. Честото менување на Правилниците во делот на образованието може да отвори сомневање дека огласот се распишува за конкретно лице, особено ако измената е извршена пред распишување на огласот и ако на огласот е избрано лице со несоодветно образование.  2. Ќе се намали

				<p>образование.</p> <p>Да се провери дали во периодот кога се вршени измените и дополнувањата бил распишан и оглас за вработување.</p> <p>МИОА пред давање на согласност на Актот да изврши надзор во поглед на соодветноста на видот на образованието со работните задачи предвидени за конкретно работно место.</p>	<p>консолидиран текст од Правилниците</p>	<p>дискрецијата на институциите при утврдување на видот на образование при изготвувањето на Правилникот за систематизација на работните места.</p>
4	<p>Неусогласеност на Актите за систематизација на работните места со Фраскатиевата класификација.</p> <p>Несоодејствување на видот на образованието што се бара од извршителот</p>	<p>Да се усогласат Актите за систематизација на работните места со Класификацијата на научно истражувачки подрачја, полиња и области според меѓународна фраскатијева класификација</p>	<p>МИОА, Министерство за образование, Сите институции во јавниот сектор</p>	<p>МИОА да го активира почестото состанување на Мрежата на организационит е единици за управување со човечки ресурси и</p>	<p>Министерството за образование да подготви листа од сите факултети кои би биле подведени под одредено научно поле од Фраскатиевата класификација</p>	<p>Несоодветноста на видот на образованието во Правилникот за систематизација може директно да влијае на повредта на начелото на</p>



<p>со описот на работните задачи и обврски кои треба да ги остварува</p>		<p>предлагање на соодветни мерки по одржаните состаноци</p> <p>ажурирање на примената на Уредбата за национална рамка на високо-образовните квалификации и Класификацијат а на Научно-истаржувачките подрачја, полиња и области според меѓународната Фраскатијева класификација (неусогласеност на член 5 став (4) од ЗАС со член 4 од Уредбата и неажурирани области од Класификацијат а со насоките кои се изучуваат на одредени факултети, пред се областа на економските</p>		<p>стручност и компетентност на кадрите во јавниот сектор предвидено во ЗВЈС. Особено, ако на огласот е избрано лице со несоодветно образование, се појавува проблем во кој се соочуваме со законито спроведена постапка за вработување, но сепак истата не била фер постапка и не обезбедила стручен кадар во органот.</p>
--	--	--	--	---

				науки студентите добиваат диплома за завршен економски факултет бизнис администрација но оваа насока не е утврдена ниту во економските науки ниту во организациските науки (менаџмент).		
5	<p>Неефикасни и неефективни контролни механизми при контрола на подзаконските акти од страна на МИОА.</p> <p>Преку подзаконските акти за систематизација на работни места директно се влијае на вработување на некомпетентен и неквалификуван кадар, од причина што во овој акт се предвидува видот на соодветно образование што треба да го има</p>	<p>Актот за систематизација на работни места да се менува на минимум две години, со исклучок кога се донесува нов пропис па истиот треба да се усогласи со тој пропис. За секоја промена, да се наведат причините за негово изменување и дополнување. За секоја измена МИОА да даде согласност откако претходно ќе утврди дали е усогласено видот на образованието со видот на работните задачи кои треба да ги извршува службеникот и дали</p>	МИОА	<p>МИОА да ги зајакне своите механизми на контрола и да изрекува мерки или да покренува иницијативи за покренување на прекршочна постапка за неизвршувањето или ненавременото доставување на податоци до МИОА кои согласно законите</p>	<p>Да се утврдат прецизни критериуми за утврдување на потреба за измена и дополнување на овие правилници</p> <p>Да се размисли за можноста надлежноста за давање на согласност на актите за внатрешна организација и систематизација да се додели на АА како</p>	<p>Создавање можност за неефикасни и не ефективни контролни механизми</p>

<p>административни-от / јавниот службеник</p>	<p>истиот е усогласен со Фраскатијева класификација. Во сите институции да бидат усогласени подзаконските акти посебно во овој дел</p>		<p>органице се должни да ги изготват и да ги достават до МИОА.</p> <p>Да се зајакне одговорноста на вработените во Одделението на МИОА кои што вршат контрола на овие подзаконски акти кога даваат согласност за нивно донесување</p>	<p>самостоен државен орган, кој ќе биде овластен за давање на согласност на овие акти во сите институции од јавниот сектор. На овој начин, ќе бидат опфатени не само органице на државната управа и локалните органице, туку и на регулаторните тела и другите самостојни државни органице.</p> <p>Актот за систематизација на работни места да се менува на минимум две години, со исклучок кога се донесува нов пропис па истиот треба да се усогласи со тој пропис. За секоја промена, да се наведат причините за негово</p>	
---	--	--	---	---	--

					изменување и дополнување. За секоја измена МИОА да даде согласност откако претходно ќе утврди дали е усогласено видот на образованието со видот на работните задачи кои треба да ги извршува службеникот и дали истиот е усогласен со Фраскатијева класификација. Во сите општини да бидат усогласени подзаконските акти посебно во овој дел.	
6	Преголем број на органи кои се формираат со посебни закони, надвор од ЗОРОДУ	Потребна е институционална реорганизација и оптимизација	МИОА	<p>Да се направи мапирање на сите органи во јавната администрација</p> <p>Да се направи анализа на сите видови органи кои спаѓаат во јавната администрација</p>	<p>Да се зајакне координацијата и соработката помеѓу органите</p> <p>Да се утврди каде има преклопување на надлежности</p>	Можност од дуплирање на надлежности помеѓу органите, се намалува дистинкцијата помеѓу органите, самостојни органи на управа вршат

				<p>Точно да се наведат сите второстепени органи кои одлучуваат по жалба против решение на орган на јавна администрација</p> <p>Да се испита нивната надлежност заради утврдување на преклопување во надлежност</p>		второстепена управна постапка
7	Недоволна транспарентност во објавување на информации од јавен карактер	Да се зајакнат контролните механизми за објавување на информации од јавен карактер	Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер	Агенцијата да спроведе мониторинг врз институциите во однос на примената на член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во кој таксативно се наведуваат документите кои органите треба јавно да ги објавуваат и	Согласно член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер да се направи унифицирана листа на акти, документи и други материјали кои органите треба задолжително да ги објават на своите веб страни	<p>1. Спречување на прекумерна класификација на информации</p> <p>2. Зајакната транспарентност на институциите</p>

				да ги направат достапни на веб страните на своите институции	кај сите органи да се провери дали некоја класифицирана информација реално не треба да се објави и врз основа на тоа истите да бидат декласифицирани	
8	Неефикасност и неефективност и нетранспарентност од воведувањето на обврската на јавните органи за изготвување на функционална анализа пред изготвување на подзаконските акти за внатрешна организација и систематизација на работните места.	Сите органи да изготват Функционална анализа и да ја достават до МИОА и да ја објават на своите веб страни	МИОА, надлежни институции	МИОА да изрече соодветни мерки за институциите кои не изготвиле функционална анализа МИОА да ги наведе резултатите и ефектите кои се добија од овие функционални анализи, како и мерките кои се преземаат од страна на министерството, а кои конкретно треба да се однесуваат на тоа како е	Министерството за информатичко општество и јавна администрација да изготви листа на сите функционални анализи од 1314 институции и истите да бидат јавно достапни	Надминување на одредени системски слабости во јавниот сектор

				решен проблемот со превработеноста, недостаток од вработени, неквалификуван кадар и усогласувањето во врска со организационит е единици во органите.		
9	Нецелосно објавување на основите за уважување на жалба од страна на Агенцијата за администрација и Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен	Во Годишните Извештаи за работењето на Агенцијата за администрација, Државниот управен инспекторат и Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен да се обзнанат и транспарентно да се прикажат повредите кои ги воочиле, а кои ги направил орган при оценувањето на службениците, прераспоредување на службениците и при спроведувањето на постапките за селекција на кандидати.	Агенција за администрација, Државен управен инспекторат, Второстепенит е државни комисиии	Задолжително изготвување на одлуки со детално образложение за текот на целата постапка и основот и причините за донесување на конкретна одлука	Доследно почитување на ЗОУП при изготвувањето на одлуките  Измена во соодветните материјални прописи со кој ќе се задолжат органите за детално образложение на своите одлуки	Намалување на дискрецијата при донесување на одредени одлуки

10	<p>Неефективност во постапката за контрола и надзор</p> <p>Органите немаат податоци за постапување по нивните одлуки односно дали и како истите се извршени</p>	<p>Да се предвиди период во кој органите чија одлука во однос на правата, обврските и интересите на вработените е укината, изменета или поништена, да ја достават новата одлука по која постапиле по напатствијата на второстепениот орган да ја достават до второстепениот орган</p>	<p>Надлежни институции кои одлучуваат во прв степен за правата, обврските и интересите на вработените и кандидатите кои се пријавиле на јавниот или интерниот оглас</p>	<p>АА, ДУИ и ДК за управна постапка и постапка од работен однос во Годишните извештаи од своето работење да наведуваат податоци за извршноста на нивните одлуки, односно дали, како и во кој рок е постапено по нивните одлуки</p> <p>Тужбите за покренување на работни спорови, против одлуките на Комисијата да се доставуваат и до Комисијата за да може да констатира дали органот постапил согласно одлуката, односно дали ги отстранил</p>	<p>Да се додаде законска одредба во ЗАС и Законот за управна инспекција и Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен со која ќе се предвиди должност за институциите да ја доставуваат одлуката по која постапиле по одлука на АА и по одлука на ДУИ во рок од 15 дена од приемот на одлуката</p> <p>Редовното судство да доставува податоци до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос и</p>	<p>Зајакнување на ефективността на извршувањето на одлуките на второстепените органи надлежни за вршење на контрола и надзор</p>
----	---	---	---	--	--	--



				недоследностит е или незаконитостит е во својата одлука.	до ДУИ во однос на покренати работни спорови против нивната одлука, како и за исходот на постапката.	
11	Нецелосното објавување на податоците за вршење на инспекциски надзор во однос на постапките за вработување од страна на Државниот управен инспекторат	ДУИ во Годишните извештаи да ги објасни сите податоци во однос на спроведен инспекциски надзор во однос на постапки за вработување	ДУИ	Државниот управен инспекторат потранспарентно да ги објавува податоците за утврдени недоследности или незаконитости во постапките за вработување во јавниот сектор, како и мерките кои ги презел	ДУИ да наведе статистички податоци за број на покренати и извршени надзори во постапките за вработување, по чија иницијатива биле покренати, каква одлука е донесена, кои се најчестите утврдени незаконитости кои се утврдени, кои мерки ги изрекол инспекторатот и за кој орган и како е постапено по нивната одлука	Зајакната транспарентност во постапката за вршење на надзор над постапката за вработување во јавниот сектор, како и при одлучување за права и обврски на вработените.  Обелоденување на податоците за утврдени недоследности или повреди на ЗАС и ЗВЈС
12	Нецелосно објавување на податоците од второстепените одлуки на АА	Во Годишните извештаи за работењето на АА да се наведат податоци за основот поради кои ја уважиле жалбата, мерката која ја изрекле за органот,	АА	Потребно е тужбата против одлуката на Агенцијата за административн и службеници	Агенцијата за администрација јавно да ги објави одлуките (секако да бидат анонимизирани)	Зајакната транспарентност во постапката за вршење на надзор над

		како и начинот на постапување на органот по нивната одлука		да се доставува и до Агенцијата, за да може Агенцијата да има податоци за бројот на извршените одлуки и начинот на кој надлежните органи постапиле.	каде се уважува жалбата на службеникот со цел јавно да се увидат повредите кои органите ги прават при оценувањето и распоредувањето, за да може да ги анализираме и да дојдеме до конкретни заклучоци.	постапката за вработување во јавниот сектор, како и при одлучување за права и обврски на вработените (унапредување, оценување, одговорност на службеникот)
13	Несоодветност или неусогласеност на бројот на вработените, особено на локално ниво. Така на локално ниво во општини кои имаат приближно ист број на жители може да се забележи голема разлика во однос на бројот на вработените., на централно ниво постои голема разлика во бројот на вработени при што не се сметаат МВР и МО.  Во одредени органи има преголем број на вработени	Да се направи испитување на терен за нормата и задачите на извршителите кои се во поголем обем за да се прецизира реалната бројка која е потребна за тековно извршување на работните задачи	МИОА, единици на локална самоуправа	МИОА да воведат механизам или мерка врз основа на која ќе се следи оптовареноста на вработениот и ефикасност на извршување на работните задачи од страна на вработените, односно според обемот на работата да се предвидува и потребен број на вработени. На пример,	Да се утврдат критериуми за оптовареност на вработените и да се врши контрола над нивната ефикасност и ефективност во однос на извршување на задачите	Отварање правна можност за превработеност во институциите во јавниот сектор  Отварање можност на вработување на основа на политички заслуги, односно можност од појава на корупција, кронизам и клиентелизам при регрутирање на кадри во јавната администрација

				доколку во едно одделение има 5 вработени кој од нив колку предмети решил, колку требал да реши и сл. Тука од помош би биле и функционалните анализи		
14	Дискреционо одлучување за платата и надоместоците во регулаторните тела	Утврдување на критериуми по кои ќе се пресметува платата на вработените во регулаторните тела, а особено на избраните функционери, директори во инокосните и членови во колегијалните органи	МИОА	Да се изготви анализа за сложеноста и видот на задачите кои ги извршуваат вработените во овие органи, како и нивната оптовареност	Донесување на Закон за плати во јавниот сектор, во кој нема да се предвидува можност платата на одделни органи да може да се утврдува со посебни закони	Дискреционо одлучување за висина на надоместоците Дискреционо овластување за определување на основна плата кај дел од регулаторни тела Ќе се ограничи финансиската самостојност на Регулаторните тела во однос на определување на висината на основната плата и висината на надоместоците на членовите

15	<p>Не постои воедначеност во однос на број на членови на управниот одбор, видот на образованието кое треба да го имаат, надоместокот кој им се исплаќа.</p>	<p>Да се утврдат прецизни критериуми за начин и услови за именување на членови во управни одбори, нивна одговорност</p> <p>Членовите на Управен одбор да се познати стручњаци во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие.</p>	<p>МИОА, јавни претпријатија и јавни установи и органи во кои постојат управни и надзорни одбори</p>	<p>Бројот на членовите на Управниот одбор да не може да биде повеќе од 5 члена.</p> <p>Да се бара посебен вид на образование во согласност со дејноста на органот во чиј управен одбор се членува</p> <p>Надоместокот да биде еднаш месечно, доколку се одржале седници и да не изнесува повеќе од една месечна просечна плата</p>	<p>Да се донесе подзаконски акт со кој ќе се доуреди и прецизира постапката за именување на член на управен одбор, критериуми за избор и одговорност на членовите</p>	<p>Дискреционо одлучување за број на членови во Управни одбори кај дел од органите</p>
16	<p>Непрецизирање на постапката за именување на ВД директор</p>	<p>Да се доуреди постапката за назначување на ВД и критериуми за избор и траењето на избраната функција.</p>	<p>МИОА, јавни претпријатија и јавни установи и органи во кои се избира ВД директор</p>	<p>МИОА да врши контрола во однос на изборот на ВД директор, исполнување на времето за кое е поставен</p>	<p>Во законот за јавни претпријатија, законот за јавни установи и материјални прописи да се воведат одредба со која ќе се</p>	<p>Се спечува дискреционо овластување во однос на именување на ВД директор</p>

					<p>утврдат критериуми за избор на ВД директор</p> <p>Да се донесе посебен подзаконски акт со кој ќе се доуреди постапката за назначување на ВД и критериуми за избор и траењето на избраната функција.</p>	
17	<p>Невоедначеност во однос на постапката за избор на директори и членови на самостојни државни органи. Во некои органи се на Предлог на Влада</p>	<p>Да се воедначи постапката за избор на директори и членови во самостојните државни органи</p>	<p>МИОА, Собрание на РСМ</p>	<p>Членовите на Колегијалните органи и нивните претседатели, како и директорите на инокосните самостојни државни органи и регулаторни тела да се избираат на јавен конкурс на Предлог на Комисија за прашања и именување во Собранието на</p>	<p>Комисијата за прашања и именување при Собранието на РСМ да изготви подзаконски акт со кој на прецизен начин ќе ја уреди постапката за избор на функционерите, нивната одговорност како и правна заштита за незадоволните кандидати</p>	<p>Ќе се воведат конзистентен систем за избор на носители на јавни функции</p>

				PCM	Да се усогласат одредбите од посебните материјални прописи во кои се утврдуваат условите за избор, одговорност и разрешување на овие функционери	
18	Неконзистентен систем на плати на вработените во јавниот сектор, а воедно и диспропорција на висината на платата во различни институции.	Да се донесе посебен закон со кој ќе се утврдат критериуми за определување на плата на органите во јавниот сектор	МИОА	Потребно е да се направи детална анализа по видот на институции за бројот на бодовите и висината на бодовите и тоа во органите на државната управа, самостојните органи, регулаторните тела, јавните претпријатија и јавните установи.  При тоа, подеднакво да се внимава и на сложеноста и	да се изготви Закон за плати во јавниот сектор	Ќе се намали дискреционо одлучување за определување на висината на плати.  Ќе се намали можноста со материјални прописи да уредува висина на плата

				обемот на извршувањето на работните задачи, како и бројот на извршители на одредено работно место.		
19	Неефикасот на Комисијата за ревизија на постапките	Јакнење на ефикасноста, ефективноста и советодавната улога на Комисијата за ревизија на постапките	АА, Комисијата за ревизија на постапките, МИОА	Да се зголеми ефикасноста во работењето на Комисијата за ревизија на постапките и по можност да се вклучат уште два члена од стручната и научната јавност	Во Законот за административни службеници во одредбата со која се регулира основањето и работењето на Комисијата за ревизија на постапките за селекција на кандидати да се предвиди дека Комисијата освен што ќе одлучува за предмети кои ги избрала по случаен избор, да одлучува и за огласите за кои биле поднесени жалби до Агенцијата?	Јакнење на ефикасноста и транспарентноста во работењето на Комисијата за ревизија на постапките
20	Можност при укинување на орган или работно место	За оние лица кои при укинување на одреден орган ќе останат без	МИОА, надлежни институции	Постојано ажурирање на трансфер	На АА да и се додаде надлежност за	Да се прецизираат и одредби за

	<p>административен службеник да остане без работа.</p>	<p>работа треба да се предвиди можност за нивна правна заштита</p>		<p>листата при МИОА и афирмирање на нејзината употреба, што подразбира воведување на обврска за органите кои имаат потреба од ново вработување најпрво да проверат дали во оваа листа има лице кое ги исполнува квалификациите за соодветното работно место и доколку ги исполнува да се вработи со преземање. МИОА се почесто да го контролира внесот на податоци во трансфер листата за можни преземања и колку често институциите го користат овој</p>	<p>водење на евиденција во која ќе бидат внесени податоци за слободни работни места, да се наведат службеници кои сакаат преместување во друг орган, податоци за нераспределени службеници Секој орган годишниот план за вработување да го достави до МФ, МИОА, АА и Министерство за политички систем пред изготвувањето на буџетот за наредната година обврска при утврдување на потреба за нови вработувања, органот прво да се обратат до МИОА и да се провери дали во трансфер листата има</p>	<p>заштита на правата на нераспоредените административни службеници.</p>
--	--	--	--	---	--	--



				механизам пред распишување на јавен оглас	нераспореден државен службеник кој ги исполнува условите за конкретното работно место.	
21	Недоволно прецизно дефинирање на поимот на јавна функција, имеувано лице, избрано лице, функционер, раководно лице, раководен орган, овластено лице, одговорно лице, што го отежнува постапувањето при примена на механизми за контрола. Односно, непотребно повикување на примена на одредбите од Кривичниот законик во однос на поимникот	Таксативно да се наведат сите лица кои се сметаат за функционери, со акцент на лицата кои ги именува Владата и прецизирање на постапката за нивно именување	ДКСК	ДКСК да изготви листа за сите носители на јавни функции  Да се наведат критериуми според кои се утврдува судир на интереси при извршување на функција и друга работа	Во Законот за спречување на корупција или Законот за вработените во јавниот сектор да се изврши прецизно дефинирање на овие поими и за кого се однесуваат, да се прецизира судирот на интереси особено во делот кој се однесува на вршење на две или повеќе јавни функции, од кој орган лицето зема плата, од кој функционален надоместок, таксативно наведување на лицата кои треба да достават анкетен лист до	Запознавање на одредени лица со свои права и обврски за можност за пријавување во ДКСП по стапување на одредена функција и за настапувањето на судир на интереси при извршување на инкомпатибилни функции

					Комисијата за спречување на корупција	
22	Непрецизност во однос на составот на Комисијата за селекција на кандидати, недоволна обученост на Комисијата и недоволна компетентност на членовите	<p>Да се прецизираат услови за именување во Комисија за селекција за кандидати ( дали таа треба за секој оглас да се менува или пак треба да е постојана, дали им следува надомест на членовите, да се спроведе обука на членовите во овие комисиии, да изготвуваат одлуки со детални образложенија за текот на целата постапка и причините поради кои на одреден кандидат му е даден приоритет).</p> <p>Органот во Комисија за селекција и унапредувања да ги номинира оние вработени кои веќе имаат искуство во спроведување на постапки за вработување, тие вработени да се праќаат на дополнителни обуки, да се зголеми интегритетот на овие лица и да се изземат од секој вид на влијанија, а доколку се потврди дека не одлучувале фер и транспарентно да им се</p>	МИОА, надлежни институции	Да се прецизираат услови за именување во Комисија за селекција за кандидати ( дали таа треба за секој оглас да се менува или пак треба да е постојана, дали им следува надомест на членовите, да се спроведе обука на членовите во овие комисиии, да изготвуваат одлуки со детални образложенија за текот на целата постапка и причините поради кои на одреден кандидат му е даден приоритет). Да се внимава на стручноста и компе-	<p>Да се изготви прирачник за постапување на членовите</p> <p>Да се утврдат критериуми за составот на Комисиите за селекција на кандидати. Ова од причина што за секое работно место се формира нова Комисија, а тоа наметнува обврска за вклучување во постапката на преголем број на административни службеници од институциите што може да влијае на ефикасното извршување на редовните работни задачи. Исто така, чест случај е и кога институциите не располагаат со раководни</p>	<p>Јакнење на квалитетот на работата на Комисиите за селекција на вработување</p> <p>Надминување на проблемот со компетентноста на составот на овие комисиии</p>

		<p>покрене дисциплинска постапка.</p> <p>Да се внимава на стручноста и компетентноста на членовите во овие комисији</p>		<p>тентноста на членовите во овие комисији</p>	<p>административни службеници и во тој случај за членови во Комисијата за селекција се номинираат од АА.</p> <p>- стручноста на членовите на комисијата. Во оваа насока се наведува дека членовите на Комисијата не се доволно обучени за спроведување на постапката</p>	
23	<p>Непостоење на одредба за дополнителна работа на административните службеници</p>	<p>Да се воведат можност за дополнителна работа на административниот службеник надвор од работното време, доколку дополнителната работа не е забранета со посебен закон или друг пропис, ако не создава можност за судир на интереси или не влијае на непристрасноста во одлучувањето на службеникот. Ова искуство го има и во Србија и во Хрватска.</p>	МИОА	<p>Зајакнување на контролните механизми во однос на дадени согласности за дополнителна работа</p>	<p>Измена во ЗВЈС</p>	<p>Отварање можност за службеникот за вршење на дополнителна работа</p>

24	Неусогласеност помеѓу ЗАС и ЗВЈС околку одлуката за отфрлање на пријавата на кандидатот како неуредна	Пред објавување на јавен оглас, органот прво да се обиде тоа работно место да го пополни со преземање, со преместување, интерен оглас, па доколку на ниту еден од овие начини не може да се пополни слободното работно место да се оди со објавување на јавен оглас. Ова искуство го има и во Србија и во Хрватска.	МИОА, АА	Проверката на веродостојност на докази поднесени од страна на кандидатите да се врши во првата фаза при селекцијата на вработување и доколку кандидатот има неуредна пријава да му се остави можност во рок од три дена да ја уреди. Доколку не ја уреди во оставениот рок пријавата може да биде отфрлена како неуредна.	Усогласување на ЗАС и ЗВЈС Да се предвиди можност за жалба против одлуката на Комисијата за селекција дека ја отфрла пријавата на некој кандидат затоа што е неуредна, не допуштена или непотполна	Ќе се оствари поголема заштита на кандидатите
25	Несоодветна или неутврдена постапка за одговорност на секретарите од категорија А (се мисли на државен секретар, генерален секретар, секретар на Град Скопје, секретар во	Во ЗАС да се прецизира постапката за одговорност на административните службеници од категорија А односно секретарите. Како, одговараат, пред кого, за што, кој има право да даде предлог за поведување на постапката	МИОА, надлежни институции	Да се утврдат критериуми за именување, одговорност и разрешување на секретарите	Мандат на секретар да трае до избор на нов функционер, а не мандатот да му биде ист за да се обезбеди непречно работење на	Се поткопува отчетноста на носителите на високи раководни функции

	општини), кои согласно Законот за административните службеници не одговараат дисциплински, но не се наведува постапката за нивна одговорност. Недефинирани услови, за нивно именување и разрешување	и кои мерки може да му се изречат.			институцијата и континуитет во работењето Да се измени Законот за Влада и да се иврши усогласување во Законот за Влада со Законот за административни службеници во однос на статусот на државните секретари	
26	Судската заштита за работните спорови за правата, обврските и одговорностите на административни службеници се остварува пред редовното судство	При идни измени во Законот за управни спорови да се предвиди дека работните спорови во однос на одлуките кои се однесуваат на правата и обврските на државните службеници ќе се решаваат со покренување на управен спор пред Управниот суд	МИОА, АА, Управен суд	Да се изврши анализа во однос на тоа кое е подобро решение дали судската заштита да се остварува од страна на редовното судство или од страна на управното судство	Измена на материјални прописи во однос на надлежност на суд во поглед на остварување на судската заштита Измена на ЗУС во однос на предметот за нивна надлежност	Усогласување со компаративните искуства
27	Невоедначеност и несоодветна проценка на претходно работно искуство (искуството од стажирање,	Рedefинирање на поимот работно искуство во струка	МИОА, АА, надлежни институции	При вработувањето во пониските звања, на пример кај	Во ЗАС и ЗВЈС да се изврши редефинирање на поимот работно искуство во струка	докажувањето на работното искуство во струката е единствено врз

<p>волонтерство, практиканство во струката која се бара воопшто не се зема во предвид затоа што согласно законот критериумот бара статус на вработен, односно како работно искуство во струка се смета само она кое е евидентирано како стаж преку АВРМ, Пр. предност има вработен/самовработен како управител иако никогаш не работел како правник.)</p>			<p>вработените од категорија Г или В при пресметување на работното искуство да се земе предвид и искуството од стажирање, волонтерство или практиканство. Ова да биде условено со претходно водење на евиденција за истото и издавање на потврда.</p>	<p>Во државна, локална или јавна служба, приватен работодавец, самостојно извршување на професионални дејности, извршување работи во меѓународни организации но лицето да извршувало работи кои одговараат на неговата стручна спрема и струка. Работно искуство на соодветни работи во државна служба или надвор од државна служба во соодветна стручна спрема и струка, привремено вработени (со договор на дело), време на стручно оспособување без засновање на работен однос</p>	<p>основа на податоци од Агенцијата за вработување на РСМ. Оваа одредба од ЗАС е дискутабилна затоа што понекогаш податоците во АВРСМ не се секогаш точни, целосни и прецизни.</p>
---	--	--	---	---	--

28	<p>Во јавниот сектор постои висока застапеност на вработени преку мерката (законската можност) за привремено вработување, недостаток на точни податоци за лицата кои по истек на две години поминуваат во категорија вработени без да ја поминат соодветната постапка за вработување. Не постои јавна евиденција за точната бројка на привремено вработени, а сумите кои се издвојуваат за тендери за овој вид на јавна набавка се високи.</p> <p>Непрецизирање на работни задачи кои може да ги извршува вработениот на определено работно време, што доведува до ситуација лице кое не е административен службеник да одлучува во управни работи</p>	<p>Можноста за вработување во јавниот сектор по пат на определено работно време да се применува само по исклучок, со претходно детално образложение за причините за таков вид на вработување.</p>	<p>МИОА, надлежни институции</p>	<p>Да се прими лице врз основа на критериуми со кои се обезбедува стручност и компетентност врз извршувањето на работните задачи.</p> <p>Договорот да се склучува максимум на една година без можност за продолжување. Од кандидатот да се бара исполнување на истите услови за вработување кои се потребни за соодветното работно место, на службеникот кој го заменува. Јавниот орган податоците за привремено вработените да ги доставува еднаш годишно до Министерството</p>	<p>Оваа одредба треба да се дополни и прецизира на тој начин што за привремените вработувања ќе се предвиди или распишување на оглас како за другите службеници или да се преземаат лица од трансфер листата на МИОА. Исто така, во однос на правата и обврските на привремено вработените да се применуваат одредби од ЗАД.</p> <p>При привремено вработување заради зголемен обем на работа да се бараат два услова: да е предвидено работно место за тој службеник во Правилникот за систематизација и да се избере на јавен оглас врз</p>	<p>Отворање можност за вработување на службеник преку заобиколување на редовната постапка за вработување во јавниот сектор, со што директно се влијае на стручност и компетентност при одлучување, но и остварување на начелото на законитост во донесувањето на одлуките од страна на вработениот на определено работно време</p>
----	--	---	----------------------------------	--	---	--

			<p>за информатичко општество и администрација. За вработените на определено работно време да се применуваат одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни и службеници. Сето тоа да се наведе во Законот за вработените во јавниот сектор. Во однос на вработување на определено време да се наведе дека нема да се применува ниту одредбата од Законот за работни односи со кој се уредува ова прашање.</p>	<p>основа на критериуми како за при вработување на административен службеник. За правата и должностите на привремено вработените да се применуваат одредби од ЗАС, а не од ЗРО. Предлогот е да се укине став 15 од член 22 од ЗВЈС</p>	
--	--	--	---	--	--



29	<p>Потреба од поголема транспарентност на одлуката за изборот на кандидатот и оставање можност органот да избира помеѓу двата прворангирани кандидати од предложената листа</p>	<p>Одлуките за избор или не избор на кандидати да се објавуваат на веб страна на АА и на органот во кој се врши вработување. На пример, Решението за избор на кандидат задолжително да се достави на странката на адресата која ја навела во пријавата (Пр. Од РС) или пак да се оди со јавна објава на огласна табла на органот и на веб страната на органот кај што се вработува и на веб страната на АА. На учесниците да им се дозволува увид во целокупната документација.</p>	МИОА, АА	<p>Одлуките за избор или не избор на кандидати да се објавуваат на веб страна на АА и на органот во кој се врши вработување. На пример, Решението за избор на кандидат задолжително да се достави на странката на адресата која ја навела во пријавата (Пр. Од РС) или пак да се оди со јавна објава на огласна табла на органот и на веб страната на органот кај што се вработува и на веб страната на АА. На учесниците да им се дозволува увид во целокупната документација.</p>	Да се дополни ЗАС	<p>Ова законско решение е дискутабилно затоа што остава простор некој што бил подолго време во службата и кој работел на соодветни работни задачи да испадне, од причина што на тестирањето и интервјуто друго лице може да освои повеќе бодови. Ова од причина што во РСМ е прифатен систем на работни места и доколку некое лице што претходно работело во ист орган или друг доколку сака да се вработи на работно место за кое е распишан огласот, треба да аплицира како за ново вработување.</p>
----	---	---	----------	---	-------------------	--

30	<p>Дискрециона оценка за одлучување кога ќе распише интерен оглас за унапредување</p>	<p>Интерниот оглас да се распише кога се исполнети два критериуми: вработениот да ги исполнува условите за напредување, повисокото работно место да е предвидено со Правилникот.</p> <p>Потребно е да се изнајдат механизми да се надмине проблемот кога кандидатот ги исполнил условите, но повисокото работно место е веќе пополнето</p>	МИОА, АА, надлежно институции	Контрола од страна на МИОА, дали пред распишување на јавен оглас за повисоко работно место, органот се обидел тоа да го пополни со вработен во институција кој ги исполнил условите.	Унапредувањата да се предвидуваат во годишен план да не се бира поединечна финансиска согласност и вработување кога е одобрен годишниот план од Министерство за финансии	Намалување на дискрециона оценка за одлучување кога ќе распише интерен оглас за унапредување
31	<p>Нетранспарентни податоци за работењето на Академијата за стручно усовршување на административните службеници и резултатите од обуките</p> <p>Слаба реализација на обуките</p> <p>Спроведување на генерални обуки</p> <p>Ставање акцент на теоретски обуки</p>	<p>Да се усоврши системот за спроведување на обуките во поглед на ефикасноста, видот на обуките и начинот на спроведување на обуките</p> <p>Доследно спроведување на одредбите од ЗАС за спроведување на обуките. Академијата да утврди критериуми, мерила и начин на утврдување на потреба за стручно усовршување, општа програма за обуките, програма за обука на раководители, посебни програми, задолжителни</p>	МИОА, Академија за стручно усовршување	<p>Зајакнување на капацитетите на МИОА</p> <p>МИОА да преземе мерки за подоследно спроведување на обуките и афирмирање на работењето на Академијата за стручно усовршување на административни и службеници.</p> <p>Задолжително пренесување на стекнатото</p>	Академијата за стручно усовршување на административните службеници, да биде самостоен орган исто како Академијата за судии и обвинители или да биде орган во состав на МИОА, кој ќе се грижи за спроведување на обуките на службениците и ќе обезбеди стручен и	Зголемување на ефикасност од спроведување на обуките

		<p>елементи за програмата за стручно усовршување, облици на спроведување на обуки (предавања, семинари, тренинзи, работилници, округли маси, конференции, стажирање, коучинг, менторство, студиски посети, електронско учење), вреднување на спроведени обуки, верификација на програмата (сертификат, програма)</p>		<p>знаење од обуките на останатите вработени</p> <p>Обезбедување на обучувачи од областа со тесно специјализиран и обуки кои имаат конкретна примена во тековното работење на службата.</p> <p>Вклучување на сите службеници во обуките со цел да се подигне целокупната ефективност на службата.</p> <p>Обезбедување на обуки кои се поддршка на нови законски решенија</p> <p>Посебна институција да се грижи за спроведување на одлуките, а обучувачите да</p>	<p>квалитетен кадар во јавниот сектор. Зајакната одговорност и ефикасност во реализација на обуките и на Академијата и на МИОА и на јавните органи.</p> <p>практични обуки специјализирани обуки</p> <p>обуки од соодветни стручни лица од соодветни области</p> <p>тематски обуки согласно работната позиција на вработениот</p> <p>Обуките да се спроведуваат во помали групи</p> <p>Да се смени статусот на Академијата - наместо статусот на сектор во МИОА, да биде посебен орган</p>	
--	--	--	--	---	--	--

				бидат специјализиран и за одредени области според видот на вработените, односно работното место на вработениот		
32	Висина на бодовите во третата фаза од вработувањето на службениците и начинот на спроведување на интервју, директно влијаат интервјуто да биде клучната фаза при вработувањето, иако во административната селекција и фазата на полагање на испити некој од кандидатите добил повисоки поени	Изготвување на соодветен стандардизиран писмен тест на кандидатите на сите кандидати да им се спроведува структурирано интервју изготвувањето на стандардизирани критериуми за формулирање на прашања и бодови за одговор на прашањата	МИОА, АА	Треба да се изнајде модул во кој или прашањата би биле унифицирани или интервјуто да се спроведува писмено во кој членовите на Комисијата однапред ќе го имаат одговорот на прашањата и начинот на бодување или пак бодовите од 20 да се намалат на 10 бода.  Изготвување на соодветен стандардизиран писмен тест на кандидатите	Измена во ЗАС и подзаконски акти	На овој начин ќе се обезбеди поголема транспарентност и објективност во третата фаза од селекција на кандидати

				<p>На сите кандидати да им се спроведува структурирано интервју</p> <p>изготвувањето на стандардизирани критериуми за формулирање на прашања и бодови за одговор на прашањата</p>	
33	<p>Непрецизирање на сите елементи во јавните и интерните огласи, конкретно да дополнителните услови кои носат бодови во постапката за избор и не унифицирање на содржината на огласите во кој треба да бидат содржани сите елементи кои за странката носат бодови во постапката за вработување, што може да се одрази едни кандидати да бидат во понеповолна бодовна ситуација од други кандидати уште при административната селекција</p>	<p>Во огласот да се наведат сите потребни документи кои треба да ги поднесе кандидатот кои му носат определени бодови при селекцијата</p>	<p>МИОА, АА, надлежна институција</p>	<p>Во содржината на јавните и интерните огласи да бидат наведени сите потребни документи и задолжителни и дополнителни кои се бодуваат во постапката на селекција, а кандидатот треба да ги достави кандидатот</p>	<p>Овозможување еднаквост за сите кандидати во постапката</p>

34	Недоследна примена на начелото на делегирана надлежност предвидено во ЗОУП	Секој орган да има овластено лице за водење на управна постапка или формирање на посебна организациона единица за постапување во управна постапка	МИОА, надлежни институции	Државниот управен инспекторат да спроведе надзор дали оваа одредба од законот се применува и да им остави одреден рок од 30 дена да ја спроведат истата	Во актот за систематизација да се предвиди работно место за лице овластено за водење на управна постапка	Намалување на дискрециони одлучувања на функционерите
35	Недоверба на граѓаните во институциите и постапката за вработување	Институциите да се афирмираат во поглед на квалитетот на своето работење, ефикасноста, транспарентноста и одговорноста, како и дека во органите се вработени стручни лица врз основа на критериуми на заслуга. Да се зајакне интегритетот на административниот службеник. Да се зајакне примената на Етичкиот кодекс на административните службеници.	МИОА, надлежни институции	Да се афирмираат механизмите со кои ќе се охрабрат вработените и граѓаните да ги пријавуваат незаконитостите во своето работење и во постапката за регрутирање на кадри. Охрабрување за користење на механизмите за пријавување на незаконитости предвидени во Законот за постапување по	Институциите преку јакнење на својата транспарентност, респонзивност и одговорност во работењето треба да ја вратат довербата на граѓаните во институциите	Ќе се врати довербата на граѓаните во институциите Ќе се спречи вработување засновано на непотизам, кронизам и клиентелизам

				претставки и предлози и Законот за укажувачи.		
36	Недоволно прецизна постапката за оцена на ефектот на вработените каде само најмногу 5 може да бидат оценети со оценка 5, и во однос на надоместок за успешност во работењето, кое е условено со обезбедени финансиски средства, што отвара можност истото да не се оствари.	Да се прецизира постапката за оцена на ефект и да се сменат одредбите кои овозможуваат дискреција во однос на начинот на оценување и наградување на службеникот на оваа основа	МИОА, надлежни институции	<p>Да се предвиди можност за жалба на висината на оцената, а не само за постапката.</p> <p>Оценување да се заснова на резултатите од работата и личните квалитети кои ги покажале службениците во текот на остварување на своите задачи.</p> <p>Да се утврдат критериуми за успешност на инспекторот како што се реализација на планираните активности и рокот во кој се извршени и за сите критериуми да се предвидат бодови.</p>	<p>Да се измени одредбата од ЗАС каде се предвидува дека најмногу 5 вработени може да бидат оценети со оценка 5.</p> <p>Да се дополни одредбата дека надоместок за успешност на вработениот ќе му биде исплатен само доколку се обезбедени средства, со додавање или друг вид на награда или признание или давање на три слободни работни дена.</p>	<p>Ќе се обезбеди поголема мотивираност за вработените.</p> <p>Постапката ќе биде пофер и потранспарентна.</p>

**ОБРАЗЛОЖЕНИЕ ЗА ПРОЕКТОТ -  
РЕЗИМЕ НА ИЗВЕШТАЈОТ:  
„ПРОЦЕНКА НА РАНЛИВОСТ ОД КОРУПЦИЈА  
ВО ПОЛИТИКИТЕ И ПОСТАПКИТЕ ЗА  
ВРАБОТУВАЊЕ, СО ПОСЕБЕН ФОКУС НА  
НЕПОТИЗАМ, КЛИЕНТЕЛИЗАМ И  
КРОНИЗАМ“**

Р.С. Македонија, како земја во транзиција повеќе од две децении презема бројни чекори и мерки за хармонизација на домашното законодавство со европските принципи и стандарди односно со *Acquis Communautaire*.

ТИ-М се најде повикана да ги искористи своите можности и капацитети да работи на еден ваков проект значаен за усовршување на реформите во службеничкиот систем, на тој начин што ќе ги детектира точките кои оставаат простор за влијанија во постапките за вработувањата во јавниот сектор.

При тоа сакаме да истакнеме дека се работи за исклучително осетлива и важна проблематика, затоа што задираме во еден од најважните елементи на администрацијата, а тоа се кадрите. На пример, Кан (2010) тврди дека човечките ресурси се признати како стратешка алатка, неопходна за профитабилноста на организацијата и одржливоста. Толку е клучна улогата на луѓето, така што со сигурност може да се тврди дека тие се најважниот, влијателниот и одговорен ресурс за ефикасност и ефективност на една организација (Milkovich & Boudreau, 2004).<sup>8</sup> Управувањето со човечките ресурси (HRM) е стратешки и кохерентен пристап кон управувањето со најценетите средства на организацијата - луѓето што работат таму и индивидуално и колективно придонесуваат за остварување на нејзините цели (Армстронг, 2006 година). Storey (1989) ја смета HRM како збир на меѓусебно поврзани политики со идеолошко-филозофско основање. Во оваа ера на брз технолошки развој, важноста на човечките ресурси го задржува клучот за развој и раст на една организација. Стратешко управување со човечки ресурси е нов пристап кој помага во

---

<sup>8</sup> Milkovich, Boudreau, (2004), Human Resources Management, Editions: Richard Irwin



усогласување на вештините кои се присутни кај вработените со целите што треба да ги постигне организацијата.<sup>9</sup>

Но, со овој извештај не се тангираат само интересите на вработените, туку и интересите на граѓаните и на институциите како двигатели на целокупниот процес од креирање, преку имплементирање до контрола. Целта е да се добие јавна администрација со интегритет, јавна администрација во која вработувањата ќе се засноваат на основ на фер, транспарентна, еднаква и конкурентна постапка, во која нема да има место за коруптивни влијанија и влијанија на основа на непотизам, кронизам и клиентелизам, а одговорноста на вработените и функционерите ќе биде зајакната и транспарентна. Реперкусиите кои би биле со преземање на активностите и почитување на препораките дадени во овој Извештај, би биле видливи и во идните извештаи за напредок на РСМ од страна на Европската комисија.

Извештајот дава моќно оправдување за преземање мерки за враќање на довербата во институциите кои се дел од јавниот сектор, на начин што ќе се влијае на подобрување и усовршување на постапките за пополнување на работните места во јавниот сектор, преку вработување, унапредување и мобилност.

Во однос на развојот на посебниот службенички систем во Македонија би ги навеле следниве преземени активности: во 2000 година е донесен Закон за државни службеници<sup>10</sup> со кој се регулираше статусот на вработените во органите на државната управа и вработените во општинската администрација. Но, овој закон се применуваше само за државните службеници, а не и за вработените во јавните служби (јавни установи и јавни претпријатија) и за помошно-техничкиот персонал.

Во 2010 година е донесен Законот за јавни службеници<sup>11</sup> со кој се направи обид со еден закон да се регулираат и прашањата кои се однесуваат на постапката за вработување и одговорност и на вработените во поширокиот опфат на јавниот сектор односно вработените во јавните установи од областа на образованието, здравството, културата, труд и социјална политика, науката, но и на вработените во јавните претпријатија. Овој закон не заживеа во праксата со оглед на фактот што постојат посебни закони со кои се регулираат прашањата за вработените во овие институции.

Оттука, во 2014 година се носат Законот за вработените во јавниот сектор<sup>12</sup> и Законот за административни службеници<sup>13</sup> со кои се направи обид да се регулираат сите прашања со кои се уредува правниот статус, односно правата и обврските на административните службеници, начинот на засновање на работен однос и одговорноста на административните службеници, како и овластувањата на надлежните институции инволвирани во постапките за пополнување на работните места во јавниот сектор. Она што би го потенцирале е дека сепак во праксата при уредување на конкретни прашања во врска со вработените, не се применуваат само овие два закона,

---

<sup>9</sup> Nebojska Vukadinovic, COMPARATIVE ANALYSIS OF EMPLOYMENT POLICIES AND PRACTICES IN FRANCE, NORTH MACEDONIA AND EU, анализа изработена за целите на овој проект.

<sup>10</sup> Закон за државни службеници, „Службен весник на Република Македонија“ , бр.59 од 2000 година

<sup>11</sup> Закон за јавни службеници, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52 од 2010 година

<sup>12</sup> Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19 и 14/20)

<sup>13</sup> Закон за административни службеници, Сл.весник на РМ 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5-/6, 142/16, 11/18 и Сл.весник на РСМ бр. 275/2019 и 14/20

туку и посебните закони од соодветната област особено во јавните установи од областа на образованието, здравството, културата, науката и социјалната политика.

Во 2014 година исто така е донесен и Кодекс за административни службеници, со кој се утврдени основните принципи за однесувањето на административните службеници во службата.<sup>14</sup>

Овие решенија се само дел од реформата во легислативата која ја спроведе РСМ со цел приближување до ЕУ, на начин што преземаше мерки за отстранување на нотираниите слабости во јавната администрација кои се наведени во Годишните извештаи за напредок на РСМ. На пример, она на што ни беше укажувано е:

---

**2014** Во однос на јавниот сервис и управувањето со човечки ресурси, продолжи да се зголемува вработувањето во јавниот сектор, особено во јавните претпријатија. Секојдневната пракса на создавање на нови работни места на социјална или политичка основа вештачки го зголемува јавниот сервис, поткопувајќи го начелото на заслуги и општата цел за ефикасна јавна администрација. Пред изборите во 2014 година, власта објави планови за пополнување на бројни слободни работни места на сите нивоа, вклучувајќи ги раководните, во општинските и државните институции и претпријатија. Нова законска рамка за државната служба и вработување во јавниот сектор беше донесена во февруари 2014.

---

**2015** Земјата е умерено подготвена во областа на реформата на јавната администрација. Има напредок кај одредени прашања. Сепак, загриженоста за политизацијата се засили од содржината на прислушуваниите разговори, а вработувањето засновано на заслуги и понатаму се запоставува. Довербата на јавноста во функционирањето на институциите еродираше дополнително.

Законот за трансформација во редовен работен однос беше донесен во февруари во скратена постапка и без претходна консултација со јавноста на национално ниво, а со партнерите од ЕУ само неколку дена пред денот на влегувањето во сила на рамковните закони. Овој закон ги заобиколува начелата на вработување засновано на заслуги со конвертирање на илјадници привремено вработени во државни службеници со постојано вработување, или вработени во јавниот сектор без јавен конкурс.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Кодекс за административни службеници, „Службен весник на Република Македонија“, бр.183/14

<sup>15</sup> Види и во: Закон за трансформација во редовен работен однос Сл. Весник на Р. Македонија, бр.20 од 12.02.2015 година, Член 1 Со овој закон се регулира трансформирањето во работен однос на неопределено работно време на лицата ангажирани со договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор или друг договор со кој лицето е ангажирано за извршување на работа (договор), кои извршуваат работа во органите на државната власт, установите од областа на културата, образованието, здравството, детската и социјалната заштита основани од Република Македонија и единиците на локална самоуправа, како и јавните претпријатија, заводите, фондовите и други правни лица чиј основач е Република Македонија (во понатамошниот текст: институции), како и ограничување на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со договор.

**2016** Наместо да бидат прекинати, договорите за привремено вработување и понатаму се преиначуваат во договори за вработување на неопределено време без отворени конкурси. Неефикасните линии на одговорност, употребата на јавниот сектор како политички инструмент, наводниот притисок врз јавните службеници и наводната политизација на администрацијата во година на избори и понатаму загрижува. Во тек е задоцнета подготовка на сеопфатна стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2020 година.

Наводите за притисок врз вработените во јавниот сектор продолжија, зајакнувајќи ја перцепцијата за високо ниво на политизација. Во конечниот извештај на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР (јули 2016 година) се забележува дека постојат веродостојни наводи дека вработените во јавниот сектор биле подложени на заплашување, притисоци и закани по нивното работно место за да присуствуваат на контрадемонстрации.<sup>16</sup> Министерството за информатичко општество и администрација сè уште нема доволно моќ за да го координира и да го следи управувањето со човечките ресурси. Беше објавен првиот извештај за бројот на вработените во јавниот сектор (еден од „Итните реформски приоритети“). Сè уште има недостаток на јасност во врска со прашањето за времените вработувања. Системот на плати во јавниот сектор сè уште не е еднообразен, што доведува до недоследни нивоа на плата и спречување на мобилност.

**2019** Препораката на Комисијата од 2018 година за вработувања засновани на заслуги на јавни конкурси останува валидна, особено за назначувањата на високи раководни позиции.

Во наредниот период, земјата треба, особено: → да обезбеди целосно почитување на вработувањето засновано на заслуги за високи државни служби и други позиции; → да го доврши хоризонталниот функционален преглед и да почне да го спроведува за да обезбеди јасни граници на одговорност помеѓу институциите; → да обезбеди целосно спроведување на Законот за општа управна постапка. Системот на плати треба да се ревидира.<sup>17</sup>

Со новите законски решенија Р.С. Македонија се обиде да ги инкорпорира европските принципи и стандарди со кои се регулира оваа проблематика. На пример, во Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, која Македонија ја ратификуваше во 2007 година<sup>18</sup> е предвидено дека секоја држава страна настојува, ако е потребно и во согласност со основните принципи на нејзиниот правен систем, да усвои, да ги зачува или да ги зајакне системите за регрутирање, вработување, задржување, унапредување и пензионирање на функционерите и ако е потребно, на другите државни службеници кои не се избрани. При тоа, тие:

- a.) Се засновани врз принципите на ефикасност и транспарентност и врз објективни критериуми како што се заслугите, непристрасноста и способноста;

<sup>16</sup>

[https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj\\_na\\_evrofskata\\_komisija\\_za\\_republika\\_makedonija\\_2016\\_godina-mk2-raboten\\_prevod.pdf](https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evrofskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izveshtaj%202019-F.pdf>

<sup>18</sup> Член 7 од Законот за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, Сл. Весник на Р. Македонија бр.37/07 од 26.03.2007 год.,

<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/60FF772FA30046458D718FDF910B9E6F.pdf>

- б.) Содржат соодветни постапки за селекција и обука на лицата кои треба да бидат вработени на јавни работни места кои се сметаат за посебно изложени на корупција и ако е потребно, да се обезбеди ротирање на тие работни места;
- в.) Фаворизираат соодветно наградување и табели за праведен третман, водејќи сметка за нивото на економскиот развој на Државата Страна;
- г.) Фаворизираат понуда на програми за едукација и обука што ќе им овозможат нивните функции да ги вршат на коректен начин и чесно и да им овозможат соодветна специјализирана обука која однапред ќе ги подготви за ризиците од корупција поврзани со нивните функции. Овие програми можат да се однесуваат на кодексите и нормите на однесување во соодветните области.

До сега Р.С. Македонија како земја кандидат за членство во Европската унија во изминатите години ги вградува и развива начелата на Европскиот административен простор преку усвојување на две стратегии за реформа на јавната администрација. Преку спроведувањето на првата Стратегија за РЈА донесена во 1999 година, иако временски не детерминирана, се поставија темелите на законската и институционалната рамка неопходни за отпочнување на процесот на реформа на јавната администрација. Во 2010 година беше донесена втората Стратегија за РЈА (2010-2015) со Акциски план, чие спроведување придонесе кон подобрување на квалитетот на административните услуги за граѓаните и деловните субјекти и подобрување на квалитетот на процесите за подготвување на политиките и нивното спроведување. И во 2018 година е донесена третата стратегија за реформа на јавната администрација.

За следење на целите поставени во Стратегијата за РЈА 2018 - 2022, како и за координација на целокупниот процес на РЈА, на политичко ниво, се формира Совет за реформа на јавната администрација. Стручна и техничка поддршка на Советот за РЈА обезбедува Секретаријат за РЈА, раководен од заменикот министер за информатичко општество и администрација, а составен од раководни административни службеници од институциите - носители и учесници на активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022. За спроведување и следење на реформата на јавната администрација, во МИОА - како клучна институција за управување и следење на спроведувањето на процесот - воспоставен е Тим за Реформа на јавната администрација.<sup>19</sup>

Во моментот во Р. С. Македонија постои сериозна политичка волја и одлучност во доследно спроведување на реформите во јавната администрација. Свест за значењето на ова прашање се гледа од низата активности и мерки кои ги презема Владата и МИОА, тргнувајќи од изготвувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација, формирањето на посебни тела кои се грижат за спроведување на Акциониот план за спроведување, а што е евидентирано и во Годишниот извештај за напредокот на РСМ за 2019 година. Со оглед на ова треба да се даде дополнителна поддршка за доследна имплементација на Стратегијата, а тоа во областа на постапките

---

<sup>19</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација, 2018 -2022 година  
Февруари 2018 година, [http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf)

за регрутација на кадри во јавната администрација се токму и препораките изнесени во овој Извештај.

Имајќи ги во предвид сите овие новини кои се преземени во областа на реформата на јавната администрација, а особено во поглед на службеничкиот систем, во овој проект како посебна тема за истражување беа постапките за пополнување на работните места и тоа преку постапка за вработување, постапка за унапредување и постапка за мобилност, конкретно проценка на ризикот на корупција во оваа област. За да го утврдиме ризикот се движевме согласно формулата за определување на ризик од корупција, според која ризик на корупција постои онаму каде што имаме монопол во одлучување, можност за дискреционо одлучување и не ефективна одговорност на вработените, односно не искористување и не примена на контролните механизми. Или познатата, Клитгардова формула  $C=M+D-A$ , според која корупцијата се појавува кога постои монопол (моќ)-  $M$  и дискреција-  $D$ , а нема одговорност-  $A$ . Развојниот програм на Обединетите нации (UNDP) ја модификува оваа формула додавајќи уште две димензии - транспарентност ( $T$ ) и интегритет ( $I$ ). Па, според тоа формулата е  $C=(M+D)-(A+T+I)$ .<sup>20</sup>

Предмет на овој Извештај е не само да се прикажат активностите, туку и да се даде триангулација во истражувањето, односно преклопување на одредени нотирани проблеми (ранливости) и заклучоци со користење на различни методи на истражување. За таа цел во Извештајот е даден краток осврт на податоците добиени преку анализа на правната легислатива (законски и подзаконски акти), собрани се информации по пат на доставени барања за слободен пристап до информации и изготвена е нивна анализа, анализа на огласи за вработување во јавниот сектор, анализа на плати, изготвена е компаративна анализа и спроведени се интервјуа со вработените.

*Воочените и нотирани проблеми и точките на ранливост постојат речиси секаде. Во нормативната рамка со која се уредува оваа проблематика, а се однесуваат пред сè на пополнување на работните места и тоа преку постапка за вработување, постапка за унапредување и постапка за мобилност на административните службеници; во постапките за избор и именување на Директори; во постапките за избор и именување Претседатели и членови во колегијални самостојни државни органи и регулаторни тела. Притоа, мапирани се и коруптивни ризици за јавните функционери, членовите на управни и надзорни одбори; согледан е проблемот со често менувањето на правилниците за систематизација на работните места; неусогласеноста на начинот на определувањето на висината на платата и надоместоците на вработените; проблемите во постапките за оценување и унапредување на службениците; проблемот со привремените вработувања и определувањето на видот на образованието при распишување оглас; неусогласеноста во детерминирање на поимот на работно искуство како и неефикасноста на контролните механизми, како и постојаното зголемување на бројот на институции кои се дел од јавниот сектор и диспропорција на бројот на институции на локално ниво, како и диспропорција на бројот на вработените како во институциите на локално, така и во институциите на централно ниво. При тоа, би*

---

<sup>20</sup> [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/RECNIK\\_KORUPCIJE\\_FV.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/RECNIK_KORUPCIJE_FV.pdf)

сакале да напоменеме дека нотираните проблеми од позитивно правната анализа, компаративната анализа и анализата на контролните механизми, ни се потврдуваат и со податоците добиени на основа на спроведено интервју во институциите со функционерите и вработените, како и интервјуата спроведени со граѓаните, податоците добиени од анализа на распишани огласи, како и податоци добиени од одговорите добиени на барањата за слободен пристап и увидот на документација спроведен во една институција.

Нотирајќи ги ранливите точки, на крајот од Извештајот даваме конкретни заклучоци и препораки како истите би можеле да се надминат и да се спречи непотизам, клиентелизам и кронизам при постапките за вработување или именување, избор или назначување на високи раководни функции.

Во овој Извештај е извршено групирање на препораките, наведени се препораките по приоритет, таргетираните се надлежните институции кои треба да ги разгледаат препораките и мерките и активностите кои би требало да се преземат за нивна реализација, како и период во кој треба да се исполнат.

## СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ

Препораките кои произлегуваат од оваа анализа конечно се дефинирани во соработка помеѓу ТИ-М, ДКСК и МИОА и сите препораки содржат јасна дефиниција на проблемот и идентификуван начин за негово надминување. Исто така, лоцирани се надлежните институции кои треба да преземат соодветни мерки за надминување на недоследности. Предложени се и сет на мерки и овластувања кои би можеле да ги искористат и рокови за спроведување. Како што може да се забележи од табелата со препораки, дел од нив се однесуваат на други области и треба да бидат имплементирани од други надлежни институции.

### Препораките се систематизирани во неколку групи:

1. Прва група - Препораки во врска со постапките за вработување преку јавен оглас, за унапредување преку интерен оглас и вработување преку мобилност, односно преместување на друго работно место во иста институција или преземање на службеник од една во друга институција.
2. Втора група -препораките кои се однесуваат на стручноста на административните службеници
3. Трета група - препораки за избор на директори и именување на членови во управни и надзорни одбори
4. Четврта група - контролните механизми

Како хоризонтални активности кои треба да се преземат во иднина, а кои се засновани на препораките во овој Извештај ги наведуваме:

- ◆ јакнење на капацитетот на човечките ресурси на ДКСК (потреба од поголем број на вработени и обука на вработените);
- ◆ овозможување во сите комисии за избор на високи раководни позиции и во комисија за ревизија на постапките за селекција при вработување да учествува по еден претставник од ДКСК;
- ◆ Извештаите од Народниот правобранител, Комисија за ревизија на постапките, и извештаите од ДУИ да се доставуваат непосредно до ДКСК, а ДКСК еднаш годишно да ги разгледува и да утврди начин на постапување, вклучително и годишна јавна дебата за утврдените недоследности;
- ◆ да се изготват стандардизирани прашалници за спроведување на интервју како последна, но не и незначајна фаза во постапката за селекција на кандидати, да се спроведуваат континуирани и специјализирани обуки за членовите во комисиите за селекции на кандидати,
- ◆ да се изврши усогласување на сите правилници за систематизација на работни места во поглед на видот на образование кај исти работни места,
- ◆ да се изготви Закон за плати во јавниот сектор,
- ◆ да се изврши функционална и организациона анализа на институциите кои се дел од јавниот сектор со кој преку оцената на работните задачи и ефикасноста за нивното извршување ќе се утврди реалната потреба како за бројот на институциите, така и за бројот на вработени во еден орган,
- ◆ испитување на институционалната поставеност во однос на дуплирање на надлежности, и пристапување кон рационализација на јавниот сектор
- ◆ да се ограничат вработувањата на определено време,
- ◆ да се изготвуваат одлуки со детални образложенија
- ◆ да се изготви образец кој секој кандидат кој учествувал во постапката за вработување или унапредување, ќе го пополни и ќе одговори на одредени прашања кои се однесуваат на транспарентноста на постапката исполнувањата на принципите на фер и еднаква постапка, не/присуство на појави на непотизам, клиентелизам, кронизам, политизација, дискрециони овластување и ефикасност на постапката за селекција на постапките;
- ◆ акцент да се стави на утврдување на критериуми, услови и компетенции кои треба да ги исполнува еден вработен при прераспоредување на друго работно место или при преземање во друга институција,
- ◆ да се изготви образец за оценување на административниот службеник кој ќе содржи точно наведени критериуми за успешност и бодови кои ги добива службеникот и постапката за оценување да завршува со акт против кој службеникот ќе може да оствари правна заштита,
- ◆ МИОА да ги зајакне контролните механизми при давање на согласности на Правилниците за внатрешна организација и систематизација, измената на Правилниците за систематизација на работни места и Правилниците за внатрешна организација да се врши по претходно изготвено детално образложение за потребата од промената и да се ограничи нивното

менување само во случај на усогласување на измената во материјалните прописи,

- ◆ да се донесе подзаконски акт со кој детално ќе се уреди постапката за именување на членови на управни и надзорни одбори,
- ◆ да се донесе подзаконски акт со кој детално ќе се уреди постапката за избор на директори,
- ◆ акцент треба да биде ставен и на спроведување на обуки за службениците односно прецизирање на статусот на Академија за административни службеници, ангажирање на обучувачи, закажување на термини и известување на институциите за бројот и видот на обуките кои ги посетиле нивните вработени.
- ◆ Да се изменат и дополнат важечките прописи во насока на прифаќање на препораките
- ◆ Да се изврши усогласување на важечката легиластива (одредени прашања со посебни прописи да не се уредуваат поинаку)

Овие активности треба да допринесат кон подобрување на правната регулатива со која се уредува постапката за вработување на начин што ќе се обезбеди мерит систем на вработување, а мобилноста и унапредувањето ќе се засноваат на објективни и транспарентни критериуми и заслуги, јакнење на доследната примена на она што е нормирано, ќе се спречи директно или индиректно влијание на високи раководни места во јавната управа, а системот на плати ќе биде правичен и транспарентен.

Сепак, за да постојат видливи ефекти потребна е сеопфатна анализа на прописите со кои се регулира постапката за пополнување на работните места и тоа преку постапка за вработување, постапка за унапредување и постапка за мобилност, односно регрутација на кадри, зајакната меѓусекторска соработка, јакнење на капацитетите на институциите, подобрување и почесто користење на електронската комуникација на институцијата и добивање навреме на сите релевантни податоци од институциите.

За спроведување на сите овие активности би било потребно и формирање на посебна работна група која ќе ги планира активностите, ќе го координира процесот и ќе врши мониторинг на неговата реализација. Како членови во оваа работна група би требало да се вклучат претставници од ДКСК, МИОА, АА, ДУИ, претставници од човечки ресурси од органи од централно и локално ниво, особено се мисли на претставник од Министерство за труд и социјална политика, Министерство за правда, Министерство за финансии и Министерство за политички систем и односи со заедниците, претставник од институцијата Народен правобранител, претставници од Советот за реформа на јавната администрација и претставници од невладини организации.

Следствено на наведеното, констатираме дека станува збор за анализа на исклучително комплексна материја за што говори и фактот што во една институција може да има повеќе видови на вработени, од кои едни се сметаат за државни службеници, други за јавни службеници, даватели на услуги, техничко помошен кадар итн. На пример, во една здравствена установа за здравствените работници како



даватели на услуги се применува Законот за здравствена заштита како закон *lex specialis* со кој се уредуваат нивните права, обврски и одговорности, за вработените во административните служби, на пример сектор или одделение за нормативно-правни работи се применуваат одредбите од Законот за административни службеници, за техничко помошниот персонал (чувар, курир) се применуваат одредбите од Законот за работни односи.

Исто така, треба да се забележи дека самата постапка за вработување претставува процес кој е регулиран со повеќе акти, во кој се вклучени повеќе институции, а од чие јасно и прецизно уредување во материјалните прописи и подзаконски акти, и од чие транспарентно и фер спроведување зависи довербата на граѓаните во институциите, можноста управните дејности да се спроведуваат од стручен и компетентен кадар и намалување или потполно спречување на ризиците од корупција или отстранување на влијанието на клиентелизмот, кронизам и во постапките за вработување. На пример, во една постапка за вработување учествуваат органот кој има потреба од вработување на административен службеник, Министерството за финансии, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за политички систем и односи со заедниците и Агенцијата за администрација.

Генералниот заклучок е дека Р.С. Македонија до сега има преземени бројни чекори со кои се изврши хармонизацијата на службеничкото законодавство со европските принципи и стандарди. Измените се како од организационен, така и од функционален аспект. Нормативните реформи доведоа до воведување на посебен службенички систем со кој се изврши дистинкција помеѓу вработените во јавниот сектор и вработените во приватниот сектор, при што за вработените во јавниот сектор се предвидени посебни услови за вработување, унапредување, мобилност, одговорност, оценување, стручно усовршување и сл. Сепак и понатаму треба да се води грижа за надоградување на националниот службенички систем на тој начин што во него, не само што ќе бидат инкорпорирани европските стандарди за развој на службеничкиот систем прилагодени на условите во Р.С. Македонија, туку треба да се преземат и конкретни мерки и механизми за доследно спроведување на она што е нормирано со цел обезбедување на стручен, професионален, ефикасен и ефективен кадар, заштитен од политички влијанија и други интереси, а кој ќе биде одговорен но едновременно заштитен и слободен работата да ја извршува транспарентно и непристрасно. За да се обезбеди тоа треба да се внимава на остварување на начелата на отчетност, одговорност и транспарентност и секако намалувањето на дискреционите овластувања. Тоа значи дека тие своите одлуки и своите постапки и дејствија треба детално да ги образложат и да ги наведат причините за донесување на една одлука, особено кај дискреционите акти, механизмите за контрола и одговорност како на функционерите, така и на службениците доследно да се применуваат во праксата, што значи дека секој ќе одговара за своите постапки и на крај сето она што го работат јавните органи да биде јавно достапни на веб страните на органи (се разбира со исклучок на информациите кои би биле на штета на јавниот интерес). На овој начин ќе се подигне и интегритетот во службеничкиот систем, што од друга страна ќе се одрази кон јакнење на довербата на граѓаните во институциите. Само преку јакнење на интегритетот на институциите и на вработените, преку намалувањето на дискреционите овластувања и преку афирмирање на механизмите за пријавување за

незаконитости во постапки за регрутирање на кадри може да влијаеме кон намалување на клиентелизмот, непотизмот и кронизмот во постапките за вработување во јавниот сектор.

На крајот, она што е добро не треба да се менува, а она што досега не дало резултати треба да се измени, дополни или усоврши. Во таа насока се и препораките во овој Извештај, кои може да помогнат за надминување на одредените недоследности и усовршување на службеничкиот систем.

## ОПФАТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Согласно предметот на истражувањето на проектот, а тоа е анализа на правната и институционалната поставеност за спречување на појави од корупција во постапките за вработувања, во текот на истражувањето беа користени позитивно правниот метод, компаративниот метод, емпирискиот метод на истражување, но и добивање на податоци преку спроведување на интервјуа.

Активностите кои беа преземени се поделени во неколку фази, конкретно осум фази и тоа:

- Анализа на дел од законите во однос на одредбите кои се однесуваат на избор и именување на функционери, одредби кои се однесуваат на постапките за вработување, унапредување, мобилност, одговорност и оцена на ефект на административните службеници и одредби кои се однесуваат на платите и надоместоците, но и институционалната поставеност на органите надлежни за селекција на кандидати
- Анализа на подзаконските акти со кои се уредува внатрешната организација на одредени институции и подзаконските акти за систематизација на работни места
- Анализа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер
- Анализа на огласи за вработување во јавниот сектор
- Анализа на податоци добиени од интервјуа
- Компаративна анализа
- Анализа на контролни механизми
- Изготвување на Методологија за следење на препораките
- Изготвување на Финален извештај

### **I. ПРВА ФАЗА - ПОЗИТИВНО ПРАВНА АНАЛИЗА НА ЗНАЧАЈНИ ОДРЕДБИ ОД ПОСТАПКИТЕ ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ НА РАБОТНИ МЕСТА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА**

Во првата фаза од истражувањето е извршена позитивно правна анализа на дел од законите со кои се регулира проблематиката која се однесува на постапките за регрутирање на кадри, унапредување на кадрите, избор и именување на функционери и институционална поставеност и внатрешна организација на институциите. Во текот на

спроведувањето на проектот извршена анализа на вкупно 31 закон од националната легислатива и 10 закони од компаративната легислатива.

1	<b>Закон за административни службеници</b>
2	Закон за вработените во јавниот сектор
3	Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси,
4	Закон за социјална заштита
5	Закон за здравствена заштита
6	Закон за основното образование
7	Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта
8	Закон за културата
9	Законот за јавните претпријатија
10	Законот за централен регистар
11	Законот за внатрешни работи
12	Закон за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен
13	Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка
14	Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување
15	Законот за електронските комуникации
16	Закон за хартии од вредност
17	Закон за воздухопловство
18	Закон за домување
19	Закон за работни односи
20	Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
21	Закон за организација и работа на органи на државна управа
22	Закон за Владата на РМ
23	Закон за општата управна постапка
24	Закон за народниот правобранител
25	Закон за Градот Скопје
26	Закон за локална самоуправа
27	Закон за инспекциски надзор
28	Закон за управна инспекција
29	Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Македонија“
30	Закон за установи
31	Закон за заштита на деца

Во текот на истражувањето е извршена анализа на 67 подзаконски акти<sup>21</sup>, Правилници за внатрешна организација, Правилници за систематизација на работни места, Статути во одредени институции, Правилници за плати и други надоместоци, Колективни договори, Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници и Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавен сектор.

<b>1</b>	<b>Правилници за систематизација на работни места</b>	<b>30</b>
<b>2</b>	Правилници за внатрешна организација	5 и 14 органограми
<b>3</b>	Статути во одредени институции	3
<b>4</b>	Правилници за плати и други надоместоци	16
<b>5</b>	Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници	1
<b>6</b>	Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавен сектор.	1

Извршена е анализа и на Годишниот извештај од Регистарот за вработените во јавниот сектор за 2017, за 2018 и за 2019 година, анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација за 2018-2022 година, Годишни извештаи за работење на Агенција за администрација и Државниот управен инспекторат и Годишни извештаи за постапување по Закон за укажувачи и Годишни извештаи за постапување по претставки и оплаки, Годишни извештаи за работа на Народниот правобранител, како и Годишни извештаи од Европската комисија за напредокот на РСМ, Класификација на научно истражувачки подрачја, полиња и области според Меѓународна Фраскатијева класификација.

<b>1</b>	<b>Годишниот извештај од Регистарот за вработените во јавниот сектор за 2017, за 2018 и за 2019 година</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	Стратегијата за реформа на јавната администрација за 2018-2022 година,	1
<b>3</b>	Годишни извештаи за работење на Агенција за администрација	2
<b>4</b>	Годишни извештаи за работење на Државниот управен инспекторат	2

<sup>21</sup> Опфатени се правилници за систематизација на работни места и Правилници за внатрешна организација како на органи од локално ниво, така и на централни органи, а во бројот на анализирани акти влегуваат и нивни измени и дополнувања

5	Годишни извештаи за постапување по Закон за укажувачи	2
6	Годишни извештаи за постапување по претставки и поплаки	2
7	Годишни извештаи за работа на Народниот правобранител	2
8	Годишни извештаи од Европската комисија за напредокот на РСМ.	4

Во текот на истражувањето се опфатени вкупно 31 институција.

<b>Регулаторни тела</b>	Агенција за електронски комуникации
	Агенција за цивилно воздухопловство
	Комисија за домување
<b>Самостојни државни органи</b>	Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочна постапка
	Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос
	Агенција за администрација
<b>Органи на државна управа</b>	МИОА
	МТСП
	Министерство за транспорт и врски - МТВ
	Министерство за култура - МК
	Државен управен инспекторат -ДУИ
<b>Општини</b>	Општина Велес
	Општина Штип
	Општина Карпош
	Општина Берово
	Општина Гостивар
	Општина Струмица
	Општина Битола
	Општина Крива Паланка
	Општина Богданци
	Општина Делчево
	Општина Винаца
	Општина Пехчево
	Град Скопје
<b>Јавни претпријатија</b>	ЈП за стопанисување со државните шуми Македонски шуми П.О. Скопје
	ЈП за одржување и заштита на магистралните и регионални патишта Македонија Пат -Скопје Ц.О

## Јавни установи

Национална Установа -Народен театар Битола

Јавна здравствена Установа -градска општа болница 8ми септември Скопје

Национална опера и балет

Од нив самостојни државни органи вкупно 3: Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочна постапка, Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и Агенција за администрација.

Органи на државната управа вкупно 5: Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за транспорт и врски, Министерство за култура, Државен управен инспекторат. Регулаторни тела вкупно 3: Агенција за електронски комуникации, Агенција за цивилно воздухопловство и Регулаторна комисија за домување.

Единиците на локалната самоуправа вкупно 13, и тоа: Општина Велес, Општина Карпош, Општина Штип, Општина Берово, Општина Струмица, Општина Гостивар, Општина Битола, Општина Крива Паланка, Општина Богданци, Општина Делчево, Општина Винаца, Општина Пехчево и Град Скопје.

Јавните претпријатија вкупно 3, и тоа: ЈП за стопанисување со државните шуми Македонски шуми П.О. Скопје, ЈП за одржување и заштита на магистралните и регионални патишта Македонија Пат -Скопје Ц.О и ЈП Водовод и канализација - Скопје.

Јавни установи вкупно 4, и тоа: Национална Установа -Народен театар Битола, Јавна здравствена Установа -градска општа болница 8ми септември Скопје, Национална опера и балет и ЈУДГ Кочо Рацин -Скопје.

## II. ВТОРА ФАЗА - АНАЛИЗА НА БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Во втората фаза од истражувањето е извршена анализа на поднесени барања и добиени одговори на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер. За периодот од октомври 2019 година до јуни 2020 година понесени се вкупно 46 барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до 23 институции како на централно така и на локално ниво. Според видот на институциите барањата се поднесени до единиците на локалната самоуправа (општините), самостојните државни органи, регулаторни тела и органи на државна управа. Добиени се 32 одговори на барањата, а 21 институција го пречекори законскиот рок за доставување на одговорите. Една институција и Агенцијата за цивилно воздухопловство одбија да ги достават бараните информации, а пет институции досега воопшто не одговорија: Министерство за политички систем и односи со заедници, Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, ЈП за стопанисување со шуми „Македонски шуми“, Градска библиотека „Браќа Миладиновци“- Скопје и Државен управен инспекторат. За ова се поднесени сè вкупно 6 жалби, пет заради молчење на администрација и една за

оспорување на законитост на решение, но одговор на жалбите не е добиен. Исто така остварен е увид во Министерство за труд и социјална политика и еден најавен во Агенција за администрација.

Предмет на барањата за пристап до информации беа Подзаконски акти (Правилник за плати и други надоместоци, Правилник за внатрешна организација, Правилник за систематизација на работни места), информации за огласи, информација за избор на директори и членови на управни и надзорни одбори, информации за примена на Законот за заштита на укажувачи. Целта на поднесување на барањата е да се навлезе подетално во анализите за плати на вработените во јавниот сектор, распишаните огласи во јавниот сектор, да се анализираат подзаконските акти и функционалноста на контролните механизми.

### **III. ТРЕТА ФАЗА - СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИНТЕРВЈУА**

Истражувањата по пат на интервју се спроведени од страна на посебно ангажирана агенција. Притоа изготвени се прашалници и спроведени се: интервјуа лице в лице за перцепцијата на вработените во самостојните државни органи, органи на државна управа, регулаторни тела, општини, јавни претпријатија и јавни установи се спроведени во февруари 2020 година, во кои се опфатени 89 административни службеници од кои 4 секретари, 13 именувани лица и 99 граѓани.

Длабински телефонски интервјуа со вработени во самостојните државни органи, органи на државна управа, регулаторни тела, општини, јавни претпријатија и јавни установи и претставници од политички партии се спроведени во април 2020 година со 11 членови на управен одбор и 3 члена на надзорен одбор, 4 претставници на политички партии, 25 претставници од човечки ресурси.

Согласно потребите на проектот, истражувањето беше спроведено во повеќе видови на институции како што се самостојните државни органи (Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочна постапка, Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Агенција за администрација), органите на државната управа (Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за транспорт и врски, Министерство за култура, Државен управен инспекторат), регулаторните тела (АЕК, АЦВ и АА), единиците на локалната самоуправа (Општина Велес, Општина Карпош, Општина Штип, Општина Берово, Општина Струмица, Општина Гостивар, Општина Битола, Општина Крива Паланка), јавните претпријатија (ЈП за стопанисување со државните шуми Македонски шуми П.О. Скопје, ЈП за одржување и заштита на магистралните и регионални патишта Македонија Пат -Скопје Ц.О.) и јавните установи (Национална Установа -Народен театар Битола, Јавна здравствена Установа -градска општа болница 8ми септември Скопје, Национална опера и балет).

Прашањата во интервјуа беа изработени на тој начин за да може да се добијат одговори на повеќе прашања поврзани со службеничкиот систем, а кои се однесуваат пред сè на постапката за регрутација на кадри, начинот на напредување, оценување, спроведување на обука, користење на жалбата како редовно правно средство за

заштита на правата и обврските од службеничкиот однос на вработените во јавниот сектор. Воедно беа поставени прашања и за привремените вработувања, подзаконските акти за систематизација, платите, превработеноста или недостиг од кадри. Исто така, од испитаниците беше побарано да дадат и соодветно мислење за можните влијанија во фазите од постапката за селекција и мислење во однос на досега забележани недоследности во однос на вработувањата во јавниот сектор и доследната примена на Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор. И покрај тоа, што од податоците добиени по спроведените интервјуа процентуалната изразеност на одредени одговори не е иста, сепак од генералната анализа на сите одговори на прашалниците може да се извлечат соодветни заклучоци.

Прашалниците беа групирани по однос на неколку критериуми:

**1. Опфат на институции:**

Со прашалниците беа опфатени вкупно 24 институции (на централно и локално ниво)

**2. Опфат на лица/вработени кои ќе ги одговараат прашањата:**

Интервјуа беа спроведени со функционерите на органите, со претставници од организациона единица за човечки ресурси, со членови кои учествувале во постапка за селекција на кандидати, со раководни и стручни административни службеници и со граѓани.

**3. Видот на прашањата**

Прашањата беа поставени на начин да може да ги идентификуваме индикаторите кои се однесуваат на транспарентност на институциите, идентификување на дискреционите овластувања по однос на одредени прашања (утврдување на плати и други надоместоци, привремени вработувања, состав на комисии за селекција, именување на членови во управни одбори и сл.), изготвување на подзаконски акти, изготвување на подзаконски акти, бројот на вработените, стручност на кадрите, перцепцијата на граѓани и сл.

## **IV. ЧЕТВРТА ФАЗА - АНАЛИЗА НА ОГЛАСИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ**

Во четвртата фаза од истражувањето е извршена анализа на распишани огласи. Оваа фаза е извршена во периодот декември 2019 -јануари 2020 година

Во оваа фаза од истражувањето анализирани се податоци од Годишните извештаи за работењето на Агенцијата за администрација (претходно Агенција за државни службеници) објавени на нивната веб страна. Анализирани се вкупно 10 години, односно како се движела бројката за распишување на огласи во овие години.

Во периодот од јануари и февруари 2020 година анализирани се вкупно 64 огласи објавени на веб страната на Агенција за администрација.

## **V. ПЕТТА ФАЗА - АНАЛИЗА НА ПЛАТИ**

Во петата фаза е извршена анализа на плати на вработените во јавниот сектор. Фазата на анализа на плати на вработени во јавниот сектор е извршена во периодот од



февруари и март 2020 година и е извршена анализа на вкупно 43 институции по распишани огласи на веб страната на Агенција за администрација во кои за секое работно место е утврдена и висина на плата.

Анализирани се и вкупно 16 Правилници за плати и други надоместоци, и тоа: во Општина Штип, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за здравство, општина Крива Паланка, ЈЗУ Градска болница „8 септември“, ЈП за стопанисување со шуми „Македонски шуми“, ЈП Водовод и канализација, Регулаторна комисија, Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, ЈУ Градинка „Кочо Рацин“ - Скопје, Град Скопје, Општина Гостивар, Агенција за администрација, Општина Берово, Агенција за електронски комуникации и општина Гостивар.

## VI. ШЕСТА ФАЗА - КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Во шестата фаза е извршена компаративна анализа на законските решенија во регионот. Фазата на компаративна анализа е изготвена во периодот од јануари-март 2020.

Во компаративниот осврт на истражувањето е извршена позитивно правна анализа на законите во три земји, и тоа: Р. Србија, Р. Хрватска и Р. Црна Гора. Извршена е анализа на вкупно 10 закони, и тоа три Закони за државни службеници на трите земји<sup>22</sup>, Закон за вработени во автономни покраини и единици на локална самоуправа во две земји, Закон за службеници во локална самоуправа во Србија и Хрватска,<sup>23</sup> Уредба за внатрешна организација на министерства во Хрватска<sup>24</sup>, Закони за плати во четири земји.<sup>25</sup>

За компаративната анализа во истражувањето беше ангажиран и странски експерт Др. Небојша Вукадиновиќ кој ја изготви Компаративна анализа на политиките во вработувањето и практики во Франција, Северна Македонија и ЕУ која е дадена со превод во анекс 1 од Извештајот.

---

<sup>22</sup> Zakon od drzavnim sluzbenicima (Sl.glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008)

<sup>22</sup> Zakon o drzavnim sluzbenicima, procisteni tekst, NN 92/2005, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19

<sup>22</sup> Zakon o drzavnim sluzbenicima i namjestenicima, Sl.list RCG, br. 2/208 I 34/2019, 86/08, 61/11, 04/18, 112/19  
**REGISTRU ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU NN 34/11**

<sup>24</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva uprave, NN 128/2019, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_12\\_128\\_2589.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_128_2589.html) i <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/12963>, poseteno na 25.02.2020

<sup>25</sup> Закон за плати за државни службеници, Сл.гласник РС”, бр. 62-2006, 63-2006, 115-2006, 101-2007, 99-2010, 108-2013, 99-2014 и 95-2018

<sup>25</sup> **(ZAKON O PLAĆAMA U JAVNIM SLUŽBAMA, PROČIŠĆENI TEKST ZAKONA NN 27/01, 39/09**

<sup>25</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 - uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 - ORZSPJS49a, 27/12 - odl. US, 40/12 - ZUJF, 46/13, 25/14 - ZFU, 50/14, 95/14 - ZUPPJS15, 82/15, 23/17 - ZDOdv, 67/17 in 84/18)

## VII СЕДМА ФАЗА - АНАЛИЗА НА КОНТРОЛНИ МЕХАНИЗМИ

Фазата на анализа на контролни механизми е изготвена во февруари-април 2020 година. Во текот на оваа фаза е извршена анализа на 9 контролни механизми кои им стојат на располагање на 6 институции. Меѓу позначајните акти во кои се содржани одредбите за конкретни овластувања и механизми за контрола кои ги имаат на располагање институциите, вработените и граѓаните ги наведуваме: Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници, Законот за управна инспекција, Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Закон за постапување по претставки и поплаки, Законот за укажувачи. Законот за спречување на корупција и судир на интереси и Законот за Народниот правобранител.

Меѓу, контролни механизми кои им стојат на располагање на институциите, вработените и граѓаните ги наведовме:

1. Образложени одлуки - особено кај дискреционите одлучувања. Тука пред сè треба да се стави акцент на одлуките за оценување, прераспоредување, дисциплинските мерки, избор на кандидат. Образложението е еден од суштествените елементи на секој акт затоа што во него се содржани причините и аргументите за донесување на одреден акт. Образложението освен што е значајно за конкретните акти, тоа се наведува како контролен механизам и кај подзаконските акти. На пример, при изготвување на измена и дополнување на Правилникот за внатрешна организација и Правилникот за систематизација на работните места, органите се должни заедно со измената да го приложат и образложението за измената или дополнувањето во кое треба да се наведат аргументи за измената или дополнувањата, последиците и оправдувањата за таквата измена и дополнување.

2. Давање на одобрение/согласност на Годишен план за вработување и Правилниците за внатрешна организација и Правилниците за систематизација на работните места. Овој механизам се користи за да се ограничи арбитражното или самоволното постапување на органите при одлучување за прашања кои се однесуваат на бројот на организационите единици или воопшто организационата поставеност во институциите, како и за прашања кои се однесуваат на бројот на вработените.

Овој механизам исто така му помага на МИОА за запознавање со хоризонталната поврзаност на институциите, следење на состојбите и врз основа на добиените податоци да може да креира одредени политики и да презема мерки за идни измени и дополнувања со кои ќе се влијае на усовршување на службеничкиот систем во РСМ.

Согласно член 8 од ЗАС, Министерството за финансии, има надлежност да дава согласности на годишните планови на буџетските корисници од прва линија кои се финансираат од Буџетот на Република Македонија и јавните претпријатија основани од Република Македонија за вработување на административни службеници, како и да дава согласности за обезбедени средства во Буџетот на Република Македонија за пополнување на секое работно место на административни службеници за кое платата и надоместоците на плата се исплаќаат од Буџетот на Република Македонија.

Оваа контрола за институции од областа на образованието, науката, културата, здравство, социјална заштита и други институции од јавен интерес ја врши надлежно министерство. Додека Советот на општината е надлежен за единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија и установи основани од општината.

Министерството за политички систем и односи со заедници, има надлежност да дава согласности на годишните планови на органите на државната управа за вработување на административни службеници и да учествува во комисиите за селекција на административни службеници во овие органи, согласно со закон.

3. Жалба до Агенција за администрација. Ова е значаен механизам со кој се обезбедува правна заштита на вработените од актите кои ги донесуваат органите, а со кои се одлучува за нивните права и обврски од работен однос. На пример, унапредување, оценување, наградување, плата, дисциплинска и материјална одговорност. Исто така, ова правно средство може да го користат и кандидатите кои аплицирале или учествувале во постапка за селекција на кандидати при вработување или унапредување.<sup>26</sup>

4. Жалба до Државна комисија за одлучување во управна постапка и права од работен однос во втор степен.

Овој механизам служи за обезбедување на правна заштита пред сè на вработените во Агенција за администрација, но и за други прашања од работен однос кои не се во надлежност на АА. Ова од причина што согласно ЗАС правото на жалба против одлуките со кои се одлучува за правата и обврските на вработените во АА, тие можат да бараат правна заштита пред овој независен и самостоен државен орган.

5. Обезбедување на судска заштита

Овој механизам се користи за остварување на правна заштита против конечен управен акт. Интересен е фактот што судска заштита против конечен управен акт кој го донесува АА и Државната комисија странките можат да поднесат тужба пред редовното судство, за разлика од компаративните решенија каде оваа судска заштита се остварува со покренување на управен спор.

Со оглед на фактот дека обемот на работните спорови може да се одрази на ефикасноста на судовите, но и одолговлекување на постапката за заштита на странките, во иднина би требало сè почесто овие спорови да се решаваат и со користење на други алтернативни начини на решавање на работните спорови, на пример по пат на медијација.

6. Поднесување на Годишни извештаи за работење

Овој механизам и покрај тоа што во практиката од досегашното работење на институциите не дал конкретни резултати, сепак може да послужи за запознавање на јавноста со работењето на овие институции. Ова е особено значаен механизам на контрола предвиден за самостојните државни органи и регулаторни тела чии функционери и членови се избираат од страна на Собранието на РСМ. На пример, таков извештај се должни да поднесат АА, Комисија сега Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер, народниот правобранител и други органи.

---

<sup>26</sup> Според податоци од интервју овој механизам најчесто се користи за оспорување на одлуките за оценување, решенија за плати, одлуки со кои се изрекува дисциплинска мерка и одлуки за прераспоредување.

Во овие Извештаи се содржани сите податоци од годишното работење на институциите па врз основа на тие податоци граѓаните се запознаваат поблиску со одредени прашања од нивното функционирање. На пример, организационата поставеност, бројот на вработените, финансиските ресурси со кои располагаат, нивната надлежност, видот на одлуките кои ги носат, како и ефикасноста и ефективноста во остварувањето на надлежностите. Во иднина акцент треба да се стави и на ефективноста и ефикасноста на контролата која ја водат надлежните институции до кои се доставуваат овие извештаи, односно кои мерки ги преземаат.

#### 7. Транспарентност во работењето

Овој механизам се остварува преку доследната примена на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од страна на институциите. Имено, овој пропис ги задолжува органите јавно да ги објавуваат и да ги прават достапни сите информации од јавен карактер преку нивно објавување на веб-страницата на институциите, а доколку не се објавени преку одговор на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во текот на истражувањето на овој проект констатиравме дека се уште постојат органи кои не ги објавуваат сите информации од јавен карактер, но и ненавремено одлучуваат по поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Токму од оваа причина е предвидена можност за ваквото непостапување на органите заинтересираните лица да можат да поднесат жалба до Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер. Особено акцент треба да се стави на контролата над примената на член 10 од овој закон.

#### 8. Дисциплинска одговорност на вработените/ членовите во Комисија за селекција на кандидати и Комисија за унапредување

Ова претставува еден вид на внатрешна контрола каде вработениот во одредена институција одговара за повреди на службената должност, како и за штетата која ќе ја направи во текот на работењето на органот или на трето лице. Преку доследната примена на овој механизам може да се обезбеди јакнење на интегритетот на вработените, почитување на одредбите од Етичкиот кодекс на административните службеници, како и заштита од непотизам, клиентелизам и кронизам во конкретни ситуации или предмети за кои право на одлучување има службеникот. Доколку се открие вакво постапување на службеникот против него се води дисциплинска постапка, во која доколку се утврди одговорност на службеникот може да му се изрече, мерка глоба, прераспоредување во пониско звање, дури и отказ од работното место.

#### 9. Контрола над извршување на одлуките на АА и ДУИ

Овој механизам е многу значаен од причина што преку истиот се следи извршување на одлуката на контролниот или надзорниот орган од страна на институцијата над која е вршен надзор. На тој начин се цени и исполнувањето на принципот на законитоста при работењето и донесените акти. Сепак согласно важечките прописи АА нема овластување да го следи или контролира извршувањето на нејзините одлуки. Па така, таа доколку поништи одредена одлука на органот, истиот нема обврска да му ја достави новата одлука. Имено, ЗАС предвидува само дека доколку жалбата биде уважена првостепениот орган е должен да постапи по одлуката на Комисијата во рок од осум работни дена од приемот на истата. Ова е потврдено и во пракса со одговор на прашалник спроведен во АА.

#### 10. Внесување на податоци од страна на институциите за регистрите кои ги води МИОА

Со овој механизам институциите се обврзуваат за доставување на податоци до МИОА со кои МИОА ќе може да го следи бројот и видот на вработените во јавниот сектор, потребите од новите вработувања, со цел да се интензивира хоризонталната поврзаност со институциите, но и информирањето на УЈП со одредени податоци.

## **VIII ОСМА ФАЗА - МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ**

Следењето на овие препораки и дава можност на ДКСК да ја зајакне својата превентивна функција и да гради политики засновани на релевантни индикатори. Поради ова ДКСК се согласи дека ќе утврди посебна соодветна Методологијата за следење на имплементираноста на препораките од анализите за ранливост од корупција. Од ова може во суштина да произлезе потреба во ДКСК да се формира посебна служба - оддел за Мониторинг и Евалуација кој активно ќе го следи имплементирањето на препораките и на основа на тоа ќе објавува редовни квартални извештаи за постапувањето на институциите.

## **КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ ВО ВРАБОТУВАЊЕТО И ПРАКТИКИ ВО ФРАНЦИЈА, СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ЕУ: ИЗВРШНО РЕЗИМЕ**

Оваа анализа е подготвена во очи на тековната реформа во вработувањата во јавната администрација во Франција и Северна Македонија со цел да обезбеди препораки засновани на споредбата помеѓу овие две земји.

Главната цел на анализата е да ги адресира ранливостите за корупција во правната рамка, во институционалните организации и спроведување, како и во практика.

Првиот дел на анализата прави преглед на главните трендови во политиките за вработување во јавниот сектор, инспирирани од новите принципи на јавниот менаџмент. Модерен конституционален јавен сервис во една демократија може да има само доколку се исполнети следните услови: а) поделба помеѓу јавното и приватното делување; б) поделба помеѓу политиката и администрацијата; в) индивидуална одговорност на јавните службеници; г) доволна заштита на работа, ниво на плата и стабилност и јасно дефинирани права и одговорности на јавните службеници; д) вработување и унапредување засновано на мерит-системот.

Во однос на предизвиците со менаџирање на човечки ресурси во јавниот сектор, тоа се: бирократски неефективни практики, политичко влијание и административни системи кои не ја наградуваат продуктивноста или му служат на квалитетот. Во овие системи има мала шанса за промена. Во однос на јавната администрација и реформата во јавниот сектор, менаџментот на човечки ресурси е уште поважен. Во оваа ситуација

има сè уште фактори за демотивација во јавниот сервис. Како и да е, следните фактори на идентификација се идентификувани: неадекватна плата заради кратења во буџетот, недостаток на плаќање соодветно на обврските и недостаток на унапредување (поврзано со недостаток на кариерен и тален менаџмент).

Имајќи ги во предвид овие фактори на (де)мотивација, успешното претставување на политика на зачувување на вработените ќе бара фокусирани промени и подобрувања во системот на унапредување, исплаќање, професионален развој и други аспекти кои во моментот негативно влијаат на мотивацијата и задоволството кај јавните службеници. Кога збориме за постоење на фактори за демотивација, исто така треба да се спомене и недостатокот на флексибилно менаџирање на човечките ресурси. Во основа, проблемите во менаџирањето на човечки ресурси паѓаат на товар на менаџерите кои немаат адекватна поддршка од одделенијата кои треба да се одговорни за менаџирање на човечките ресурси. Менаџерите се соочуваат со недостаток на механизми кои може да препознаат и наградат добро завршена работа на вработениот и затоа често вклучуваат „неформални“, „ад-хок“ или „меки“ мерки со цел да се заобиколи ригидноста на системот. Во оваа смисла, унапредувањето и отпуштањето на јавните службеници заснован на мерит-системот е повеќе од потребно за да се обезбеди почитување на мерит системот и одржлив јавен сервис потребен за развој и имплементација на политиките ефективно, без разлика на промените на власта. Здрави процедури за вработување се предуслов за професионален јавен сервис, но тие мора да бидат проследени со други алатки за менаџирање на човечки ресурси, вклучувајќи награди, заслуги за доброто делување, професионален тренинг и развој, мерки за интегритет и дисциплински процедури. Ова сево е потребно не само за да се привлечат добри работници, туку да се задржат и мотивираат истите за да се достигне стратешката цел на земјата. Големiot број на промени на работните места и немањето политика на чување е вистински проблем. Напуштањето на јавната администрација може изгледа добро за намалување на бројот на работни места, но на долг рок овие вработени имаат компетенции кои не можат да се обезбедат.

Бидејќи трошоците со одливот на вработени е поврзан со трошоците за вработување и селекција на нови вработени и тренинзи за истите за исполнување на нивните задачи и работа, попрoфитабилно е и на краток и на долг рок да инвестираш во зачувување на вработените. Исто така е важно да нотираме дека одливот на добро обучени вработени ја поткопува институционалната меморија. Институционалната меморија е важна за зачувување на континуитетот во работата на единиците на јавната администрација и претставува јак аргумент за воспоставување на политика за зачувување на вработените.

Вториот дел е посветен на случајот со Франција каде значајни реформи се имплементирани со Законот донесен на 6 август 2019 година и сè уште се имплементираат и на случајот на Северна Македонија.

Во Франција има три типа на јавни функции: државниот јавен сервис, територијалниот (локалниот) јавен сервис (општини, области, региони) и здравствениот јавен сервис. Јавни службеници, договорен персонал и времено вработени ги обавуваат нивните задачи поврзани со јавната служба. Да се биде „јавен службеник“ во Франција е статус и не сите вработени во јавната администрација го уживаат овој статус кој е пропратен со одредени привилегии (подобри плати, пензиски систем, подобри можности за кариерен развој, итн.). Вработените во државниот јавен сервис, територијалниот јавен

сервис и болниците се вработени со статус. Како и да е, во некои случаи државната администрација и јавните институции може да регрутираат со договор на дело. Да се направи јавниот сервис „поотворен и поефикасен“ е целта која владата сака да ја постигне преку Законот од 6 август 2019 за трансформација на јавниот сервис. Новиот закон ги зголеми можностите за вработување со договор. Принципот за пополнување на постојаните места со јавни службеници останува ист, но полето за дерогација се проширува. Генерално, новиот закон е инспириран од новиот јавен менаџмент. Законот од 6 август 2019 за трансформација на јавниот сервис е голема реформа. Целите се дел од програмата „Јавна акција 2022“ која треба да го забрза процесот на трансформација на јавниот сервис. Вториот дел ја објаснува главната точка за новата реформа.

ЕК извештајот за напредок за 2019 за Северна Македонија вели: „Реформата во јавната администрација е умерено подготвена со реформите на јавната администрација. Дobar напредок е постигнат со имплементацијата на реформската стратешка рамка во делот од политиките за развој и координација“. Вториот дел содржи и наоди од независната анализа на вработувањата направена преку интервјуа со вработени. Овој дел дава и СВОТ анализа за вработувањата во јавниот сектор во Северна Македонија и компаративна табела помеѓу Франција и Македонија. Иако споредбата помеѓу овие две земји може да биде тешка заради големите разлики (големина на земја, институционално наследство, итн.), доколку се земат во предвид трендовите на реформи во светот поврзани со вработувањето во јавниот сектор може да се изведат заклучоци кои се од корист за двете земји. Вториот дел исто зема во предвид клучни принципи и добри практики од ЕУ, како и клучни барања и принципи поврзани со менаџирањето на човечки ресурси во јавниот сектор. Целта е да се идентификуваат коруптивните слабости во постоечките политики, правната и институционалната рамка и да се идентификува јазот во посторечките процеси поврзани со вработувањето. Документот исто така претставува и анализа на ризик.

Последниот дел содржи клучни препораки за Северна Македонија кои не се исцрпени и служат за понатамошна дискусија со релевантните чинители. Сè уште има многу предизвици за исполнување на овие препораки.

## **АНАЛИЗА НА ПОСЕБНИ ФАЗИ ОД ОБЛАСТА КОЈА Е ПРЕДМЕТ НА АНАЛИЗА И ПРЕПОРАКИ**

### **1. АНАЛИЗА НА РЕГУЛАТИВА**

Во овој Извештај е извршена анализа на вкупно 31 закон, подзаконски акти и анализа на три Годишни извештаи од Регистарот за вработените во јавниот сектор. Изборот на овие прописи е извршен на тој начин што е направен обид да бидат опфатени постапките за пополнување на работните места, преку постапка за вработувања, постапка за унапредување и мобилност на административните

службеници и во органите на државната и локалната власт, но и на давателите на услугите во областа на образованието, културата, социјалната и здравствената заштита. Конкретно Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) и Законот за административни службеници (ЗАС) се земени како предмет на анализа затоа што тие ја претставуваат генералната рамка со која се уредува службеничкиот систем и се прави дистинкција помеѓу вработени во јавниот сектор и вработените во приватниот сектор. Имено, врз основа на овие два закона се донесуваат и другите прописи со кои се уредува постапката за вработување на државните и јавните службеници. Законот за социјална заштита, Законот за здравствена заштита, Законот за култура и Законот за основно образование се анализирани затоа што тие претставуваат посебни прописи со кои се уредуваат поедини прашања за давателите на услуги од овие области. Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка во втор степен и Законот за основање на Државна комисија за инспекциски надзор и прекршочна постапка се анализираат од причина што со овие прописи се уредува статусот на самостојните државни органи и изборот и именувањето на Претседателите и членовите во овие комисии. Законот за електронски комуникации, Законот за домување и Законот за воздухопловство се анализираат од причина што со овие закони се уредува статусот на регулаторните тела и изборот и именувањето на нивните членови. Актуелноста за нивно анализирање е консеквентна на порастот на бројот на самостојни државни органи и регулаторни тела (Согласно Годишниот извештај од Регистарот за вработените во јавниот сектор постојат 13 самостојни органи и 10 регулаторни тела). Извештајот од Регистарот на вработените во јавниот сектор ни беше појдовна основа за да видиме со колкава бројка на институции во јавниот сектор се соочуваме, колкав е бројот на вработените во овие институции, за да можеме споредувајќи ги податоците и соодносот помеѓу одредени институции да нотираме конкретни проблеми, односно да ја утврдиме точката на ранливост во однос на бројот на вработените во јавниот сектор.

Во секој од овие закони конкретно се анализирани прашањата кои се однесуваат на постапките за вработување, односно вработување преку јавен оглас, преку унапредување (интерен оглас), вработување на определено работно време, стручното усовршување на вработените, мерење на ефектот на вработените. Понатаму, акцент е ставен на анализа на постапката за селекција на кандидати преку спроведување на јавен оглас, одделно по фази, и тоа, административна селекција, полагање на испит и фазата на проверка на веродостојност на докази. Додека, кај анализата на законите со кои се основаат самостојните органи и регулаторни тела посебен осврт е даден на условите за избор и разрешување на претседателите, членовите и директорите на овие тела.

Во актите за внатрешна организација и систематизација на работни места ги анализираме органограмите, бројот на извршители и видот на образование кое кандидатот треба да го поседува за избор во соодветно работно место, компарирајќи го пред сè видот на образованието со описот на работни задачи и обврски кои тоа лице треба да ги извршува. Иако, ова прашање детално се уредува со Подзаконски акт тоа е всушност круцијалниот акт, со чие доследно спроведување треба да се обезбеди работите во јавната администрација да се извршуваат од стручен и компетентен кадар.



## Табела со препораки за измени во законите

### 2.1.1. ОРГАНИ НА ДРЖАВНА УПРАВА

Институција	Статус на вработениот	Правен пропис	Одредби	Напомени и препораки
<b>МВР</b>	<p><b>Член 32</b> Министерот, заменикот на министерот, државниот секретар, директорот на Бирото и раководните работници во Министерството имаат статус на овластени службени лица.</p> <p><b>Член 33</b> (1) Во Министерството вработените имаат статус на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- овластени службени лица, согласно овој закон;</li> <li>- административни службеници, согласно Законот за административни службеници и</li> </ul>	ЗВР <sup>27</sup>	<p><b>Член 71</b> Работен однос во Министерството се заснова врз основа на јавен оглас, под услови утврдени со овој и посебен закон.</p> <p><b>Член 74</b> (1) Постапката за селекција за засновање работен однос во Министерството опфаќа неколку фази и тоа:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- административна селекција;</li> <li>- писмено тестирање;</li> <li>- психолошко тестирање;</li> <li>- интервју и</li> <li>- здравствени прегледи.</li> </ul>	<p>Потребна е измена на ЗВР во член 43. Согласно ЗАС државниот секретар од редот на административните службеници од категоријата Б, односно од редот на раководните вработени го назначува министерот и истиот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б4 на раководни административни службеници.</p> <p>Правилниците за внатрешна организација и Правилникот за систематизација на работни места се сметаат за класифицирана информација</p>

<sup>27</sup> Пречистениот текст на Законот за внатрешни работи ги опфаќа: Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.42/2014), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.116/2014, Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.33/15), Законот за изменување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.33/15), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/16), Законот за изменување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.120/16), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 127/16), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/16), Законот за изменување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 190/16), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 21/18), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/19) и Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19), <https://mvr.gov.mk/zakon/1>

	<p>- работници, согласно Законот за работните односи.</p> <p>(2) Вработените во Министерството со статус на овластени службени лица од ставот (1) алинеја 1 на овој член се:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- овластените службени лица за вршење стручни работи и</li> <li>- полициските службеници.</li> </ul>		<p>(2) Во зависност од видот на работното место за кое се врши селекција, покрај фазите утврдени во ставот (1) на овој член, постапката за селекција може да опфати и други фази утврдени со подзаконски акт на министерот.</p> <p><b>Член 140</b></p> <p>Работникот има право на плата и надоместок на плата, согласно закон, Колективен договор на Министерството и договор за вработување.</p> <p><b>Член 43</b></p> <p>(1) Државниот секретар на Министерството го именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија, по предлог на министерот, за време од четири години.</p> <p><b>Член 75</b></p> <p>(1) За спроведување на процесот на селекција при засновање на работен однос во Министерството, министерот формира комисија за селекција.</p> <p>(2) Комисијата од ставот (1) на овој член, е составена од претседател, најмалку четири члена, секретар и нивни заменици.</p>	<p>(<a href="https://mvr.gov.mk/vest/5431">https://mvr.gov.mk/vest/5431</a>)</p> <p>Со овој посебен закон постапката за селекција на нови вработувања, унапредувања и прераспоредувања значително отстапува од она предвидена во ЗВЈС и ЗАС, што е логично со оглед на областа односно ресорсот, но и задачите кои ги извршуваат вработените.</p> <p>Потребно е да се направи анализа како се утврдува потребата за нови вработувања, да се провери зошто подзаконските акти за внатрешна организација и систематизација се сметаат за класифицирани информации, да се потврди дали за административните службеници вработувањето е врз основа на ЗАС.</p>
--	--	--	--	--

			<p><b>Член 76</b></p> <p>По исклучок од членот 71 од овој закон, работен однос без јавен оглас во Министерството се заснова за работни места, што во актот за систематизација на работните места се утврдени со статус - овластени службени лица, како и за стипендисти на Министерството.</p> <p><b>Член 51</b></p> <p>1) Актот за систематизација на работните места во Министерството, во кој е инкорпориран актот на Бирото го донесува министерот со претходна согласност од Владата на Република Северна Македонија.</p>	
<p><b>Други органи на државна управа (управи, бироа, заводи)</b></p>	<p>Во зависност од институцијата во која е вработен, административниот службеник може да биде: - државен службеник, односно друг вид на службеник утврден со посебен закон во органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон, или - јавен службеник во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и</p>	<p>ЗАС</p> <p>Член 3 (1)</p> <p>Административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во некоја од следниве институции: - органите на државната и локалната власт и другите државни</p>	<p>Член 4 (1) Со овој закон се уредува статусот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници. (2) По исклучок од ставот (1) на овој член определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и</p>	<p>Да се разгледа можноста ЗВЈС и ЗАС да бидат инкорпорирани во еден закон.</p> <p>Да се направи анализа дали во сите посебни прописи е предвидено дека вработувањето на административни службеници ќе се одвива согласно одредбите од ЗАС и ЗВЈС.</p> <p>Да се испита мислењето на вработените во организационата единица за човечки ресурси со кои проблеми се соочуваат при примената на ЗАС и ЗВЈС.</p>

	<p>заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.</p>	<p>органи основани согласно со Уставот и со закон и - институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје. (2)</p>	<p>ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка на Република Македонија, во целост или делумно, можат да бидат уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од овој закон. (3) Постапката за вработување на административни службеници регулирана со овој закон е задолжителна и за вработување на административни службеници во дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, како и регулаторните тела. (4) За административните службеници од ставот (2) на овој член ќе се применуваат одредбите од овој закон за сите прашањата кои се однесуваат на нивниот работен однос кои не се уредени со посебните закони и со колективните договори. (5) За прашањата кои се однесуваат на работниот однос на административните службеници, а кои не се уредени со овој закон, со Законот за вработени во јавниот сектор или со</p>	
--	--	---	--	--

			посебните закони и со колективните договори, се применуваат општите прописи за работните односи.	
--	--	--	--	--

## 2.1.2. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА (ОПШТИНИТЕ)

Институција	Статус на вработениот	Правен пропис	Одредби	Напомени и препораки
<b>Општинска администрација</b>	Член 58 Статус на вработените во општинската администрација (1) Вработените во општинската администрација кои вршат стручни, нормативно- правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи имаат статус на државен службеник. (2) За вработувањето, правата и должностите, системот на плати и надоместоци на плати, одговорноста, оценувањето и престанокот на работниот однос на вработените од ставот (1) на овој член ќе се применуваат одредбите од Законот за државните службеници.	ЗЛС <sup>28</sup>	Член 58	Да се усогласи со ЗАС, уште се наведува Законот за државни службеници а покрај тоа што е укинат Рок 6 месеци

<sup>28</sup> Закон за локална самоуправа, Сл.весник на РМ, бр.5/2002

	(3) За вработените во општинската администрација кои вршат административно-технички и помошни работи се применуваат одредбите од работното законодавство.			
<b>Град Скопје</b>	Статус на административен, односно државен службеник	Закон на градот Скопје <sup>29</sup>	Член 63 Вработувањата во новооснованата општина согласно со актите за организација и систематизација на работните места во општинската администрација, можат да се вршат по претходно дадено позитивно мислење од Агенцијата за државни службеници и обезбедени средства од буџетот на новооснованата општина.	Да се измени член 63 од ЗГС и да се усогласи со ЗАС. Да се утврди статусот на вработените и да се стави упатна норма за примена на ЗАС во поглед на постапката за пополнување на слободно место и остварувањето на правата од работен однос.  Рок: 6 месеци

### 2.1.3. ЈАВНИ УСТАНОВИ

Институција	Статус на вработениот	Правен пропис	Одредби	Наод
<b>Социјална установа</b>	- Административни службеници, - Даватели на јавни услуги во јавните установи за	ЗСЗ <sup>30</sup> За прашањата кои се однесуваат на класификацијата,	<b>Член 212</b> Директорот на установа за социјална заштита донесува одлука за потреба од	Надминување на дискреционо одлучување Да се прецизира како

<sup>29</sup> Закон за Градот Скопје "Сл. весник на Р Македонија" бр.55/04 од 16.08.2004 година

<sup>30</sup> Закон за социјална заштита, Сл. весник на РСМ бр. 104 од 23.05.2019

социјална заштита и - Помошно-технички лица.	евиденцијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на давателите на јавни услуги во областа на социјалните работи во јавните установи за социјална заштита, се применуваат одредбите од овој закон. За административните ЗАС. За помошно техничките ЗРО.	вработување на даватели на јавни услуги, за пополнување на слободно работно место во установата. Со оваа одлука се определува дали пополнувањето на слободното работно место во установата за социјална заштита се врши преку вработување на лице по пат на објавување на јавен оглас, објавување на интерен оглас и мобилност преку распоредување или преземање согласно со одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор.	Директорот ја утврдува реалната потреба за нови вработувања. Односно, да се укине ваквата можност за Директорот, а вработувањата да се вршат врз основа на Годишен план за вработувања кој се доставува до МИОА, а кој е законска обврска согласно ЗВЈС.
		<b>Член 212</b> Директорот може да донесе одлука за невршење на избор и во истата е должен да ги наведе причините за нејзиното донесување.	Јакнење на контролен механизам Овластениот инспектор на шест месеци да врши контрола над одлуките за невршење на избор
		<b>Член 212</b> Постапка по интерен и јавен оглас	Јакнење на начелата на фер и транспарентна постапка Да се донесе подзаконски акт со кој подетално се уредуваат овие постапки, доколку е донесен да се објави на веб страната на институцијата.

			<p><b>Член 228</b> По завршувањето на оценувањето, копија од образецот за оценување, освен делот кој се однесува на поединечните оценки на другите оценувачи, се доставува и до давателот на јавни услуги</p>	<p>Заедно со образецот, да се изготвува и решение за годишна оценка</p>
			<p><b>Член 337</b> Министерството за извршената контрола од страна на инспекторите и спроведените едукации изготвува квартални извештаи, кои ги објавува на веб страницата на Министерството на унифициран квартален преглед.</p>	<p>По прецизно објавување на податоци во однос на констатирани неправилности, видот на одлуките кои се донесени, по колку од нив е постапено, колку се обжалени.</p>
			<p><b>Член 186</b> Директорот на јавната установа, основана од Владата, го избира и разрешува министерот. Директорот на јавната установа за социјална заштита основана од општината, го избира и разрешува градоначалникот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје.</p>	<p>Избор на директор Да се донесат подзаконски акти на централно и локално ниво со кој подетално ќе се уреди постапката за избор и разрешување на директори, истите да бидат објавени на веб страна.</p>



<b>Здравствена установа</b>	„Здравствен работник“ е лице кое врши здравствени услуги во спроведувањето на определена здравствена дејност и е запишано во регистарот на здравствените работници (доктор на медицина, доктор на стоматологија и фармацевт со завршено високо Службен весник на РМ, бр. 43 од 29.3.2012 година 5 од 119 образование или со завршени академски интегрирани студии со 300, односно 360 ЕКТС од областа на медицината, стоматологијата и фармацијата, здравствени работници со завршено вишо или високо стручно образование или со 180 ЕКТС од областа на медицината, стоматологијата и фармацијата) и здравствени работници со завршено средно Член 13-а Во јавните здравствени установи	333 <sup>31</sup> ЗАС ЗВЈС ЗРО Слободно работно место во здравствена установа се пополнува преку: - објавување на јавен оглас за вработување, - објавување на интерен оглас за вработување, - распоредување на здравствен работник, односно здравствен соработник во истата здравствена установа на друго работно место и - преземање на здравствен работник, односно здравствен соработник од една во друга здравствена установа. Закон за здравствена заштита <sup>32</sup> Административни службеници се оние кои вршат административни работи и за нив важи ЗАС и ЗРО Даватели на јавни услуги се вработените во јавните	<b>Член 160</b> (1) Работоводниот орган на здравствената установа формира комисија за селекција на здравствен работник, односно здравствен соработник (во натамошниот текст: комисијата за селекција) која ја спроведува постапката за селекција на кандидат.	Од кои членови е составена Комисијата за селекција на здравствен работник? Дали таа е постојана или од случај во случај?
			<b>Член 161</b> (1) Работоводниот орган на здравствената установа, врз основа на ранг-листа предложена од комисијата за селекција со најмалку тројца кандидати, доколку има повеќе од тројца кандидати кои ги исполнуваат условите, донесува одлука за избор на кандидат.	Најмалку тројца, да се прецизира со тројца.
				Кај објавување на интерниот оглас да се прецизира што значи секој здравствен работник, дали тоа се однесува само за работниците во институцијата која го распишува интерниот оглас или за здравствените

<sup>31</sup> член 15, точка 7, Закон за здравствена заштита, Службен весник на РМ, бр. 43 од 29.3.2012 година

<sup>32</sup> член 13 – а, Закон за здравствена заштита, Службен весник на РМ, бр. 43 од 04.03.2014 година

	<p>работните места на вработените се групираат во групи и подгрупи согласно Законот за вработените во јавниот сектор: - административни службеници, - даватели на јавни услуги во здравството и - помошно - технички лица</p>	<p>здравствени установи кои вршат работи од здравствената дејност. За нив се применуваат одредби од ЗЗС, ЗВЈС и ЗРО<sup>33</sup></p> <p>Вработените во јавните здравствени установи кои вршат помошно- технички работи, имаат статус на помошно-технички лица и за нив се применуваат одредбите од овој закон, Законот за вработени во јавниот сектор и општите прописи за работни односи.</p>		<p>работници од било која здравствена установа</p>
			<p>Член 163 Здравствен работник, односно здравствен соработник кој ги исполнува посебните услови од членот 158 став (5) од овој закон, по потреба на здравствената установа или по негово барање, може да се распореди во истата здравствена установа на друго работно место согласно со актот за систематизација за работни места.</p>	<p>Да се прецизираат правата и обврските на вработениот при распоредување кога е по потреба на здравствената установа. Да се прецизира на кое место може да се распореди. Или да се даде упатна норма за примена на ЗВЈС</p>
			<p><b>Член 155-ж</b> (2) Давателите на јавните услуги во областа на здравството се вработуваат согласно со потребите на јавните здравствени установи.</p>	<p>Да се прецизира обемот на работа, односно ефикасноста и ефективноста на основа на која се заснова потребата на јавната установа за ново вработување Да се пополнува евидентен лист Потребата за нови вработувања Директорот треба да ја</p>

<sup>33</sup> член 155-а, Закон за здравствена заштита, Службен весник на РМ, бр. 43 од 04.03.2014 година

				заснова на основа на подзаконските акти за внатрешна организација и систематизација на работни места или на основа на Годишниот план за вработувања.
			<p><b>Член 155-ж</b></p> <p>(5) Вработувањето се врши преку склучување на договор на неопределено време.</p> <p>(6) По исклучок од ставот (5) на овој член, во случај на неможност од спроведување на постапка за вработување на неопределено време, а кога постои потреба во јавната здравствена установа од здравствени работници и/или здравствени соработници, заради непречено вршење на јавната услуга на установата, истите може да се вработат со договор за вработување на определено време до пет години.</p>	Рокот отстапува од рокот во ЗВЈС
<b>Установа од областа на образование</b>	Видови работни места во основните училишта <b>Член 80</b> Во основното училиште	Закон за основното образование <sup>34</sup> <b>Член 81</b> (1) Вработените во	Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта <sup>36</sup>	Прецизирање кога задолжително ќе му се трансформира работниот однос од

<sup>34</sup> Закон за основното образование, Службен весник на РСМ, бр. 161 од 5.8.2019 година

<sup>36</sup> Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, Службен весник на РСМ, бр. 161 од 5.8.2019 година

	<p>работните места на вработените се:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- административни службеници,</li> <li>- даватели на јавни услуги во основното образование и</li> <li>- помошно-технички лица.</li> </ul>	<p>основните училишта кои вршат работи од административна природа заради остварување на дејноста основно образование имаат статус на административни службеници и за нив се применуваат одредбите од овој закон, Законот за административни службеници и општите прописи за работни односи.</p> <p>(1) Вработените во основните училишта кои вршат воспитно-образовна работа во дејноста основно образование, имаат статус на даватели на јавни услуги во основното образование и се вработуваат согласно со одредбите од Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта</p> <p>(2) За останатите вработените кои се даватели на јавни услуги, а не се вработуваат согласно со одредбите од Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта се утврдува следната категорија и ниво на</p>	<p><b>Член 9</b> (1) Наставникот се избира по пат на јавен оглас и заснова работен однос на определено време до крајот на учебната година.</p> <p><b>Член 66</b> (1) Во дејноста на основното и средното образование трансформацијата на работниот однос од определено во неопределено време е дозволена само ако: - наставникот, односно стручниот соработник има работен стаж повеќе од две години во воспитно-образовна установа верифицирана од Министерството, со прекин или без прекин</p> <p><b>Член 9</b> (1) Наставниците кои се вработуваат на постојно работно место испразнето по основ на пензионирање, боледување, отказ, смрт, преземање или друго, а за кое работно место биле обезбедени финансиски средства, можат да засноваат работен однос и без јавен оглас, на определено време, најмногу до три месеца, а по претходно обезбедена согласност од градоначалникот</p>	<p>определено во неопределено.</p> <p>Кои услови ќе се бараат за овие наставници и кој ќе одлучува за исполнетоста на условите.</p> <p>Во овој случај кој може да биде наставник.</p>
--	--	--	---	---

		<p>работни места: - категорија М воспитувач и - ниво М1 воспитувач. (3) За вработените од ставот (2) на овој член, се применуваат одредбите од овој закон, прописите од областа на вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи.</p> <p><b>Член 83</b></p> <p>(1) Вработените во основните училишта кои вршат помошно-технички работи, имаат статус на помошно-технички лица и за нив се применуваат одредбите од овој закон, прописите од областа на вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи. (2) 3</p> <p><b>Член 7</b></p> <p>(1) Вработените во основните училишта кои вршат работи од дејноста</p>	<p><b>Член 11</b></p> <p>(1) Доколку на јавниот оглас, не се пријави лице кое ги исполнува условите утврдени во членот 3 став (1) алинеја 1 од овој закон<sup>37</sup>, може да заснова работен однос на определено време до крајот на учебната година лице кое се јавило на јавниот оглас за наставник.</p>	
--	--	--	--	--

<sup>37</sup> Член 3 (1) наставник во основно и средно училиште може да биде лице кое: - има завршено најмалку четири години соодветно високо образование согласно со нормативот за наставен кадар утврден во наставната програма и се има стекнато со најмалку 240 ектс. квалификациите со кои се стекнуваат наставниците за професијата наставник во основно и средно училиште припаѓаат на vi а ниво од македонската рамка на квалификации и соодветствуваат на ниво vi од европската рамка на високообразовни квалификации. - има положено стручен испит по истекот на приправничкиот стаж, - е државјанин на РС Македонија, - го познава македонскиот јазик и неговото кирилско писмо и јазикот и писмото на кој ќе ја изведува наставата, од закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, Службен весник на РСМ, бр. 161 од 5.8.2019 година

		основно образование, имаат статус на даватели на јавни услуги во основното образование и за нив се применуваат одредбите од овој закон, одредбите од Законот за основното образование, прописите од областа на вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи. <sup>35</sup>		
<b>Установа од областа на култура</b>	<b>Член 76</b> (1) Во јавна установа од областа на културата работните места на вработените се групираат во групи и подгрупи согласно со Законот за вработените во јавниот сектор. (2) Вработените во јавните установи од областа на културата кои вршат работи од административна природа заради остварување на дејности во културата имаат статус на административни	Закон за културата <sup>38</sup> <b>Член 77-а</b> (1) Пополнување на работните места за давателите на јавни услуги во културата во јавните установи од областа на културата се врши преку спроведување на постапка за: вработување, унапредување и мобилност преку распоредување или преземање.	<b>Член 77</b> (1) Директорот на јавната установа од областа на културата, по претходно мислење на Министерството за информатичко општество и администрација и претходна согласност од Министерството за култура донесува годишен план за вработување на административните службеници, давателите на јавните услуги во културата и на помошно-техничките лица за следната година, согласно со Законот за административните службеници и Законот за вработените во јавниот сектор.	Измената на Планот да се заснова на претходно дадено детално образложение.  Да се прецизира на кој начин се определува Составот на Комисијата.

<sup>35</sup> Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, Службен весник на РСМ, бр. 161 од 5.8.2019 година

<sup>38</sup> Закон за културата, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 31/98, 49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11, 51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14, 61/15, 154/15, 39/16, 11/18 и 11/18 - Одлука на Уставниот суд на РМ, У.бр.196/2007 од 16.1.2008 год., објавена во „Сл. на РМ“ бр. 15/2008), <http://kultura.gov.mk/zakoni/>

<p>службеници. (3) За вработените од ставот (2) на овој член категориите, нивоата и звањата се утврдуваат согласно со Законот за административните службеници. (4) За прашањата кои се однесуваат на класификацијата, евиденцијата, вработувањето, унапредувањето, стручното совршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници во јавните установи од областа на културата се применуваат одредбите од Законот за административните службеници. <b>Член 76-а</b> Вработените во јавните установи од областа на културата, имаат статус на даватели на јавни услуги во културата и за нив се применуваат одредбите од</p>	<p>(2) Планот од ставот (1) на овој член во текот на годината на која се однесува може да се менува само по претходно добиена согласност од Министерството за култура. <b>Член 77-ѓ</b> Директорот на јавната установа од областа на културата со решение формира Комисија за постапка за вработување.</p>	
	<p>Неусогласеност во услови за избор на инспектор (наведени во член 82 од ЗК) со новиот ЗИН и непрецизирање кој го врши инспекцискиот надзор на локално ниво.</p>	<p>Да се усогласат Законот за култура и Законот за инспекциски надзор и да се прецизира кој го врши инспекцискиот надзор на локално ниво.</p>
	<p><b>Член 30</b> (1) Јавниот оглас за директор го распишува Министерството за култура. Кандидатите за директори на јавниот оглас задолжително доставуваат свој предлог на програма за работа и развој на установата. (2) Министерот за култура го избира и разрешува директорот најдоцна три месеци пред истекот на мандатот на претходниот директор.</p>	<p>Прецизно да се утврди постапката за избор на директор на јавна установа</p>

	<p>овој закон, одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи.</p> <p><b>Член 76-ж</b> (1) За вработените во јавните установи од областа на културата кои вршат помошно- технички работи и имаат статус на помошно-технички лица се применуваат одредбите од овој закон, Законот за вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи.</p>		<p><b>Член 31-а</b> Платата на директорот на националната установа ја утврдува министерот за култура, по претходна согласност на Владата на Република Македонија, а во зависност од видот на националната установа, статусот на матична установа, бројот на вработените, потребите на националната установа, сложеноста на работата и дејноста на националната установа, висината на платата се утврдува во коефициент од 2,4058 до 5,2154. Вредноста на коефициентот ја утврдува министерот за култура, по претходна согласност на Владата на Република Македонија.</p> <p><b>Член 35</b> (1) Орган на управување на национална установа е управниот одбор. (2) Управниот одбор го сочинуваат пет претставници што ги именува и разрешува министерот за култура, од кои двајца претставници се од редот на истакнати поединци од областа на културата, еден е од локалната самоуправа и двајца претставници од</p>	<p>Да се изврши проверка на дискрепанцата во платите во различни установи, и дали таа е направена согласно одредена анализа</p> <p>(Колкав е надоместокот, дали во сите установи е ист, дали е месечен, дали од одржана седница)</p>
--	---	--	---	--



			вработените во установата. (4) На претседателот и на членовите на управниот одбор им следува соодветен надомест што го определува министерот за култура.	
--	--	--	---	--

## 2.1.4. ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Институција	Статус на вработениот	Правен пропис	Одредби	Наод
<b>ЈП основано од Владата</b> <b>ЈП основано од општината</b>	<b>Член 37</b> Работните места на вработените во јавните претпријатија се групираат во групи и подгрупи согласно со Законот за вработените во јавниот	ЗЈП <sup>39</sup> <b>Член 37-е</b> Пополнувањето на работно место на давател на јавна услуга се врши преку спроведување на постапка за:	Член 17 Управниот одбор на јавното претпријатие се состои од најмалку пет, а најмногу 15 членови.	Бројот на членови на управен одбор да се ограничи на 7.

<sup>39</sup> Редакциски пречистениот текст на Законот за јавните претпријатија ги опфаќа: основниот текст на Законот, објавен во "Службен весник на РМ" бр.38/96, Исправката на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.9/97, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.6/02, Одлуката на Уставниот суд, У.бр.175/2001, објавена во "Службен весник на РМ" бр.19/02, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.40/03, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.49/06, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.22/07, Законот за изменување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.83/09, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.97/10, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.6/12, Законот за изменување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.119/13, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.41/14, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.138/14, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.25/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.61/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.39/16, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.64/18 и Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.35/19, во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена, <http://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/ZJP.pdf>

<p>сектор, и тоа: - група I подгрупа 2 јавни службеници, - група III подгрупа 5 даватели на јавни услуги во јавните претпријатија и - група IV подгрупи 1, 2, 3, 4 и 5 помошно-технички лица.</p> <p><b>Член 37-а</b> Вработените во јавното претпријатие кои вршат работи од административна природа заради остварување на дејноста заради која е основано јавното претпријатие имаат статус на административни службеници и за нивниот работен однос се применуваат одредбите од Законот за административните службеници и колективните договори. Звањата на административните службеници од ставот 1 на овој член подетално ги пропишува директорот на јавното претпријатие во Актот за систематизацијата на работни места согласно со спецификите на дејноста која ја извршува јавното</p>	<p>- вработување и - мобилност преку распоредување или преземање. Постапката за вработување започнува со објавување на јавен оглас, по што во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција се избира најдобриот кандидат за работното место и истиот заснова работен однос со работодавачот. Постапките за мобилност се спроведуваат во транспарентна и фер постапка на распоредување, односно преземање на вработен на работно место во исто ниво во истата или друга институција и за нив важат одредбите за мобилност од Законот за вработени во јавниот сектор. Постапките за пополнување на работно место од ставот (1) на овој член се спроведуваат по претходно известување за обезбедени финансиски средства од надлежниот</p>	<p>Во член 23 ставот 1 е изменет и гласи: „Со работата на јавното претпријатие основано од Владата на Република Северна Македонија раководи директор кој има заменик што го заменува и го води тековното работење на јавното претпријатие во негово отсуство, кои ги избира односно разрешува управниот одбор. Директорот на јавното претпријатие основано од страна на општината, односно градот Скопје може да определи вработен кој во негово отсуство го заменува и го води тековното работење на јавното претпријатие.“</p> <p>Член 19-а став 1 Управниот одбор на јавното претпријатие, односно градоначалникот на општината, односно на градот Скопје, три месеци пред истекот на мандатот на постојниот директор донесува одлука за распишување на јавен</p>	<p>Не треба да се остава дискреционо можност за директорот да оценува дали ќе определи или не овластено лице, туку треба тоа да е обврска.</p> <p>Воведување обврска за Директорот да определи овластено лице кое ќе го заменува. Во секое јавно претпријатие</p> <p>Општите акти кои се однесуваат на пополнувањето на работните места да се објават на веб страна</p> <p>УО е должен да донесе одлука за распишување на оглас. Доколку не, членовите се разрешуваат.</p>
--	--	--	--

претпријатие и согласно со колективните договори.

**Член 37-ѓ**

Вработените во јавното претпријатие кои вршат помошно-технички работи со кои се овозможува непречено функционирање на јавното претпријатие имаат статус на помошно-технички лица и за нивниот работен однос се применуваат одредбите од овој закон, Законот за вработени во јавен сектор и општите прописи за работни односи.

орган Министерството за финансии за јавните претпријатија основани од Република Македонија, односно градоначалникот на единицата на локалната самоуправа за јавните претпријатија основани од единицата на локалната самоуправа.

Член 37-л Постапката за селекција за вработување на даватели на јавни услуги во јавното претпријатие се состои од проверка на внесените податоци во пријавата за вработување со условите утврдени во јавниот оглас, проверка на приложените докази во пријавата и интервју.

Член 37-њ Формата и содржината на јавниот оглас и на интерниот оглас, како и на пријавата за вработување и унапредување, начинот на спроведување на селекцијата за

**Член 26**

За вршење контрола на материјално-финансиското работење на јавното претпријатие се формира надзорен одбор за контрола на материјално-финансиското работење (во натамошниот текст: надзорен одбор) од пет члена.

Времетраењето на мандатот на членовите на надзорниот одбор не може да биде подолг од четири години. Членовите на надзорниот одбор од ставот 1 на овој член ги именува, односно разрешува основачот. За член на надзорниот одбор може да биде именувано лице кое ги исполнува следниве услови: - е државјанин на Република Македонија, - има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен образование, - во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност и - има минимум три години работно искуство.

Бројот на членови да се намали на 3. Да се предвиди вид на образование. Да не бидат сите членови претставници од основачот.

		вработување и за унапредување, како и начинот на нивно бодирање, се утврдуваат со општ акт на јавното претпријатие што го донесува управниот одбор, на предлог на директорот.	<b>Член 37-ц</b> Начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во јавните претпријатија ги утврдува управниот одбор на јавното претпријатие, а вредноста на бодот на основната плата ја утврдува директорот на јавното претпријатие.	Дискреционо одлучување, што остава простор за дискрепанци во висина на плати во јавни претпријатија Да се уреди прецизно и со критериуми и бодување Да се донесе Закон за плати во јавен сектор
--	--	---	--	---

### 2.1.5. САМОСТОЈНИ ОРГАНИ НА ДРЖАВНА УПРАВА

Институција	Статус на органот	Статус на вработениот	Правен пропис	Одредби	Наод
<b>Централен регистар</b>	Органи на Централниот регистар се Управен одбор и директор. Управниот одбор брои пет члена. Членовите на Управниот одбор ги именува Владата на Република Македонија со мандат од шест години. Два члена	<b>Член 7-а</b> Вработените во Централниот регистар кои вршат административни работи имаат статус на административни службеници. За прашањата кои се однесуваат на работниот однос на вработените од ставот 1 на овој член кои не се	Закон за централен регистар <sup>41</sup>	<b>Член 7-б</b> Начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Централниот регистар се уредува со колективен договор, а вредноста на бодот на основната плата ја пропишува директорот.	Дискреционо одлучување на Директор за висина на плата

<sup>41</sup> Закон за Централен регистар, Сл. Весник на РМ Стр. Бр. 50 од 2 јули 2001

	<p>на Управниот одбор се именуваат по предлог на Министерството за финансии, еден член по предлог на Министерството за правда, еден член по предлог на Министерството за економија и еден по предлог на Државниот завод за геодетски работи. Член 6 Директорот на Централниот регистар го именува Управниот одбор на Централниот регистар за време од четири години.</p>	<p>уредени со овој закон и со колективен договор, се применуваат одредбите од Законот за административните службеници и општите прописи за работните односи. Вработените во Централниот регистар кои вршат помошни и технички работи имаат статус на помошно-технички персонал. На помошно-техничкиот персонал во Централниот регистар ќе се применуваат општите прописи за работни односи.<sup>40</sup></p>		<p><b>Член 3</b> Во Централниот регистар се основаат основни регистри врз основа на други закони, во кои се конституираат права, како и регистри во кои не се конституираат права. Во Централниот регистар се водат и основни регистри кои се предвидени со други закони надвор од Централниот регистар.</p> <p><b>Член 4</b> Регистрите од член 3 став 1 во кој се конституираат права, се организираат како посебни одделенија, со кои раководат раководители на одделенијата како лица со посебни овластувања. Раководителите на одделенијата ги именува директорот</p>	<p>Да се утврдат критериуми за избор на Директор</p> <p>Не е објавен на веб страна Да се објави</p>
--	--	--	--	--	---

<sup>40</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за централен регистар Сл. Весник на Р. Македонија, бр.43 од 04.03.2014 година

				на Централниот регистар и за својата работа одговараат пред него.  Правилник за систематизација на работни места	
--	--	--	--	--	--

### 2.1.6. САМОСТОЈНИ ДРЖАВНИ ОРГАНИ

Институција	Статус на органот	Статус на вработениот	Правен пропис	Одредби	Наод
<b>Агенција за администрација</b>	Правен статус на Агенцијата за администрација Член 13 (1) Агенцијата за администрација е самостоен државен орган со својство на правно лице Агенцијата за својата работа за претходната година до Собранието на Република	Член 20 (1) Вработените во Агенцијата, освен помошно-техничките лица, имаат статус на административни службеници.	ЗАС <sup>42</sup>	Член 15 Член 15 (1) Со Агенцијата раководи директор кој го именува и го разрешува Собранието на Република Македонија, на предлог на Владата на Република Македонија за време од шест години.	Постапката за прелог и избор на Директор да се уреди со подзаконски акт Дали Директорот треба да е на предлог на Влада Дали се распишува јавен оглас

<sup>42</sup> Закон за административни службеници, (консолидиран текст), Сл.весник на РМ, бр. 27/2014, 199/14, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018 и Сл.весник на РСМ, бр. 275/2019 и 14/2020,  
[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_administrativni\\_sluzhbenici\\_2020.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf)

	<p>Македонија доставува годишен извештај</p> <p>Член 15 (1) Со Агенцијата раководи директор кој го именува и го разрешува Собранието на Република Македонија, на предлог на Владата на Република Македонија за време од шест години. (2)</p> <p>Директорот на Агенцијата има заменик кој го именува и го разрешува Собранието.</p>			<p>Член 17 Директорот на Агенцијата, односно неговиот заменик може да биде разрешен и пред истекот на мандатот за кој е именуван и во следниве случаи: - по негово барање; - ако со правосилна судска одлука е осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци; - ако со правосилна судска одлука му е изречена казна забрана за вршење на професија, дејност или должност и - поради загубена способност за вршење на функцијата, што се докажува со соодветна медицинска потврда.</p>	<p>Дополнување на услови за разрешување со цел непречно одвивање на надлежностите на институцијата</p>
<p><b>Државната комисија за одлучување во управна постапка</b></p>	<p>Член 2 (1) Државната комисија е државен орган кој е самостоен во својата работа и</p>	<p>Закон за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и</p>	<p>Член 4 Предлог за разрешување на член може да поднесе и Владата</p>	<p>Или да се укине ваквата можност или таксативно да се наведат причините</p>	



<p><b>и постапка од работен однос во втор степен</b></p>	<p>има својство на правно лице. Член 3 (1) Државната комисија е составена од претседател и десет члена кои функцијата ја извршуваат професионално. (2) Претседателот и членовите на Државната комисија ги именува по пат на јавен оглас и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија. (3) Претседателот и членовите на Државната комисија се именуваат за</p>	<p>постапка од работен однос во втор степен, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.51 од 13.04.2011 година<sup>43</sup></p> <p>Вработените во стручна служба имаат статус на административни службеници</p>	<p>Непрецизност во одредбата со која се дава можност Владата да даде предлог за разрешување на Претседатели и членови на Комисијата и дали на овој начин не е нарушен еквилибрумот помеѓу извршната и законодавната власт</p>	<p>поради кои Владата може да покрене иницијатива за разрешување на претседателот и членовите на самостојните комисии.</p> <p>Кај разрешување да се додадат и други причини со цел непречно остварување на надлежностите на институцијата</p>	
--	--	---	---	---	--

<sup>43</sup> Закон за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.51 од 13.04.2011 година, [http://www.dkz.mk/sites/default/files/dokumenti/Zakon\\_za\\_Osnovanje\\_na\\_Drzavna\\_komisija\\_za\\_odluchuvanje\\_vo\\_upravna\\_postapka\\_i\\_postapka\\_od\\_rabote\\_n\\_odnos\\_vo\\_vtor\\_stepen\\_51\\_13042011.pdf](http://www.dkz.mk/sites/default/files/dokumenti/Zakon_za_Osnovanje_na_Drzavna_komisija_za_odluchuvanje_vo_upravna_postapka_i_postapka_od_rabote_n_odnos_vo_vtor_stepen_51_13042011.pdf) и [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_vtorostepena\\_upravna\\_konsolidiran\\_02022018.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_vtorostepena_upravna_konsolidiran_02022018.pdf)

	период од пет години со право на повторен избор.				
<b>Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка</b>	Член 2 (1) Државната комисија е државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице. (2) Претседателот и членовите на Државната комисија ги избира по пат на јавен конкурс и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија	Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка <sup>44</sup> Државната комисија има стручна служба. На вработените во стручната служба се применуваат одредбите од законот со кој се регулираат правата и обврските на административните службеници.	Член 4. Непостоење на причина за разрешување на член на Комисијата поради загубена деловна способност за вршење на функција и/или поради повреда на прописите или злоупотребата на функцијата и/или неефикасно извршување на надлежностите и доколку му е изречена казна забрана за вршење на професија, дејност или должност	Препорака: Во Закон за основање на државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка членот 4 да се дополни и да се предвиди дека Претседателот и членовите на Комисијата можат да бидат разрешени и поради загубена деловна способност за вршење на функција и/или поради повреда на прописите или злоупотребата на функцијата и/или неефикасно извршување на надлежностите и	

<sup>44</sup> Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, Службен весник на РМ, бр. 130 од 03.09.2014 година, <http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/Zakon%20za%20osnovanje%20na%20DK%20za%20odlucuvanje%20po%20vtor%20stepen%20za%20inspekiski%20nadzor.pdf>

				доколку му е изречена казна забрана за вршење на професија, дејност или должност.	
			Неусогласеност со Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во управна постапка и права од работен однос во однос на кредити од образование кои треба да ги имаат членовите на Комисијата и Претседателот на комисијата како услови за избор.	Препорака: Да се усогласат овие два закона и да се предвиди услов дека членовите и Претседателот треба да имаа 240 кредити.	
			Можност од влијание на субјективни или политички фактори за разрешување на членови на Комисијата по предлог на Владата доколку таксативно не се наведат причините поради кои може да се поднесе таков предлог и влијание врз начелото на поделба на власта	Препорака: Или да се укине одредбата со која се предвидува можност за Владата да бара разрешување на претседателот и членовите на оваа Комисија или да се дополни со прецизирање на условите, односно во кои ситуации Владата може да	

				покрене предлог за разрешување.	
			Невоедначеност кај самостојните органи во однос на критериумите, односно условите за избор, објавувањето на оглас, причините и предлог за разрешување	Да се усогласат прописите со кои се формираат самостојни државни органи и функционерите на овие органи да се избираат од страна на Собранието на РСМ преку Комисијата за избори и именувања врз основа на претходно објавен оглас.	

### 2.1.7. ПОПОЛНУВАЊЕ НА РАБОТНИ МЕСТА ВО РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА

Институција	Органи на управување	Статус на вработениот	Правен пропис	Одредби	Препорака
<b>Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување</b>	Член 46 (1) Агенција е самостојно и независно регулаторно тело.	(5) Вработените во Агенцијата, освен претседателот и членовите на Советот на експерти, кои вршат административни работи	Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување <sup>45</sup>	Член 50 (7) Претседателот и двајца члена на Советот кои врз основа на предлогот на	Да се прецизира што се случува со работното место на кое биле пред да бидат изберени

<sup>45</sup> (Неофицијален консолидиран текст) Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016, 21/2018, 245/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија 180/2019)

	<p>(2) Агенцијата има својство на правно лице со јавни овластувања утврдени со овој закон и се запишува во Централниот регистар на Република Македонија.</p> <p>(3) Орган на Агенцијата е Советот на експерти.</p> <p>Член 50</p> <p>(1) Советот на експерти на Агенцијата е составен од пет члена од кои еден е претседател.</p> <p>(2) Претседателот на Советот на експерти раководи со Агенцијата и ја застапува во односите со трети лица.</p> <p>(3) Претседателот и четворицата</p>	<p>имаат статус на административни службеници.</p> <p>(6) За прашања кои се однесуваат на работниот однос на административните службеници во Агенцијата, а кои не се уредени со овој закон и со колективен договор, се применуваат одредбите од Законот за административните службеници.</p> <p>(7) Вработените во Агенцијата кои вршат помошно-технички работи, имаат статус на помошно-технички персонал.</p> <p>(8) На помошно-техничкиот персонал во Агенцијата ќе се применуваат општите прописи за работни односи.</p> <p>(9) Начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Агенцијата се уредува со колективен договор, а вредноста на бодот на основната плата ја уредува Советот на експерти.”</p>		<p>Владата на Република Македонија од ставот (3) на овој член ги определува Собранието на Република Македонија професионално се ангажирани во Агенцијата со полно работно време и не можат да имаат друга функција и да бидат вработени на друго работно место или да добиваат друг надоместок освен плата согласно со општите прописи од работните односи, како и надоместоци од повремени едукативни и авторски хонорари.</p> <p>Член 50 став 3 - Претседателот и четворицата членови на Советот на експерти на Агенцијата ги</p>	<p>Мешање на извршна и законодавна власт при избор на членовите.</p> <p>Нема</p>
--	---	---	--	---	--

	<p>членови на Советот на експерти на Агенцијата ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Владата на Република Македонија.</p> <p>(4) Мандатот на членовите на Советот на експерти е пет години, со можност за реизбор</p> <p>(7) Претседателот и двајца члена на Советот кои врз основа на предлогот на Владата на Република Македонија од ставот (3) на овој член ги определува Собранието на Република Македонија професионално</p>			<p>именува и разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Владата на Република Македонија.</p>	<p>распишување на оглас. Потребно е распишување на оглас.</p>
				<p>Член 52 (1) За време на вршењето на својата должност, претседателот и членовите на Советот на експерти кои се професионално ангажирани во Агенцијата со полно работно време и вработените во Агенцијата имаат право на плата и други надоместоци согласно со овој закон општите прописи од работните односи и колективен договор.</p> <p>(2) Членовите на Советот на експерти кои не се професионално</p>	<p>Постои дискреционост во одлучување за висина на плата и надоместоци</p>

	се ангажирани во Агенцијата со полно работно време и не можат да имаат друга функција и да бидат вработени на друго работно место или да добиваат друг надоместок освен плата согласно со општите прописи од работните односи, како и надоместоци од повремени едукативни и авторски хонорари.			ангажирани во Агенцијата имаат право на месечен надоместок и надоместок на други трошоци утврдени со Статутот и другите акти на Агенцијата.	
<b>Агенција за електронски комуникации</b>	Органи на Агенцијата се комисија <sup>46</sup> и директор.	Член 26 (1) Стручните, нормативно-правните, управните, управно-надзорните, материјално-	Законот за електронските комуникации <sup>47</sup>	Комисијата се состанува најмалку четири пати годишно.	

<sup>46</sup> Комисијата се состои од пет члена кои ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија, член 15 Закон за електронски комуникации, [http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/komunikacii/Zakon\\_za\\_elektronski\\_komunikacii\\_konsolidiran\\_032018.pdf](http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/komunikacii/Zakon_za_elektronski_komunikacii_konsolidiran_032018.pdf)

<sup>47</sup> Редакциски пречистениот текст на Законот за електронските комуникации ги опфаќа: основниот текст на Законот, објавен во "Службен весник на РМ" бр.39/14, Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во "Службен весник на РМ" бр.188/14,

	Членовите на Комисијата се именуваат со мандат од пет години.	финансиските, сметководствените, информатичките и други работи на Агенцијата ги врши стручна служба чија внатрешна организација, делокруг на работа и услови за вработување поблиску се уредуваат со актите за внатрешна организација и систематизација на работите и задачите. (2) Вработените во стручната служба од ставот (1) на овој член имаат статус на административни службеници, согласно со Законот за административни службеници. (3) Вработените во Агенцијата, кои вршат помошно-технички работи, имаат статус на помошнотехнички персонал, согласно со Законот за вработени во јавниот сектор и општите		Член 21 Надоместоци на членовите на Комисијата (1) Членовите на Комисијата имаат право на: - месечен надоместок во висина до четири просечни месечни плати во Република Македонија	
				Член 26 (4) Начинот на уредување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Агенцијата, како и висината на коефициентот на основната плата ги пропишува Комисијата.	Дискреционо одлучување за висина на плата Да се донесе Закон за плати во јавниот сектор
				Начините на пополнување на работните места и	Бидејќи начините на пополнување на работните места и

Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во "Службен весник на РМ" бр.44/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во "Службен весник на РМ" бр.193/15, Законот за изменување на Законот за електронските комуникации, објавен во "Службен весник на РМ" бр.11/18 и Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во "Службен весник на РМ" бр.21/18, во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена.



		прописи за работни односи.		постапката за пополнување не се уредени со овој закон	постапката за пополнување не се уредени со овој закон, во член 26 да се додаде упатна норма дека за вработените во стручната служба ќе се применуваат одредбите од ЗАС
				Член 22 Именување на директор на Агенцијата	Да се прецизира постапката за именување на Директор Да се уредат и следниве прашања: Што доколку се пријават повеќе кандидати Што доколку не се избере кандидат Незадоволниот кандидат каква правна заштита има
<b>Комисија за хартии од вредност на Република Северна</b>	Комисијата претставува самостојно и независно регулаторно	Член 186-а (1) Вработените во Комисијата кои вршат административни работи имаат статус на	Закон за хартии од вредност <sup>48</sup>	Член 182 став 5 Надворешните комисионери (членови) имаат право на месечен	Дискреционо одлучување за надоместок

<sup>48</sup> Закон за хартии од вредност (Пречистен текст) - Службен весник на РМ бр.95/2005, 25/2007, 7/2008, 57/2010, 135/2011, 13/2013, 188/2013, 43/2014, 15/2015, 154/2015, 192/2015, 23/2016, 83/2018, Службен весник на РСМ бр. 31/2020)

<b>Македонија</b>	<p>тело Член 182 (1) Комисијата е составена од пет комисионери (членови) од кои еден е претседател. (2) Мандатот на комисионерите (членовите) е пет години, со можност за реизбор. (3) Двајца комисионери (членови) професионално ја вршат својата функција во Комисијата, а тројца се надворешни комисионери (членови) на Комисијата кои се ангажираат за вршење на работи во Комисијата, за што им следува надоместок. (5) Надворешните комисионери</p>	<p>административни службеници. (2) За прашањата кои се однесуваат на работниот однос на вработените од ставот (1) на овој член кои не се уредени со овој закон и со колективен договор, се применуваат одредбите од Законот за административните службеници и општите прописи за работните односи. (3) Вработените во Комисијата кои вршат помошни и технички работи имаат статус на помошнотехнички персонал. (4) На помошно-техничкиот персонал во Комисијата ќе се применуваат општите прописи за работни односи. Плата на административните службеници</p>		надоместок кој го утврдува Комисијата.	
				<p>Член 183 (1) Претседателот и комисионерите ги избира и разрешува Собранието на Република Северна Македонија, по предлог на Владата на Република Северна Македонија.</p>	<p>Можност Владата директно да влијае на изборот на кандидатите на овој во суштина независен орган и непрецизирање на целата постапка за избор на членовите и Претседателот. Постои мешање на извршна и законодавна власт. Да се воспостави транспарентна постапка за избор на членови на регулаторната комисија во Собранието на Република Северна Македонија по примерот за избор на членови на ДКСК. Да се воспостави транспарентна постапка за разрешување на членови на регулаторната комисија во</p>

	<p>(членови) имаат право на месечен надоместок кој го утврдува Комисијата.</p> <p>(6) Во однос на остварувањето на правата, обврските и одговорностите од работен однос на претседателот и комисионерите (членовите) на Комисијата се применува Законот за работните односи.</p> <p>Член 183 (1) Претседателот и комисионерите ги избира и разрешува Собранието на Република Северна Македонија, по предлог на Владата на Република Северна</p>			<p>Член 186-б</p> <p>Начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Комисијата се уредува со колективен договор, а вредноста на бодот на основната плата ја утврдува Комисијата.</p>	<p>Собранието на Република Северна Македонија по примерот на ДКСК (член 14 од Законот)</p> <p>Мешање на извршна и законодавна власт Или да ги избира Владата или Собранието или за сите функционери да се формира посебна Комисија а чија надлежност ќе биде само избор на функционери и на самостојни органи и регулаторни тела</p> <p>Дискреционо одлучување за висина на плата</p>
--	---	--	--	---	---

	Македонија. (2) Претседателот, односно комисионерите (членовите), се избираат по пат на јавен оглас			Член 186-а (1) Вработените во Комисијата кои вршат админи- стративни работи имаат статус на административни службеници. (2) За прашањата кои се однесуваат на работниот однос на вработените од ставот (1) на овој член кои не се уредени со овој закон и со колективен договор, се применуваат одредбите од Законот за административнит е службеници и општите прописи за работните односи.	Да се дополни одредбата дека пополнувањето на работни места се врши согласно одредбите ЗАС
<b>Агенција за цивилно воздухопловство</b> <sup>49</sup>	Член 8 Органи на Агенцијата се Управен одбор <sup>50</sup> и директор. <sup>51</sup>	Член 11 (1) Директорот одлучува за правата, должностите и одговорностите на вработените во	Закон за воздухопловство <sup>52</sup>	Член 9-г (1) Со работата на Агенцијата раководи директор. (2)	Да се донесе подзаконски акт со кој ќе се прецизира постапката за

<sup>49</sup> [http://www.mtc.gov.mk/media/files/PT\\_Zakon\\_za\\_Vozduhoplovstvo\\_118\\_06092010.pdf](http://www.mtc.gov.mk/media/files/PT_Zakon_za_Vozduhoplovstvo_118_06092010.pdf)

		<p>Агенцијата.</p> <p>(2) Директорот обезбедува соодветна и правична застапеност на сите заедници кои живеат во Република Северна Македонија.</p> <p>(3) Вработените во Агенцијата кои вршат административни работи имаат статус на административни службеници.</p> <p>(4) За прашањата кои се однесуваат на работниот однос на вработените од ставот (3) на овој член кои не се уредени со овој закон и со колективен договор, се применуваат одредбите од Законот за административните службеници и општите прописи за работните односи.</p> <p>(5) Вработените во Агенцијата кои вршат помошни и технички работи имаат статус на</p>		<p>Директорот на Агенцијата го именува Управниот одбор на Агенцијата по пат на јавен оглас. (3) Мандатот на директорот е четири години со можност за уште еден последователен мандат. (4) Директорот на Агенцијата треба да има завршено високо образование од областа на техничките, правните или економските науки, со работно искуство над пет години од областа на цивилното воздухопловство и најмалку три годи</p>	<p>именување на Директор</p> <p>Што доколку се пријават повеќе кандидати</p> <p>Што доколку не се избере кандидат</p> <p>Незадоволниот кандидат каква правна заштита има</p>
--	--	---	--	--	--

<sup>50</sup> Претседателот и членовите на Управниот одбор ги именува Собранието на Република Македонија, на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија, со мандат од четири години, со можност за уште еден мандат.

<sup>51</sup> Директорот на Агенцијата го именува Управниот одбор на Агенцијата по пат на јавен оглас.

<sup>52</sup> Пречистен текст на Закон за воздухопловство, Сл.весник 48/20, <http://www.caa.gov.mk/>

		<p>помошно-технички персонал.</p> <p>(6) На помошно-технички персонал во Агенцијата ќе се применува Законот за вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи.</p> <p>(7) Начинот на утврдување на основната плата и на додадоците на плата на вработените во Агенцијата се уредува со колективен договор.</p>		<p>Член 9 став 3 Членовите на Управниот одбор ги избира Собрание на предлог на Комисија за збор и именувања</p>	<p>На кој начин се пријавуваат Да се предвиди распишување на оглас</p>
				<p>Член 11 став 7 Начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Агенцијата се уредува со колективен договор.</p>	<p>Дискреционо одлучување за висина на плата</p>
				<p>Непрецизирање на постапка за пополнување на работни места</p>	<p>Да се дополни со упатна норма дека пополнување на работните места на административните службеници се врши согласно одредбите на ЗАС</p>
				<p>Имено, во член 181 е предвидено дека работите на инспектор може да ги врши лице кое ги исполнува општите услови согласно со</p>	<p>Неусогласеност на одредбите за инспекциски надзор со ЗИН Ваквата одредба остава можност во посебните закони не само да се</p>

				Законот за работните односи, да има најмалку пет години работно искуство на соодветни работни задачи од областа на воздухопловството, како и да ги исполнува посебните услови што ги пропишува Министерството за транспорт и врски.	отстапува од статусот на вработените и разликите во плата, туку и различни услови за избор и работа на инспекторите. Препорака Да се изврши усогласување на овој член со одредбите од ЗИН.
<b>Регулаторна комисија за домување<sup>53</sup></b>	Член 105 Состав на Регулаторната комисија (1) Регулаторната комисија има својство на правно лице и е независна во своето работење и одлучување во рамките на надлежностите утврдени со овој закон.	Член 5 Во членот 108 по ставот (1) се додаваат пет нови става (2), (3), (4), (5) и (6), кои гласат: „(2) Вработените во Регулаторната комисија кои вршат административни работи имаат статус на административни службеници. (3) За прашањата кои се однесуваат на работниот однос на вработените од ставот (2) на овој член кои не се уредени со овој закон и со колективен	Согласно член 104 од овој закон се наведува дека Регулаторната комисија за домување се основа заради обезбедување на долгорочен, стандардизиран и хармоничен развој на домувањето, согласно со современите стандарди за квалитетен живот, заштита на животната средина и природата, обезбедување и	Член 105 не прецизирана постапка за избор на членови (каде се поднесуваат документи, кој одлучува, во кој рок се одлучува, правна заштита на кандидатите и сл. И тоа како пред Владата така и пред Собранието)	Да се воспостави транспарентна постапка за избор на членови на регулаторната комисија во Собранието на Република Северна Македонија по примерот за избор на членови на ДКСК.

<sup>53</sup> [http://www.rkd.gov.mk/sites/default/files/PTV\\_Zakon\\_za\\_domuvanje\\_38\\_21032012.pdf](http://www.rkd.gov.mk/sites/default/files/PTV_Zakon_za_domuvanje_38_21032012.pdf)

	<p>(2) Регулаторната комисија е составена од претседател и четири члена, со мандат од пет години, со право на реизбор на уште еден мандат.</p> <p>(3) Претседателот и членовите на Регулаторната комисија на предлог на Владата на Република Македонија, ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија.</p> <p>(4) Функцијата член на Регулаторната комисија се врши професионално</p>	<p>договор, се применуваат одредбите од Законот за административни службеници и општите прописи за работните односи. (4) Вработените во Регулаторната комисија кои вршат помошни и технички работи имаат статус на помошно-технички персонал. (5) На помошно-технички персонал во Регулаторната комисија ќе се применува Законот за вработени во јавен сектор и општите прописи за работни односи. (6) Начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Регулаторната комисија се уредува со колективен договор.<sup>54</sup></p>	<p>заштита на конкурентен пазар на станови врз начелата на објективност, транспарентност и недискриминираност и согласно со утврдената политика со Стратегијата за домување, Оваа комисија ја основа Собранието на Република Северна Македонија на предлог на Владата на Република Северна Македонија. Имено согласно членот 105-а (1) Претседателот и членовите на Регулаторната комисија се именуваат врз основа на јавен оглас кој го објавува Владата во најмалку три дневни весници кои се издаваат на целата територија на Република Северна Македонија,</p>		
--	--	--	--	--	--

<sup>54</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за домување Сл. Весник на Р. Македонија, бр.42 од 03.03.2014 година



			<p>од кои еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик. Од анализата на членот 105 констатираме дека само е предвидено дека се распишува јавен оглас и условите кои треба да ги исполнат кандидатите. Повторно не е јасно зошто Владата го распишува огласот и до кого се поднесуваат документите, кој одлучува за исполнетоста на условите на кандидатите и на кој начин кандидатот кој не е избран може да ја оспорува законитоста на одлуката за избраниот кандидат.</p>		
--	--	--	---	--	--

Анализирани одредби од други прописи

### 1. Закон за работни односи (ЗРО)<sup>55</sup>

Член 3 (1) Овој закон ги уредува и работните односи на работниците вработени во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа, установите, јавните претпријатија, заводите, фондовите, организациите и други правни и физички лица кои вработуваат работници, доколку со друг закон поинаку не е определено.

<b>Одредба</b>	Договор за вработување на определено време Член 46 (1) Договор за вработување може да се склучи на определено време за вршење на исти работи, со прекин или без прекин до пет години. (2) Договор за вработување на определено време за замена на привремено отсутен работник може да се склучи до враќање на привремено отсутниот работник. (3) Работниот однос заснован со договор за вработување на определено време, освен договорот за вработување за вршење на сезонска работа, се трансформира во работен однос на неопределено време, ако работникот продолжи да работи по истекот на рокот од ставот (1) на овој член, под услови и на начин утврдени со закон. (4) По исклучок работниот однос заснован со договор за вработување на определено време може да се трансформира во работен однос на неопределено време и пред истекот на рокот од ставот (1) на овој член, ако работникот работи повеќе од две години на работно место кое е ослободено по основ на пензионирање или други основи и за кое се обезбедени финансиски средства, доколку работодавачот утврди дека има трајна потреба од работникот, под услови и на начин утврдени со закон.
<b>Ранливост</b>	Можност за трансформирање на работен однос од определено на неопределено време остава можност да се заобиколи постапката за вработување предвидена во ЗАС
<b>Активност</b>	Измена во ЗВЈС во насока - Одредбата за трансформација на вработување од определено на неопределено време, за вработените во јавниот сектор, да се применува само доколку кандидатот ја помине редовната постапка за вработување, да ги исполнува условите и критериумите за конкретно работно место, а доколку се вработува службеник на определено време за него да важат одредбите од ЗВЈС и ЗАС. Односно правата, обврските и засновање на работниот однос да се регулираат со ЗАС и ЗВЈС.

<sup>55</sup> Закон за работните односи (пречистен текст), Службен весник на РМ, бр. 74 од 8.05.2015 година

## 2. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>56</sup>

### Одредба

#### Член 10

(1) Имателот на информации е должен да ја информира јавноста преку својата интернет страница со објавување на: - податоците од неговите надлежности кои ги извршува, односно му се утврдени со закон, - основните податоци за контакт со имателот на информацијата и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, е-маил адреса и адресата на интернет страницата, - податоците за функционерот или одговорното лице кај имателот на информацијата (биографија, податоци за контакт и друго), - основните податоци за контакт со службеното лице за посредување со информации и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број, - основните податоци за контакт со лице овластено за заштитено внатрешно пријавување и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број, - список на лица вработени кај имателот на информацијата со позиција, службен емаил и службен телефон, - законите кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило, - прописите што во рамките на својата надлежност ги донесува имателот на информацијата во вид на подзаконски акт: правилници (правилник за внатрешна организација, правилник за систематизација на работните места, правилник за заштитено внатрешно пријавување и друго), уредби, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа се овластени со закон, - органограм за внатрешна организација, - стратешки планови и стратегии за работа на имателите на информации, - годишни планови и програми за работа, - годишен Буџет и завршна сметка, - годишни финансиски планови по квартали и програми за реализација на буџетот, - ревизорски извештај, - видови услуги кои ги даваат имателите на информации (информации за физичката достапност за остварување на услугите и информации за е-услугите, податоците за законските основи, називот на услугите, документите и податоците потребни за остварување на секоја од услугите, механизмите за правна заштита и други релевантни податоци), - тарифници за надоместоци за издавање на реални акти, - начинот на поднесување на барање за пристап до информации (начин на поднесување усно и писмено барање за пристап до информации, како и барање поднесено по електронски пат), - целокупната документација за јавните набавки, за концесиите и за договорите за јавно-приватно партнерство, 5 - предлог на програми, ставови, мислења, студии и други слични документи кои се однесуваат на актите од надлежноста на имателот на информации соопштенија до јавноста за работи преземени од нивната интернет страница во согласност со законските надлежности, информативни билтени, службени гласила ако се обврска согласно закон и друго, - извештаи за работа кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор, - статистички податоци за работата, како и други информации, акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните и кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на

<sup>56</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Сл. Весник на РСМ бр.101/2019

	<p>информации и - други информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информацијата. (2) Секој имател на информации е должен да овозможи бесплатен пристап до информациите од ставот (1) на овој член.</p> <p>Имајќи го предвид членот 30 од овој закон со кој се уредува надлежноста на Агенцијата е предвидено дека Агенцијата ги врши следниве работи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето за пристап до информации на барателите, - се грижи за спроведување на одредбите од овој закон и др.</li> </ul>
<b>Ранливост</b>	Нетранспарентност на институциите
<b>Активност</b>	Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер во рок од 6 месеци да изврши контрола над спроведувањето на овој член.

### 3. Закон за организација и работа на органите на државната управа<sup>57</sup>

<b>Одредба</b>	Согласно член 7 од ЗОРОДУ Органите на државната управа, освен министерствата, можат да се основаат, укинуваат и нивната надлежност да се утврдува со закон.
<b>Ранливост</b>	Овој член остава правна празнина да може со посебни закони да се формираат посебни органи. Тоа всушност се случува во праксата, и бројот на органи е во постојан пораст.
<b>Активност</b>	Активност: Да се изврши институционална реорганизација на органите кои се дел од јавниот сектор. Пред донесување на одлука за основање на нов орган да се проверат финансиските реперкусии, преклопување на надлежност со друг орган, број на вработени и дали надлежноста може да се извршува од страна на некој орган или тело што веќе постои. Доколку веќе се одлучи да се формира нов орган да се провери можноста дали вработените да се преземат од друга институција.

#### 3.2. Член 38

(1) Надзорот над работата на органите на државната управа го опфаќа надзорот над законитоста и ефикасноста на нивната работа.

(2) Надзорот од став (1) на овој член се врши и над јавните претпријатија, јавните служби и установи, како и над физичките и правните лица на кои со закон им е доверено вршење на јавни овластувања.

#### Член 38-а

(1) Надзорот над законитоста на прописите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје го врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа.

<sup>57</sup> З а к о н за организација и работа на органите на државната управа, Сл. Весник на РМ бр.58/2000 <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-organizatsija-i-rabota-na-organite-na-drzhavnata-uprava-19-07-2000.pdf>

(2) Надзорот над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје се врши од органите на државната управа.

(3) Надзорот над делегираните надлежности го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје.<sup>58</sup>

Подетална постапка за контрола над прописите што ги донесуваат единиците на локалната самоуправа е уредена и со член 5 од Законот за локалната самоуправа.

Во Закон за Владата во член 34 е предвидено дека Владата има право да укине или поништи пропис или друг акт на советот или на друг орган на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје од доверената надлежност<sup>59</sup>.

Препорака: Да се усогласат ЗОРОДУ, ЗЛС и ЗВ.

#### **4. Закон за Народен правобранител<sup>60</sup>**

Член 2: Народниот правобранител е орган на Република Македонија кој ги промовира и штити уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа, од органите на единицата на локалната самоуправа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања и кој презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби, како и врши и други работи утврдени со друг закон.<sup>61</sup>

Член 33: Кога народниот правобранител ќе констатира дека се повредени уставните и законските права на подносителот на претставката од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања или дека се повредени начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедницата во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби или пак се направени други неправилности и доколку оцени дека извршувањето на управниот акт ќе

---

<sup>58</sup> [www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakonot-za-izmenuvan-e-i-dopolnuvan-e-19-06-2002.pdf](http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakonot-za-izmenuvan-e-i-dopolnuvan-e-19-06-2002.pdf)

<sup>59</sup> Закон за Владата на РМ, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19)

<sup>60</sup> Пречистениот текст на Законот за Народниот правобранител ги опфаќа: Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 60/03), Одлука У бр. 111/2007 на Уставниот суд, Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 114/09), Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 181/16) Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 189/16) и Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 35/2018)

<sup>61</sup> Пречистениот текст на Законот за Народниот правобранител ги опфаќа: Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 60/03), Одлука У бр. 111/2007 на Уставниот суд, Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 114/09), Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 181/16) Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 189/16) и Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 35/2018)

произведе ненадоместлива штета за правото на заинтересираното лице, ќе бара: - времено одложување на извршувањето на управниот или друг акт до одлуката на второстепениот орган и времено одложување на извршувањето на управниот или друг акт до донесување на одлука од надлежниот суд. Органите од членот 2 на овој закон се должни веднаш, а најдоцна во рок од три дена од денот на приемот на барањето доставено од Народниот правобранител да ја донесат и да ја достават до народниот правобранител одлуката со која управниот или друг акт е времено одложен од извршување. Надлежните органи се должни по завршувањето на постапката, одлуката да ја достават и до Народниот правобранител.

Член 34: Органите од членот 2 и членот 12 став 1 од овој закон се должни да го известат Народниот правобранител за преземените мерки за спроведување на неговите барања, предлози, мислења, препораки или укажувања во рокот што тој ќе го определи, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето доставено од Народниот правобранител. Ако органот не го извести Народниот правобранител согласно со ставот 1 на овој член или пак неговите заклучоци, барања, предлози, мислења, препораки или укажувања само делумно ги прифати, Народниот правобранител со посебен извештај за тоа го информира непосредно повисокиот орган, функционерот кој раководи со органот од членот 2 и членот 12 став 1 од овој закон или Владата на Република Македонија, а доколку тие не ги преземат потребните мерки, Собранието на Република Македонија. Владата на Република Македонија по приемот на посебниот извештај за непочитување и неспроведување на неговите барања, предлози, мислења, препораки или укажувања, на седница на која задолжително присуствува функционерот или службеното лице што раководи со органот од членот 2 од овој закон на кој се однесува посебниот извештај како и Народниот правобранител, расправа и зазема став со предлог-мерки, а за преземените мерки го известува Народниот правобранител во рокот утврден во посебниот извештај. Народниот правобранител може, кога е утврдена повреда на уставните и законските права, на трошок на органот од ставот 2 на овој закон на која се однесува предметот, случајот да го објави во средствата за јавно информирање.

Препорака: Народниот правобранител да биде вклучен при консултации за реформи во јавната администрација.

Препорака: Народниот правобранител потранспарентно да ги истакнува примерите од областа на постапките за пополнување на работни места, конкретно одлуката на органот со кој е извршена повреда на законитост, поднесокот со кој се обратил НП до органот и одлуката на органот во однос на преземените мерки.

## 5. акон за вработените во јавниот сектор - ЗВЈС<sup>62</sup>

Одредба	Ранливост	Активност
Член 22 став 14 <sup>63</sup>	Дилемата што се отвара со ставот 14 е што службеникот што ќе се вработи на определено време има поповолни услови за вработувања од службеникот кој за истото работно место треба да се вработи по постапка спроведена преку јавен оглас. Уште повеќе што за овој вработен се применуваат одредбите од Законот за работни односи, а не одредбите од Законот за административните службеници што исто така ги доведува службениците (кои се наоѓаат во иста категорија и во исто ниво) во нерамноправна положба.	Измена на одредбата и за привремено вработените да важат ЗВЈС и ЗАС
Член 22 став 15	Точката на ранливост во став 15 ја согледуваме во фактот што со трансформацијата на работниот однос од определено на неопределено време директно се влијае на заобиколување на постапката за вработување преку јавен оглас и на тој начин се овозможува влегување во служба без службеникот да ги помине сите фази од постапката за вработување (административна селекција, полагање на испит и интервју) и	Измена на одредбата со ограничување на трансформација без поминување на редовна постапка за вработување

<sup>62</sup> Закон за вработените во јавниот сектор-консолидиран текст, („Службен весник на Република Македонија“ број 27/14, 199/14, 27/16,35/18,198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 143/19)

<sup>63</sup> Членот 22 од ЗВЈС со кој се уредува вработувањето на определено време, лоцирани се две точки на ранливост и тоа во ставот 14 во кој е предвидено дека правата и должностите од работен однос на вработените на определено време се уредуваат со општите прописи за работните односи и ставот 15 во кој е предвиден исклучок од ставот 2 а тоа е дека вработувањето на определено време трае до истекот на одобреното отсуство на отсутниот вработен, а најдолго две години. Имено со ставот 15 се дава можност доколку отсутниот вработен и по истекот на две години не се врати на работа, работниот однос на вработениот кој го заменува да може да се трансформира од определено на неопределено време, по претходна согласност на органот надлежен за давање на согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот.

	<p>на тој начин директно се влијае на принципот на недискриминација или еднаквост при вработување во јавните органи.</p>	
<p><b>Член 20 -г</b></p>	<p>Неусогласеност помеѓу ЗАС и ЗВЈС околку одлуката за отфрлање на пријавата на кандидатот како неуредна. Имено, во член 20 - г став 4, во делот кој се однесува на јавен оглас и пријава за вработување е предвидено дека доколку при проверката се утврди дека недостасува некој од доказите, институцијата е должна да побара од кандидатот во рок од три дена да ги комплетира доказите, доколку со посебен закон не е поинаку уредено. Додека во член 39 од ЗАС воопшто не се остава можност за доуредување на електронската пријава која ја пополнува кандидатот. Па така, во Фаза 1 од постапката за вработување која е наречена административна селекција за вработување, е предвидено дека административната селекција се состои од проверка на внесените податоци во пријавата за вработување со условите утврдени во јавниот оглас, приложените докази во пријавата и нивно бодирање. За кандидатите кои при административната селекција се утврди дека не ги исполнуваат условите утврдени во јавниот оглас, постапката на селекција завршува.</p> <p><b>Заклучок</b></p> <p>Законската неуреденост остава можност за нефер постапка при вработување, односно, кандидатот кој не знаел дека треба да прикачи одреден документ или прикачил</p>	<p>Усогласување на овие два прописи, а воедно и проверката на веродостојноста на доказите да се врши во првата, а не во третата фаза од вработувањето.</p>



	<p>несоодветен документ или документ од несоодветен орган на пример, за лекарското или познавање на компјутери, да биде отфрлен уште во фазата на административна селекција, без да му се овозможи фер постапка за вработување.</p>	
<p><b>Член 42 и член 43 од ЗВЈС</b></p>	<p>Член 42 од ЗВЈС ја регулира мобилноста на службениците. Согласно овој член: (1) Мобилноста е хоризонтално движење на вработен од едно на друго работно место во рамките на истата група на работни места, утврдена со овој закон. (2) Мобилноста се врши преку распоредување, односно преземање на вработениот на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое вработениот ги исполнува општите и посебните услови утврдени во актот на систематизација на работни места во институцијата во која се распоредува или се презема. (3) Мобилноста се врши без објавување на интерен, односно јавен оглас.</p> <p>Ранливост: Дискреција во став 2 од член 42.</p> <p>Препорака: Да се бара согласност од вработениот доколку се распоредува или презема на работно место кое не е на исто ниво на кое претходно бил службеникот. И да се регулира состојбата што доколку службеникот не ја даде согласноста.</p> <p>Истата забелешка се однесува и за член 43 (1) Вработениот во јавниот сектор, на негово барање или по потреба на институцијата, може да биде трајно распореден на друго работно место на исто ниво, односно на работно место</p>	<p>Измени во ЗВЈС</p>

за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација, за што раководното лице на институцијата носи решение за негово распоредување во институцијата

Две дискрециони овластувања постојат и во членот 44 став 4. (4) Вработениот чие работно место се укинува се евидентира на трансфер листата за можни преземања и во рок од два месеца од датумот на неговата евиденција се презема во друга институција, на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација, ако за тоа се согласат вработениот и раководното лице на другата институција, а по претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација и органот надлежен за давање на согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот. Во ставот 7 од овој член дури е предвидено на вработениот кој нема да ја потпише понудената спогодба од ставот (4) на овој член му престанува работниот однос. Прво ваквото законско решение значи дека вработениот може да се преземе и на пониско ниво, второ што ако органот кој треба да го преземе не се согласи со тоа.

Препорака: Измена и дополнување на член 43 од ЗВЈС.

## **6. Закон за административни службеници<sup>64</sup>**

### **Точка на ранливост 1**

Недостаток на транспарентност и одговорност на Комисијата за ревизија на постапките за вработување

Член 19-а од ЗАС предвидува дека Директорот на Агенцијата формира Комисија за ревизија на постапката за селекција на административните службеници, составена од Претседател и негов заменик номинирани од страна на Министерот за информатичко општество, еден член и негов заменик од редот на вработените во Агенцијата и еден член и негов заменик од стручната и научната јавност. Оваа комисија, Извештај од своето работење доставува до МИОА, ДУИ и органот во кој е извршено вработувањето, а доколку во постапката на ревизија се констатирани недостатоци во постапката за селекција истите се основ за поништување на огласот за вработување на административен службеник.

Оттука, идејата за интегрирање на ваква одредба во ЗАС е за поддржување, меѓутоа акцент треба да се стави на ефикасноста на работењето на оваа комисија и транспарентноста на работењето на истата.

#### **Заклучок:**

Необелоденување на Извештајот од работа на Комисија за ревизија на постапките за вработување, директно влијае на транспарентноста и одговорноста на оваа Комисија.

#### **Прерорака:**

Измена на ЗАС со внесување на одредби за транспарентност и отчетност на Комисијата

### **Точка на ранливост 2**

Не утврдена постапка за одговорност на Секретарите од Категорија А

Во член 70 од ЗАС е предвидено дека административниот службеник е лично одговорен за вршењето на работите и работните задачи од работното место и за повреда на службената должност административниот службеник одговара дисциплински. Додека со овој член секретарот е изземен од дисциплинската одговорност. Оттука, останува нејасно и непрецизирано како одговара, пред кого и за што одговара секретарот, односно вработените во категорија А.

Ваквата можност остава простор за изземање од одговорност на службеникот па поради тоа, треба да се привиди и постапка за одговорност на секретарот.

#### **Заклучок:**

Несоодветна или неутврдена постапка за одговорност на секретарите од категорија А (се мисли на државен секретар, генерален секретар, секретар на Град Скопје, секретар во општини), кои согласно Законот за административните службеници не одговараат дисциплински, но не се наведува постапката за нивна одговорност.

---

<sup>64</sup> Закон за административни службеници - консолидиран текст,

**Препорака:**

Во Законот да се привиди и постапка за одговорност на секретарот.

**Точка на ранливост 3**

Недоследност при утврдување на вредноста на бодот за пресметување на плати за државните службеници и можноста со посебен закон да се определува плата поинаку одошто е определено во ЗАС

Со член 88 од ЗАС се уредува вредноста на бодот за платите на службениците. Имено, согласно член 88 став 1 е предвидено дека вредноста на бодот за пресметување на платите на државните службеници се утврдува секоја година со одлука на Владата на Република Северна Македонија на предлог на министерот за финансии, која се донесува во рок од десет дена од денот на донесувањето на Буџетот на Република Северна Македонија, а во рамките на предвидениот буџет и врз основа на вкупниот број на административни службеници распоредени по соодветните нивоа за тековната година. Додека во став 2 се предвидува дека вредноста на бодот за пресметување на платата на државните службеници во општините, градот Скопје и општините во градот Скопје се утврдува секоја година со одлука на советот која, на предлог на градоначалникот, се донесува во рок од десет дена од денот на донесувањето на одлуката за извршување на буџетот, а во рамките на предвидениот буџет и врз основа на вкупниот број на административни службеници распоредени по соодветните нивоа за тековната година.

**Заклучок:**

По пат на оваа одредба, конкретно ставот 2 директно се влијае на можност од воведување и примање на различни плати во различни општини, а се работи за службеници кои се на исто ниво.

**Препорака:**

Да се презицираат факторите или компонентите на платата, условите за да таа може за службеници од исто ниво да се разликува и во кој процент може да отстапува.

**Точка на ранливост 4**

Недоволно прецизна постапката за оцена на ефектот на вработените

Имено, согласно член 65 став 4 од ЗАС со оценка „5“ може да се оценат најмногу пет од вработените административни службеници во институцијата.

Согласно член 94-а од ЗАС е уреден надоместокот за успешност во работењето и со него се предвидува можност за административниот службеник кој е оценет со годишна оценка „А“, да му се додели надоместок за успешност во работењето во висина на платата примена во последниот месец од годината за која се вршело оценувањето, само доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена.

Сметаме дека во двете одредби на вработениот му се скратуваат одредени права. На пример, не може со законска одредба да се определи дека најмногу пет ќе бидат оценети со пет. Ваквото ограничување остава можност на влијание не само врз вработениот туку и врз оној што го спроведува оценувањето. Во одредбата која се однесува на успешноста, исто така надоместокот не треба да се условува со зборот

доколку се обезбедени, туку институцијата треба да има обезбедено средства за овој основ, а доколку нема финансии тогаш може да се предвидат и други видови на надоместок или награда на вработениот (на пример признание).

**Заклучок:**

Недоволно прецизна постапката за оцена на ефектот на вработените каде само најмногу 5 може да бидат оценети со оценка 5, и во однос на надоместок за успешност во работењето, кое е условено со обезбедени финансиски средства, што отвара можност истото да не се оствари.

**Препорака:**

Да се прецизира постапката за оценување.

**Точка на ранливост 5**

Невоедначеност и несоодветна проценка на претходно работно искуство

Имено, согласно член 5 од ЗАС „работно искуство во струка“ е периодот евидентиран во Агенција за вработување како работен стаж, кој вработениот го поминал во работен однос после стекнување на определен степен и вид на образование и во кој вршел работи и работни задачи за кој е потребен таков степен и вид на образование;

На овој начин со овој член се ограничуваат можностите на оние кандидати кои вршеле работи и работни задачи за кој е потребен одреден степен и вид на образование (на пример, стажирале, волонтирале), меѓутоа не биле пријавени. Од друга страна, на пример некој што е управител на фирма и кој многу ретко или воопшто вршел работи и работни задачи за кој е потребен таков степен и вид на образование може да аплицира за вработување во јавна служба.

**Заклучок:**

Постои невоедначеност и несоодветна проценка на претходно работно искуство (искуството од стажирање, волонтерство, практиканство во струката која се бара воопшто не се зема во предвид затоа што согласно законот критериумот бара статус на вработен, односно како работно искуство во струка се смета само она кое е евидентирано како стаж преку АВРМ, Пр. предност има вработен/самовработен како управител иако никогаш не работел како правник.)

**Препорака:**

Да се воедначи проценката на соодветно работно искуство

**Точка на ранливост 6**

Нетранспарентност во исполнување на обврската за постоење и спроведување на обуки на вработените, односно неизготвување на годишни програми за спроведување на обуки што претставува законска обврска и немање достапни податоци за извештаи од реализирани обуки, конкретно немање транспарентни податоци за работењето на Академијата за стручно усовршување на административните службеници.

Потребно е во понатамошните фази од истражувањето на проектор да се оди во МИОА, Академија за стручно усовршување и јавните органи со цел да се воочи дали и како се спроведуваат одредбите од ЗАС за спроведување на обуки.

## Точка на ранливост 7

Интервјуто како субјективен елемент е клучна фаза при вработувањето

### Препорака:

Да се објективизира постапката за интервју при вработување

### Активност:

Да се дополни член 42 став 7 кој гласи На интервјуто, преку ситуациони прашања, се проверуваат потребните општи работни компетенции за категоријата на која припаѓа работното место, а преку стручни прашања или практични задачи, се проверуваат посебните работни компетенции од делокругот на работното место.

## **7. Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници и Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавен сектор<sup>65</sup>**

## Точка на ранливост 1

Разлика во формалните елементи кои треба да бидат содржани во јавните и интерните огласи за вработување

Сметаме дека во член 3 од Уредбата во формата и содржината на јавниот оглас да се наведе и потребата за тоа дека се бара Уверение за здравствена состојба не постаро од 1 година и од која установа треба да биде издадено и потреба од приложување на документи за посетувани обуки и семинари.

Ова особено е значајно за бодување на неформално образование предвидено во член 12 од оваа Уредба кое може да изнесува најмногу 3 бода, а секое уверение или сертификат кој е поврзан со областа која е релевантна за негово работно место се бодува со 1 бод. Исто така прикачување на препораки или потврди за волонтерски стаж кои се значајни при бодувањето на работното искуство согласно член 13 од оваа Уредба.

Истата забелешка се однесува и за содржината на интерниот оглас.

Воедно, член 36 став (3) од ЗАС е предвидено дека кон пријавата кандидатите можат да прикачат и: извод од историјатот на вработувања, доколку кандидатот бил претходно вработен, издаден од агенција за вработување, препораки од претходните работни места, кои содржат контакт податоци од лицето кое го препорачува, потврди за посетувани обуки, стручни сертификати од други стручни квалификации и специјализации, трудови и публикации, меѓународно признат сертификат за познавање на еден од шесте официјални јазици на Обединетите нации, потврда за волонтерски

---

<sup>65</sup> Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавен сектор, Службен весник на РМ, бр. 34 од 06.03.2015 година

стаж, издадена од волонтерскиот регистар на Министерството за труд и социјална политика, односно волонтерска книшка, издадена од Министерството за труд и социјална политика, а потпишана од раководното лице на институцијата и изјави или други документи од интерес на работното место.

Имено во член 36 став 3 зборот може треба да се замени со зборот треба.

Истата забелешка се однесува и на членот 2 од Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавен сектор.

Ова го наведуваме од причини што некои од кандидатите уште на почетокот на постапката се наоѓаат во понеповолна ситуација, од оние кандидати кои од одредени субјективни фактори ја имаат информацијата и се запознаени за можноста со добивање на поени по други основи, кои не се бараат како задолжителни елементи во објавениот оглас.

### **Заклучок:**

Постои разлика во формалните елементи кои треба да бидат содржани во јавните и интерните огласи за вработување, односно не прецизирање на дополнителните услови кои носат бодови во постапката за избор и неунифицирање на содржината на огласите во кој треба да бидат содржани сите елементи кои за странката носат бодови во постапката за вработување.

### **Препорака:**

Да се прецизираат формалните елементи кои треба да бидат содржани во јавните и интерните огласи за вработување.

## **Точка на ранливост 2**

**Интервјето како субјективен елемент е клучна фаза при вработувањето**

Доколку тргнеме од фактот дека пријавените кандидати може во текот на постапката за селекција за вработување да освојат најмногу 100 бода, од кои најмногу 40 во првата фаза - административна селекција, максимум 40 во втората фаза - испит за административен службеник и максимум 20 бода во третата фаза - проверка на веродостојност на докази и интервју, лесно може да се констатира дека последната фаза може непосредно да влијае некој од кандидатите кој имал повеќе бодови во првите две фази да не биде избран, затоа што на кандидатот со помалку поени може во третата фаза, односно на интервју да му се дадат максимум бодови и да биде предложен како кандидат за избор со најмногу поени. Нашиот став е дека во оваа фаза може да се појават субјективни фактори на ризик, па оттука треба да се изнајде модул во кој или прашањата би биле унифицирани или интервјето да се спроведува писмено во кој членовите на Комисијата однапред ќе го имаат одговорот на прашањата и начинот на бодување или пак бодовите од 20 да се намалат на 10 бода.

### **Заклучок:**

Висина на бодовите во третата фаза од вработувањето на службениците и начинот на спроведување на интервју, директно влијаат интервјето да биде клучната фаза при

вработувањето, иако во административната селекција и фазата на полагање на испити некој од кандидатите добил повисоки поени.

**Препорака:**

Да се објективизира постапката за интервју при вработување

## **8. Закон за општа управна постапка<sup>66</sup>**

### **Точка на ранливост 1:**

Недоследна примена на начелото на делегирана надлежност предвидено во ЗОУП

**Препорака:**

Државниот управен инспекторат во рок од 6 месеци да изврши надзор над примената на член 13 со кој се уредува начелото на делегирање на надлежноста за решавање, според кој во рамки на јавниот орган, надлежноста за решавање на управните работи, по правило, се делегира на службени лица во рамките на органот, соодветно на сложеноста на соодветната управна работа и член 24 со кој се уредува надлежност за водење на постапката, според кој (1) Во управната постапка, јавниот орган постапува преку овластеното службено лице назначено во согласност со правилата наведени во овој член. (2) Ако не е определено со посебен закон или подзаконски акт, функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за организација да определи организациона единица надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност. (3) Овластеното службено лице ја води и комплетира постапката, ако со закон поинаку не е определено. (4) Колегијалниот јавен орган е должен да овласти еден член на јавниот орган или административен службеник вработен во јавниот орган да ја води постапката. Во тој случај, овластениот член, односно службеник постапува како овластено службено лице и му доставува предлог за управниот акт на колегијалниот јавен орган, во писмена форма, освен ако со посебен закон не е поинаку утврдено.

## **9. Годишен извештај за вработени во јавниот сектор 2018 и 2019<sup>67</sup>**

**Заклучок:**

преголем обем на органи во јавен сектор и број на вработени, диспропорција во бројот на вработени во одредени исти или слични органи, основање на органи без лица и сл.

**Препорака:**

Да се изврши оптимализација и реорганизација на органите кои се дел од јавен сектор

---

<sup>66</sup> Закон за општа управна постапка, Сл. Весник на РМ, бр.145 од 23.07.2015 година)

<sup>67</sup> Годишен извештај од регистарот за вработените во јавниот сектор,  
[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf)



## **10. Закон за инспекциски надзор<sup>68</sup>**

### **Точка на ранливост 1:**

Неусогласеност на посебните прописи со одредбите од ЗИН

#### **Препорака:**

Во рок од шест месеци да се направи мониторинг или надзор над сите прописи дали е извршено усогласување со Законот за инспекциски надзор од мај 2019 година.

### **Точка на ранливост 2:**

Непрецизирање на постапката за избор на претседател и членови на Советот.

#### **Препорака:**

Во ЗИН да се прецизира постапката за избор на Претседател и членови на Совет.

## **11. Закон за спречување на корупција и судир на интереси<sup>69</sup>**

### **Точка на ранливост 1**

Недоволно прецизно дефинирање на поимот на јавна функција, именувано лице, избрано лице, функционер, раководно лице, раководен орган, овластено лице, одговорно лице, што го отежнува постапувањето при примена на механизми за контрола. Односно, непотребно повикување на примена на одредбите од Кривичниот законик во однос на поимникот.

Како се толкува одредбата кога некој функционер или раководен орган се избира, а за новата функција или својата должност ја врши професионално.

Дали ако претходно е вработен, таму му мирува работниот однос и дали изборот се смета за ново вработување.

Во Законот за спречување на корупција и судир на интереси во член 8 став 1 е определено дека за определување на значењето на изразите избрано или именувано лице, правно лице, одговорно лице во правно лице и лице кое врши работи од јавен интерес, се применуваат одредбите за значење на изразите од Кривичниот законик.

Но, остануваат недефинирани поимите како што се функционер, раководно лице, раководен орган, овластено лице, одговорно лице, дискреционо овластување, назначено лице.

Сметаме дека прецизното дефинирање на овие поими од од суштинска важност како за ДКСК, така и за лицата за чии права и обврски одлучува Комисијата. Исто така, непрецизното дефинирање на овие поими може да го отежнува постапувањето на ДКСК при примена на механизми за контрола. Оттука, може како непотребно се појавува повикување на примена на одредбите од Кривичниот законик во однос на поимникот, за што можеби подобро решение би било истите да се инкорпорирани во

---

<sup>68</sup> Закон за инспекциски надзор од 16.05.2019, <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-inspektsiski-nadzor-22-05-2019.pdf>

<sup>69</sup> Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Сл.весник на РСМ, бр. 12/2019

Законот за спречување на корупција и судир на интереси. Уште повеќе потребно е и нивно детално уредување со подзаконскиот акт на основа на кој одлучува Комисијата, на пример Деловникот за работа. Исто така, и јавноста преку одредени механизми кои и стојат на располагање на Комисијата треба да се запознае со овие поими, преку наведување на конкретни примери за сите овие поими, како и таксативно наведување на лицата кои имаат обврска за поднесување на анкетен лист до Комисијата.

**Заклучок:**

За работата на Комисијата и за вработените во јавниот сектор и за раководните органи и за функционерите потребно е дефинирање на овие поими во Законот за спречување на корупција и судир на интереси или во Законот за вработените во јавниот сектор, со прецизно наведување во кој случај се работи за судир на интереси. На овој начин Комисијата би имала законски издржани одлуки кога ќе одлучува за судир на интереси, неспоивост на функции и сл., а лицата за кои се одлучува ќе бидат запознаени со нивните права и обврски.

Особено е потребно прецизирање на прашањето што се случува со работни задачи на лице кое е избрано за раководен орган, а законот му дозволува вршење на друга дејност.

**Препорака:**

Во Законот за спречување на корупција или Законот за вработените во јавниот сектор да се изврши прецизно дефинирање на овие поими и за кого се однесуваат, да се прецизира судирот на интереси особено во делот кој се однесува на вршење на две или повеќе јавни функции, од кој орган лицето зема плата, од кој функционален надоместок, таксативно наведување на лицата кои треба да достават анкетен лист до Комисијата за спречување на корупција.

ДКСК во иднина треба да преземе мерки за јакнење на интегритетот на институциите, на тој начин што ДКСК ќе даде насоки или ќе изготви Упатство за пополнување на Образец за интегритет во кој институциите преку електронски систем ќе ги доставуваат одговорите на прашањата од Образецот, во оваа активност треба да биде вклучено и Министерството за правда. За исполнување на оваа препорака треба да се земаат компаративните искуства кои постојат во пракса.

ДКСК во иднина треба да го прецизира и значењето на ново вработување, со оглед на проблемот што се појавува во практиката кога се распишуваат избори.

ДКСК треба да ја појасни постапката на тоа што се случува со работно место на кое бил функционерот пред да биде избран на некоја функција, и дали функцијата изборот или именувањето се сметаат за ново вработување.

## **12. Закон за управната инспекција<sup>70</sup>**

### **Точка на ранливост 1**

Недоволна транспарентност во постапката за обелоденување на утврдените недостатоци или неправилности во примената од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.

Законот за управната инспекција може да има значајна улога за нашето истражување, но во однос на неговата примена во праксата. Имено, она што досега го констатиравме е дека постои потреба од усогласување на овој закон со ЗИН, но она што е позначајно е што од 2015 година Државниот управен инспекторат има овластување да врши надзор и над примената на Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, па оттука доколку при истражувањето ни бидат дадени податоци за овој вид на одлуки кои ги има донесено ДУИ би можеле да изведеме и конкретни заклучоци за законитоста во примената на овие два закона.

### **Заклучок:**

Државниот управен инспекторат заедно со Комисијата за одлучување по жалби и приговори при Агенцијата за администрација имаат значајна улога во спроведување на контрола над законитоста на постапките за вработување, но и отстранувањето на незаконитостите доколку бидат утврдени. Оттука се појавува потребата околу поголема отчетност и транспарентност во работата на Државниот управен инспекторат за прашањата од оваа област.

### **Препорака:**

Државниот управен инспекторат да ги објавува податоците за утврдени недоследности или незаконитости во постапките за вработување во јавниот сектор, како и мерките кои ги презел. На овој начин и вработените и заинтересираните граѓани ќе можат да ја следат динамиката и најчесто утврдените повреди на законитоста.

## **13. Препораки за Контролни механизми**

а. Дobar пример од ЗЈП за разрешување на Директор

Член 24 -а од ЗЈП Директорот на јавното претпријатие и заменик на директор на јавното претпријатие основано од Владата на Република Македонија се разрешува пред истекот на мандатот, во следниве случаи: - на негово барање, - ако настане некоја од причините, поради кои според прописите за работни односи му престанува работниот однос согласно со закон, - ако не работи и постапува според закон, статут и актите на јавното претпријатие или неоправдано не ги спроведува одлуките на управниот одбор или постапува во спротивност со нив, - ако со својата несовесна и неправилна работа предизвика штета на јавното претпријатие, - ако ги занемарува или не ги извршува обврските и со тоа ќе настанат нарушувања во вршењето на дејноста од

---

<sup>70</sup> Закон за управната инспекција, "Сл. весник на Р Македонија" бр.69/04 од 07.10.2004 година, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.33 од 05.03.2015 година

јавен интерес на јавното претпријатие, - ако не достави извештај согласно со членот 23-а став 1 од овој закон, - ако и по истекот на рокот определен во членот 23-а став 3 од овој закон не ги отстрани недостатоците или и во тој рок повторно има недостатоци и/или загуби во финансиското работење и - ако и по истекот на рокот определен во членот 5 став 3 и членот 7-а став 1 од овој закон не ги објави тримесечниот извештај кој содржи показатели за финансиското работење, годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие на веб страницата на јавното претпријатие.

11.2. Член 37-з Директорот на јавното претпријатие, по претходно мислење на Министерството за информатичко општество и по претходна согласност од Министерството за финансии за јавните претпријатија основани од Република Македонија, односно по претходна согласност од советот на општината за јавните претпријатија основани од единиците на локалната самоуправа, подготвува годишен план за вработување во јавното претпријатие за следната година, согласно со Законот за вработени во јавен сектор.

Планот од ставот 1 на овој член во текот на годината на која се однесува може да се менува само по претходно добиена согласност од Министерството за финансии за јавните претпријатија основани од Република Македонија, односно по претходна согласност од советот на единицата на локалната самоуправа за јавните претпријатија основани од единиците на локалната самоуправа.

Активност: Да се дополни одредбата со додавање дека за измената е потребно претходно детално образложение.

11.3. Дobar пример се : Критериуми за успешност од Законот за инспекциски надзор  
Критериуми за успешност на инспекторите се податоците и информациите за степенот на реализација на: 1) месечниот план за инспекциски надзор од членот 34 од овој закон; 2) другите работни цели и задачи од членот 58 став (1) од овој закон и 3) индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот од член 50 од овој закон; (2) Критериумот од ставот (1) точка 1) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) сооднос помеѓу вкупниот број на планирани инспекциски надзори утврдени во месечните планови за работа на секој инспектор и вкупниот број на извршени инспекциски надзори прикажани во шестмесечните извештаи за работа и тоа: - над 95% реализација на планираните инспекциски надзори - 30 бодови, - 75-95% реализација на планираните инспекциски надзори - 20 бодови, - 50-75% реализација на планираните инспекциски надзори - 10 бодови, - помалку од 50% реализација на планираните инспекциски надзори - 0 бодови; 2) Почитување на законските рокови за подготвување на записници и донесување на инспекциски акти и тоа: - почитување на роковите во над 95% од надзорите - 20 бодови, - почитување на роковите во 75-95% од инспекциски надзори - 15 бодови, - почитување на роковите во 50-75% од надзорите - 10 бодови, - почитување на роковите во помалку од 50% од инспекциски надзори - 0 бодови; 3) Водење на записници и решенија во хартиен и/или електронски формат, уредност во водењето на предметите кои се во работа кај инспекторот и квалитет на писменото изразување на инспекторот и тоа: - одличен квалитет - 15 бодови, - добар квалитет - 10 бодови и - лош квалитет - 0 бодови; (3) Критериумот од ставот (1) точка 2) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) над 95% реализација на другите работни цели и задачи - 20 бодови, 2) 75-95% реализација на другите работни цели и

задачи - 15 бодови, 3) 50-75% реализација на другите работни цели и задачи - 10 бодови, 4) помалку од 50% реализација на другите работни цели и задачи - 0 бодови; (4) Критериумот од ставот (1) точка 3) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) над 95% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 15 бодови, 2) 75-95% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 10 бодови, 3) 50-75% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 5 бодови, 4) помалку од 50% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 0 бодови. (5) Успешноста на инспекторот се пресметува како збир од остварените бодови во ставовите (2), (3) и (4) на овој член, при што максималната вредност може да изнесува 100 бодови.

## 2. АНАЛИЗА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Институции вклучени во постапката за пополнување на работни места

Р.бр.	Институција	Овластувања
1	Институција која има потреба од пополнување на работно место <sup>71</sup> На ниво на институција надлежни за управување со човечките ресурси се: - раководното лице, - секретарот и - организационите единици за управување со човечки ресурси.	Раководно лице обезбедува услови за ефикасна примена на законите и прописите кои се однесуваат на работниот однос на административните службеници, донесува акти за внатрешна организација и систематизација на работните места во институцијата и други акти на институцијата кои се однесуваат на работниот однос на административните службеници, донесува годишни планови за вработување на административни службеници, како и решава за правата од работен однос на административните службеници во институцијата согласно со законот со кој е избран или именуван на функција. раководи со административните службеници, дава упатства на раководните и другите службеници и вработени во институцијата, особено во контекст на управувањето со човечките ресурси, како и решава за правата, обврските и одговорностите на административните службеници на начин и во постапки утврдени со овој закон. Организационата единица за управување со

<sup>71</sup> Органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон и - институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.)

		човечки ресурси се формира во институции со најмалку 30 вработени, обезбедува ефикасна примена на законите, прописите, правилата и постапките за управување со човечките ресурси во институцијата, учествува во постапките на вработување, унапредување и мобилност на административни службеници и други вработени во институцијата, ги организира и координира стручното усовршување и управувањето со учинокот на административните службеници и другите вработени во институцијата, како и врши други работи во врска со човечките ресурси во институцијата.
2	Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)	МИОА има најголеми овластувања во однос на службеничкиот систем во РСМ кои се наведени во член 7 од ЗАС <sup>72</sup>

<sup>72</sup> Член 7 (1) Министерството за информатичко општество и администрација (во натамошниот текст: Министерството), во смисла на овој закон, има надлежност да: 1) креира политики и стратегии од областа на управување со човечките ресурси во јавниот сектор; Службен весник на РМ, бр. 27 од 05.02.2014 година 4 од 57 2) изготвува закони и прописи од областа на човечките ресурси и ја следи нивната примена; 3) дава предлози за подобрување и го надгледува усогласувањето на посебните закони и прописи во делот на управување со човечките ресурси со законите и прописите од негова надлежност; 4) ги пропишува содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на административни службеници; 5) дава согласност за актите за систематизација на работните места во институциите, во делот на усогласеноста на описите на работните места на административни службеници со овој закон и со Каталогот на работни места во јавниот сектор; 6) дава мислења за примената на Методологија за планирање на вработувања во јавниот сектор; 7) ја пропишува Рамката за општи компетенции на административни службеници; 8) го пропишува Кодексот за административни службеници; 9) го води Регистарот за вработени во јавниот сектор; 10) го води Каталогот на работни места во јавниот сектор; 11) ја води трансфер - листата на можни преземања; 12) го води Регистарот на оценки на административните службеници; 13) ја води евиденцијата на ментори; 14) изготвува и донесува годишна програма за генерички обуки на административните службеници; 15) ги формира и ревидира базите на прашања на испитот за административен службеник и испитот за административно управување и тестот на личност; 16) ги формира базите на прашања на тестот на личност; 17) изготвува и донесува годишна програма за обука и испит за административно управување; 18) организира, координира и спроведува обуки за административните службеници; 19) издава потврди за успешно реализирани обуки; 20) издава потврди за положен испит за административно управување и 21) врши други работи утврдени со закон. (2) За извршување на надлежностите од ставот (1) алинеи 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 и 20 на овој член Министерството формира организациона единица за стручно усовршување на административните службеници како Академија за стручно усовршување на административните службеници (во натамошниот текст: Академијата). (3) Заради извршување на надлежностите од ставот (1) алинеи 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 и 20 на овој член Министерството може да соработува со стручни, високообразовни и научноистражувачки институции од земјата и од странство и да ангажира експерти од соодветните области. (4) Министерството може да организира, координира и спроведува генерички и специјализирани обуки за стручно усовршување и за вработени во јавниот сектор кои немаат статус на административни службеници, за што наплаќа надоместок. (5) Министерството на институциите им наплаќа надоместок и за организација, координирање и спроведување на специјализираната обука за административно управување. (6) Висината на надоместокот од ставовите (4) и (5) на овој член го утврдува Владата на Република Македонија со тарифник. (7) Министерството може на институциите од ставот (3) на

		За постапката за пополнување на работно место е најзначајно што уште пред да се распише огласот институцијата треба да има обезбедено согласност на подзаконскиот акт за систематизација на работните места
3	Министерството за финансии (МФ)	МФ има надлежност да дава согласности на годишните планови на буџетските корисници од прва линија кои се финансираат од Буџетот на Република Македонија и јавните претпријатија основани од Република Македонија за вработување на административни службеници, како и да дава согласности за обезбедени средства во Буџетот на Република Македонија за пополнување на секое работно место на административни службеници за кое платата и надоместоците на плата се исплаќаат од Буџетот на Република Македонија
4	Министерство за политички систем и односи со заедници или поранешен Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор	Има надлежност да дава согласности на годишните планови на органите на државната управа за вработување на административни службеници и да учествува во комисиите за селекција на административни службеници во овие органи, согласно со закон.
5	Агенција за администрација	Агенцијата е надлежна да ги врши следниве работи: - објавување на огласи за вработување на административни службеници, - организација на постапки за селекција на административни службеници, - постапување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен, - спроведување на испитот за административен службеник, испитот за административно управување и тестот на личност, - водење на евиденција на кандидати кои доставиле лажни докази во пријавата за вработување и - други работи утврдени со закон.
6	Комисија за селекција за вработување	Комисијата за селекција за поединечна постапка е составена од тројца раководни административни службеници и тоа

овој член да им исплати надоместок за набавка на услуги за развој на содржини за обуки, за спроведување на Службен весник на РМ, бр. 27 од 05.02.2014 година 5 од 57 обуките, како и за формирање на базите на прашања за испитот за административно управување, за што истата склучува договори за набавка на услуги

		<p>претседател и два члена од кои претседателот е од Агенцијата, а двата члена се непосредниот раководител и раководителот на организационата единица за управување со човечки ресурси, односно административниот службеник кој ги врши надлежностите на организационата единица за управување со човечки ресурси ако нема организациона единица од институцијата која вработува, како и нивни заменици.</p>
7	Комисија за селекција за унапредување	<p>(1) Секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, формира комисија за селекција за унапредување. (2) Комисијата од ставот (1) на овој член е составена од тројца административни службеници и тоа претседател и два члена и нивни заменици. (3) Претседател на комисијата од ставот (1) на овој член е раководниот административен службеник од организационата единица во која се вработува административниот службеник, а два члена се од организационата единица надлежна за управување со човечки ресурси. (4) По исклучок од ставот (3) на овој член во институција во која организационата единица во која се вработува административниот службеник нема раководен административен службеник, претседател на комисијата е лице назначено од секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар. (5) По исклучок од ставот (3) на овој член во институција во која во организационата единица надлежна за управување со човечки ресурси има само еден вработен, вториот член на комисијата е вработен во Агенцијата, и истиот не може да биде од редот на членовите на комисијата која одлучува по жалби и приговори на административните службеници во втор степен.</p>
8	Комисија за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен	<p>Агенцијата во своите рамки формира Комисија за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен.</p>
9	Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен	<p>За жалба против решенијата со кои се одлучува за правата и обврските од работниот однос на вработените во АА, како и за прашања од областа на работните односи во втор степен кои не се во надлежност на АА.</p>



## АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ НА РАБОТНИТЕ МЕСТА ПРЕКУ ВРАБОТУВАЊЕ, УНАПРЕДУВАЊЕ И МОБИЛНОСТ

### ПРВА ГРУПА ПРЕПОРАКИ - ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ НА РАБОТНИТЕ МЕСТА ПРЕКУ ВРАБОТУВАЊЕ, УНАПРЕДУВАЊЕ И МОБИЛНОСТ

#### А) ДЕФИНИРАЊЕ НА ПОИМОТ РАБОТНО ИСКУСТВО

Согласно, податоците од спроведените интервјуа испитаниците сметаат дека не е добро досегашното решение за дефинирањето на поимот работно искуство, според кое докажувањето на работното искуство во струката е единствено врз основа на податоци од Агенцијата за вработување (АВРСМ). Оваа одредба од Законот за административни службеници (ЗАС) е дискутабилна затоа што понекогаш податоците во АВРСМ не се секогаш точни, целосни и прецизни.

Во оваа сфера постои невоедначеност и несоодветна проценка на претходно работно искуство затоа што искуството од стажирање, волонтерство, практиканство во струката која се бара воопшто не се зема во предвид. Согласно законот критериумот бара статус на вработен, односно како работно искуство во струка се смета само она кое е евидентирано како стаж преку АВРСМ, на пример, предност има вработен/самовработен како управител иако никогаш не работел како правник.

Консеквентно на тоа сметаме дека на пример, во работно искуство во струка да се засметува и работата во државна, локална или јавна служба, приватен работодавец, самостојно извршување на професионални дејности, извршување работи во меѓународни организации, но лицето да извршувало работи кои одговараат на неговата стручна спрема и струка. Или пак, работно искуство на соодветни работи во државна служба или надвор од државна служба во соодветна стручна спрема и струка, привремено вработени (со договор на дело), време на стручно оспособување без засновање на работен однос.

## **ПРЕПОРАКА 1.1**

### **РЕДЕФИНИРАЊЕ НА ПОИМОТ РАБОТНО ИСКУСТВО ВО СТРУКА**

#### **Активност 1:**

При вработувањето да се земе предвид и искуството од стажирање, волонтерство или практиканство.

#### **Активност 2:**

Да се воспостави евиденција за стажирање, волонтерство или практиканство и за истото да се издава потврда.

#### **Активност 3:**

Во ЗАС да се изврши редефинирање на поимот работно искуство во струка.

#### **Цел:**

обезбедување на фер постапка за вработување

#### **Надлежна институција:**

МИОА.

## **Б) ПРЕЦИЗИРАЊЕ И ЈАСНОСТ ВО ОБЈАВАТА ЗА ТОА КОИ ДОКУМЕНТИ ТРЕБА ДА СЕ ПОДНЕСАТ ПРИ ПРИЈАВУВАЊЕ**

Од истражувањето произлезе согледување дека постои разлика во формалните елементи кои треба да бидат содржани во јавните и интерните огласи за вработување, односно во огласите не се прецизирани дополнителните услови кои носат бодови во постапката за избор. Содржината на огласите треба да биде унифицирана и да бидат содржани сите елементи кои за кандидатот носат бодови во постапката за вработување. Ова особено е значајно за бодување на неформално образование предвидено во член 12 Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници<sup>73</sup> кое може да изнесува најмногу 3 бода, а секое уверение или сертификат кој е поврзан со областа која е релевантна за негово работно место се бодува со 1 бод. Исто така прикачување на препораки или потврди за волонтерски стаж кои се значајни при бодувањето на работното искуство согласно член 13 од оваа Уредба.

Ова го наведуваме од причини што некои од кандидатите уште на почетокот на постапката се наоѓаат во понеповолна ситуација од другите кои ја имаат информацијата и се запознаени за можноста со добивање на поени по други основи, кои не се бараат како задолжителни елементи во објавениот оглас. Со оглед на тоа дека имањето на оваа информација може да биде резултат и на одредени субјективни фактори сметаме дека оваа точка на ранливост треба да сè корегира.

#### **Ранливост:**

Не унифицирана содржина на огласи, не прецизирани елементи во јавните и интерните огласи во однос на дополнителни услови кои носат бодови во постапката за избор. Тоа

---

<sup>73</sup> Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27 од 9.2.2018 година

може да се одрази едни кандидати да бидат во понеповолна бодовна ситуација од други кандидати уште при административната селекција.

### **ПРЕПОРАКА 1.2**

**ВО ОГЛАСОТ ДА СЕ НАВЕДАТ СИТЕ ПОТРЕБНИ ДОКУМЕНТИ КОИ ТРЕБА ДА ГИ ПОДНЕСЕ КАНДИДАТОТ КОИ МУ НОСАТ ОПРЕДЕЛЕНИ БОДОВИ ПРИ СЕЛЕКЦИЈАТА**

#### **Активност 1:**

Унифицирање на содржината на јавните и интерните огласи. Во огласите да бидат наведени сите документи и задолжителни и дополнителни кои се бодуваат во постапката на селекција, кои кандидатот треба да ги достави.

#### **Активност 2:**

Член 36 од ЗАС зборот „може„ да се замени со зборот „треба„.

Цел: Овозможување еднаквост за сите кандидати во постапката

Надлежни институции: МИОА, АА, надлежна институција

### **ПРЕПОРАКА 1.3.**

**ПРОВЕРКА НА ВЕРОДОСТОЈНОСТ НА ДОКАЗИ ДА СЕ ВРШИ ВО ПРВА ФАЗА**

Оваа препорака произлегува од анализата на ЗАС, на членот 42 според кој веродостојноста на докази се врши во трета фаза. Ова подразбира дека во праксата може да се случи кандидатот да ги поминал сите фази, а поради недостаток од некој доказ во последната фаза да му заврши постапката за селекција. Затоа сметаме дека е подобро решението проверката на веродостојност на докази да се врши во првата фаза.

Како илустрација, согласно член 42 (1) Проверката на доказите ја врши Комисијата за селекција најмалку три часа пред почетокот на интервјуто, за што кандидатите се должни да ги донесат на увид во оригинал или заверен препис, сите докази наведени во членот 36 ставови (2) и (3) од овој закон. (2) За кандидатите кои нема да ги достават доказите согласно со ставот (1) на овој член или истите нема да ја поминат проверката на веродостојност, постапката на селекција завршува.

(6) Кандидатите кои успешно ја поминале проверката на веродостојност на докази имаат право да продолжат на интервју.

#### **Активност 1:**

Промена на член 38 од ЗАС.

#### **Активност 2:**

Промена на член 42 од ЗАС.

### **ПРЕПОРАКА 1.4**

**ДА СЕ УСОГЛАСАТ ЗАС И ЗВЈС ОКОЛУ ОДЛУКАТА ЗА ОТФРЛАЊЕ НА ПРИЈАВАТА НА КАНДИДАТОТ КАКО НЕУРЕДНА ВО ПРВАТА ФАЗА ОД СЕЛЕКЦИЈА НА КАНДИДАТИ, ОДНОСНО ПРИ АДМИНИСТРАТИВНА СЕЛЕКЦИЈА ПРЕД ОТФРЛАЊЕ НА ПРИЈАВАТА НА КАНДИДАТ ЗА НЕУРЕДНА, ДА СЕ**

## ИЗВЕСТИ КАНДИДАТОТ ЗА НЕПОТПОЛНА ПРИЈАВА И ДА МУ СЕ ОСТАВИ РОК ОД 3 ДЕНА ДА ЈА ДОУРЕДИ

Имено, во член 20 - г став 4, во делот кој се однесува на јавен оглас и пријава за вработување е предвидено дека доколку при проверката се утврди дека недостасува некој од доказите, институцијата е должна да побара од кандидатот во рок од три дена да ги комплетира доказите, доколку со посебен закон не е поинаку уредено.

Додека во член 39 од ЗАС воопшто не се остава можност за доуредување на електронската пријава која ја пополнува кандидатот. Па така, во Фаза 1 од постапката за вработување која е наречена административна селекција за вработување, е предвидено дека административната селекција се состои од проверка на внесените податоци во пријавата за вработување со условите утврдени во јавниот оглас, приложените докази во пријавата и нивно бодирање. За кандидатите кои при административната селекција се утврди дека не ги исполнуваат условите утврдени во јавниот оглас, постапката на селекција завршува.

### **Заклучок:**

Законската неуреденост остава можност за нефер постапка при вработување, односно, кандидатот кој не знаел дека треба да прикачи одреден документ или прикачил несоодветен документ или документ од несоодветен орган на пример, за лекарското или познавање на компјутери, да биде отфрлен уште во фазата на административна селекција, без да му се овозможи фер постапка за вработување.

### **Препорака:**

Усогласување на овие два прописи.

Ранливост: Се врши индиректна дискриминација кога определена навидум неутрална одредба, критериум или пракса, го става или би го ставила во понеповолна положба во однос на другите лица

### **Активност 1:**

Да се извршат измени и дополнувања на ЗАС и членовите на Комисија за селекција на кандидати да не ја отфрлаат пријавата како неуредна без претходно да му се даде можност на кандидатот да ја доуреди пријавата

### **Цел:**

остварување на фер постапка за селекција на кандидати.

### **Надлежен орган:**

МИОА, Комисија за селекција на кандидати.

## **В) ИНТЕРЕН ОГЛАС - ПОСТАПКА ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ**

Од спроведената анализа на правната регулатива, како и на основа на добиените податоци од спроведеното интервју се констатира дека унапредувањето се прави селективно, дека поради прераспределба според нов правилник на систематизација може да дојде до ситуација во која вработениот иако не исполнил услов за унапредување да може да биде унапреден, не постои обврска за органот доколку службеникот ги исполнил условите за унапредување да му се распише интерен оглас и дека доколку повисокото работно место е веќе пополнето службеникот кој исполнува

услови за унапредување не може да биде унапреден. Може да констатираме дека раководното лице или секретарот на институцијата согласно член 48 став 3 од ЗАС имаат дискреционо овластување во однос на тоа кога ќе поднесе барање до организациона единица надлежна за човечки ресурси за започнување на постапка за унапредување.

Ранливост: Дискрециона оценка за одлучување кога ќе распише интерен оглас за унапредување.

### **ПРЕПОРАКА 1.5:**

#### **ДА СЕ НАМАЛИ ДИСКРЕЦИЈАТА И ДА СЕ УТВРДАТ ЈАСНИ КРИТЕРИУМИ ЗА РАСПИШУВАЊЕ НА ИНТЕРЕН ОГЛАС**

Интерниот оглас да се распише кога е исполнет критериумот вработениот да ги исполнува условите за напредување, а повисокото работно место да е предвидено со правилникот било каде во институција во јавниот сектор.

#### **Активност 1:**

Да се дополни член 48 од Законот за административни службеници во став 3.

#### **Активност 2:**

Откако ќе се измени ЗАС (член 48) да се изврши усогласување со материјалните прописи во кои се содржани одредби за интерен оглас и секоја институција од јавниот сектор да донесе соодветен подзаконски акт со којшто детално ќе ја уреди постапката за унапредување. На овој начин ќе се обезбеди унифицирана процедура за распишување на интерен оглас.

#### **Активност 3:**

Да се изготви образец со мерливи критериуми и за секој критериум посебно да се предвидат бодови.

#### **Активност 4:**

Унапредувањето би требало да се одвива јавно и со претходно оценување на самите вработени во секторот каде што се врши унапредувањето и со преземање на претходно искуство, сертификати, правосуден испит магистерска теза итн. со што унапредувањето би било реално и поддржано внатре во самиот сектор.

#### **Активност 5:**

Да се дополни член 52 од ЗАС ст. 3 да се прецизираат критериумите односно причините поради кои може раководното лице да донесе одлука за невршење на избор.

Член 212 Директорот на установа за социјална заштита донесува **одлука за потреба од вработување на даватели на јавни услуги**, за пополнување на слободно работно место во установата. Со одлуката од ставот 1 на овој член се определува **дали** пополнувањето на слободното работно место во установата за социјална заштита се врши преку вработување на лице по пат на објавување на јавен оглас, објавување на интерен оглас и мобилност преку распоредување или преземање согласно со одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор.

По завршената административна селекција и интервјуто, комисијата составува ранг листа и му го предлага прворангираниот кандидат на директорот. Во рок од три работни дена од добивање на предлогот, директорот е должен да донесе одлука за избор. Одлуката за избор се доставува до кандидатите и се објавува на интернет страницата на институцијата. Директорот **може да донесе одлука за невршење на избор** и во истата е должен да ги наведе причините за нејзиното донесување.

**Активност 6:** Редовна контрола и утврдување од страна на АА, дали пред распишување на јавен оглас за повисоко работно место, органот се обидел тоа да го пополни со вработен во институција кој ги исполнил условите. Односно да се применат основниот принцип од систем на кариера.

**Активност 7:**

За унапредувањата да не се бара поединечна согласност од Министерството за финансии туку да се предвидуваат во годишен план и во буџетите на институциите.

**Активност 8:**

Да се применува правилото за мобилност за и да се изнајдат механизми кога кандидатот ги исполнил условите за унапредување на работното место во кои треба да се унапреди во институцијата се пополнети, да се упати на повисокото работно место во било која институција во јавната администрација

**Цел:**

Намалување и целосно отстранување на дискреција за одлучување кога ќе се распише интерен оглас за унапредување

**Надлежни институции:**

МИОА, АА, Министерство за финансии

Пример за дискреција вградена во закон<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> УКАЗ ЗА ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА, Службен весник на РСМ, бр. 104 од 23.5.2019 година

#### **ПРЕПОРАКА 1.6.**

**ДА СЕ УКИНЕ ОГРАНИЧУВАЊЕТО НА БРОЈОТ НА ВРАБОТЕНИ КОИ МОЖЕ ДА ДОБИЈАТ ОЦЕНКА 5 ПРИ ОЦЕНУВАЊЕТО НА ЕФЕКТОТ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ**

##### **Активност 1:**

Да се укине или измени и дополни член 65 став 4 од ЗАС дека со оценка „5“ може да се оценат најмногу пет од вработените административни службеници во институцијата.

#### **ПРЕПОРАКА 1.7.**

**ДА СЕ УКИНЕ ОГРАНИЧУВАЊЕТО ДЕКА НАГРАДУВАЊЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ МОЖЕ ДА СЕ ИЗВРШИ САМО ДОКОЛКУ ВО БУЏЕТОТ НА ИНСТИТУЦИЈАТА СЕ ОБЕЗБЕДЕНИ СРЕДСТВА ЗА ТАА НАМЕНА.**

##### **Активност 1:**

Да се измени и дополни член 94-а од ЗАС во кој е уреден надоместокот за успешност во работењето.<sup>75</sup>

##### **Активност 2:**

Да се дополни одредбата со додавање или друг вид на награда или признание или давање на три слободни работни дена.

##### **Активност 3:**

Наградувањето да биде обврска на институциите, а видот на наградата да биде или финансиски средства, или признание или платено стручно усовршување.

#### **ПРЕПОРАКА 1.8**

**ПОГОЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО РАБОТЕЊЕТО НА КОМИСИЈА ЗА РЕВИЗИЈА НА ПОСТАПКАТА И ЈАКНЕЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА, ЕФЕКТИВНОСТА И СОВЕТОДАВНАТА УЛОГА НА КОМИСИЈАТА ЗА РЕВИЗИЈА НА ПОСТАПКИТЕ**

##### **Активност 1:**

Во Законот за административни службеници во одредбата со која се регулира основањето и работењето на Комисијата за ревизија на постапките за селекција на кандидати да се предвиди да одлучува и за огласите за кои биле поднесени жалби до Агенцијата исто така по случаен избор

##### **Активност 2:**

Измена и дополнување на член 19-а од ЗАС - кој се однесува на Комисија за ревизија на постапка во однос на зголемување на бројот на членовите и додавање на уште два члена од научната и стручната јавност и еден претставник од ДКСК.

---

<sup>75</sup> и со него се предвидува можност за административниот службеник кој е оценет со годишна оценка „А“, да му се додели надоместок за успешност во работењето во висина на платата примена во последниот месец од годината за која се вршело оценувањето, само доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена.

### Активност 3:

Измена на ЗАС со внесување на одредби за транспарентност и отчетност на Комисијата.

## Г) ПРАВИЛНИЦИ ЗА ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА И СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА

Од спроведената анализа на ЗВЈС очигледно е дека согласно член 17 став 4 од ЗВЈС е предвидено дека институциите своите акти за внатрешна организација и систематизација на работни места можат да ги менуваат само по спроведена функционална анализа, базирана на докази. Сепак, од податоците добиени од интервјуа во МИОА констатиравме дека дел од институциите се уште немаат изготвено функционална анализа, а делот базирана на докази останува непрецизиран. Од анализа на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер констатиравме дека органите само ја доставуваат измената на правилниците до МИОА, без за тоа да приложат било какво образложение и докази.

Анализа на интервјуа	Одговорот на испитаниците во однос на значењето на Правилникот за систематизација на работни места е дека овој правилник има значително влијание за обезбедување на фер и транспарентна постапка и дека е еден од клучните механизми за вработување на квалитетен и компетентен кадар. Исто така, се наведува дека овој акт се менува и неколку пати годишно, а измените најчесто се вршат при промена на видот на образование, па во бројот на извршители, па за усогласување со материјалните прописи.
Од анализата на подзаконските акти	На пример, Актот за систематизација на работни места на МТСП донесен на 12.12.2012 година до август 2015 година кога е донесен нов правилник е менуван 15 пати, или поконкретно 15 пати за две години. Од донесувањето на новиот Правилник во 2015 година до денес се извршени вкупно 25 измени, или конкретно 25 пати за 4 години. <sup>76</sup> <b>Вкупно 40 измени за 6 години.</b> Анализа на подзаконски акти: Правилник за систематизација на работни места од 15 јули 2019, со број 04-5168/1 Со член 1 од овој Правилник е извршена промена во видот на образование за работното место 52, под назив Помлад соработник за буџетска анализа. Веднаш потоа, на 17 август 2019 година се распишува

<sup>76</sup> Член 19, Со влегувањето во сила на овој Правилник престанува да важи Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика број 04-8093/2 од 12.12.2012, Правилниците за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика бр. 04-2052/1 од 19.03.2013, бр.04-3344/1 од 23.05.2013, бр.04-3928/1 од 14.06.2013, бр.04-6933/1 од 23.09.2013, бр. 04-103934/4 од 17.12.2013, бр.04-11249/1 од 30.12.2013, бр.04-4013/2 од 22.05.2014, бр.04-5135/1 од 26.06.2014, бр.04-5778/2 од 17.07.2014, бр.04-8373/1 од 13.10.2014, бр. 04-9147/2 од 5.11.2014, 04-10311/1 од 10.12.2014, 04-51/2 од 2.01.2015, 04-408/1 од 16.01.2015, 04-499/2 од 20.01.2015 година, Правилник за систематизација на работните места во Министерство за труд и социјална политика број 04-7280/3, 26.08.2015 година, Скопје



	<p>оглас за вработување на службеник на тоа работно место. Се барало само Економски науки, а е додадено организациони науки и менаџмент.</p> <p>Во член 5 е извршена измена во видот на образование за работното место Советник за спроведување контролна постапка за утврдување на неправилности во работењето во Одделението за утврдување на неправилности во работењето. На 17 август 2019 е распишан оглас за пополнување на ова работно место. Било само правни, а сега бараат и политички науки.</p> <p>Во член 10 се менува видот на образование за работното место со број 149 и назив: Советник за поддршка на европски интеграции, зборот социологија се заменува со образование. Веднаш потоа на 17 август 2019 година се распишува јавен оглас.</p> <p>Во член 11 за работно место со број 158 и назив Помлад соработник за координација и имплементација на финансиски инструменти на ЕУ во вид на образование после зборовите економски науки се додаваат наука за јазикот (лингвистика) и образование.</p> <p>Во еден самостоен државен орган за раководител на одделение за јавни набавки е извршена измена и дополнување кај вид на образование, каде после зборовите економски науки се додаваат зборовите или наука за книжевност.</p> <p>Неусогласеност на Актите за систематизација на работните места со Фраскатијевата класификација, односно несоодејствување на видот на образованието што се бара од извршителот со описот на работните задачи и обврски кои треба да ги остварува.</p> <p>Неефикасни и неефективни контролни механизми при контрола на подзаконските акти од страна на МИОА.</p>
<p>Информации добиени од одговори по барања за слободен пристап до информации од официјален карактер</p>	<p>Од одговорите се потврди дека непосредно по измената на правилникот е распишан оглас за конкретното работно место за кое е сменет видот на образованието или бројот на извршители. Истото е потврдено и од остварениот увид во МТСП.</p> <p>Правилниците од институциите до МИОА се доставуваат на согласност без претходно дадено детално образложение за потребата од измената, а МИОА најчесто согласноста ја дава во рок од 5 дена, понекогаш и пократко, а понекогаш и истиот ден. Оваа постапка станува само форма и без предметна</p> <p>Од увидот во актите кои ни беа доставени во одговорите постојат и примери каде истиот ден кога е донесена измената или дополнувањето на Правилникот за систематизација, е побарана и согласност од МИОА и истиот ден е добиена согласноста.</p> <p>На пример, на 30.12.2015 година во МИОА е примено барање за добивање Согласност на Правилникот за систематизација на работни места во една општина и на Правилникот за организација, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинска администрација. Писмената согласност е дадена на 31.12. 2015 година.</p> <p>На 25.07.2019 година до МИОА е примено Барање за согласност на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работни места од едно министерство. Правилникот е донесен на истиот датум 25.07.2019 година, и Согласноста на Правилникот е дадена на истиот датум 25.07.2019 година. Промената се</p>

однесува на вид на образование, каде во делот за вид на образование зборот социологија се заменува со зборот „образование“.

На 07.06.2016 до МИОА е примено Барање за согласност на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работни места од едно министерство. Правилникот е донесен на 06.06.2016 година, а согласноста на Правилникот е дадена на истиот датум на кој е примено барањето на 07.06.2016 година.<sup>77</sup>

**Дека, овој механизам на контрола на подзаконски акти треба да се подобри, може да се види и од Примерот кој е даден подолу, а од кој може да се воочи дека Согласноста МИОА ја дало за една општина, а во образложението стои друга општина.**

Министерство за информатичко општество и администрација

Архивски бр. 12/6-916/2  
Дата 30.5.2017

До: Општина Берово

Врз основа на член 17 став (7) од Законот за вработените во јавниот сектор ("Службен весник на Република Македонија" бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16 и 27/16), Министерството за информатичко општество и администрација дава

Република Македонија  
Министерство за информатичко општество и администрација  
Кирал и Методиј, 44  
1000 Скопје,  
Република Македонија  
Тел: (02) 3221 882  
Факс: (02) 3221 883  
E-mail: contact\_mis@mis.gov.mk  
Сайт: www.mis.gov.mk

**ПИСМЕНА СОГЛАСНОСТ**  
на

Правилникот за измена и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во општина Берово со архивски број 01-617/1 од 22.03.2017 година.

**ОБРАЗЛОЖЕНИЕ**



Општина Берово, поднесе барање до Министерството за информатичко општество и администрација за добивање на согласност на Правилникот за измена и дополна на Правилникот за систематизација на работните места.

Министерството за информатичко општество и администрација ги разгледа доставените актите и утврди дека истите се во согласност со одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор, Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор, Каталогот на работни места во јавниот сектор.

Врз основа на претходно утврденото, Министерството за информатичко општество и администрација дава писмена согласност на Правилникот за измена и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во општина Кавадарци со архивски број 09-762/1 од 24.02.2017 година.

**ВЕРНО НА ОРИГИНАЛОТ**  
Министерство за информатичко општество и администрација  
Опис на исправата: Система за  
Овластено лице за заверка  
Нека До, Потпис: [Свој]  
М.п. Скопје, Датум 27.05.2017  
Подготвил: Бранка М. Коцевска

Со почит,  
Државен секретар  
М-р Јахи Јахија



<sup>77</sup> Извор: Одговор на барање за слободен пристап од МИОА, во кој ни се доставени во фотокопија барањата за издавање на согласност и писмените согласности издадени од страна на МИОА

**Ранливост:**

Честото менување на Правилниците во делот на образованието може да отвори сомневање дека огласот се распишува за конкретно лице, особено ако измената е извршена пред распишување на огласот и ако на огласот е избрано лице со несоодветно образование.

Анализата покажа постоење на широка примена на дискреционо одлучување на органите за видот и бројот на работните места, видот на образованието, бројот на извршителите и во помал обем кај описот на работни задачи и обврски. Ова претставува можност за вработување на основа на влијанија и политички заслуги, односно можност од појава на корупција, кронизам и клиентелизам при регрутирање на кадри во јавната администрација, како и правно уредена можност за вработување на недоволно стручен и компетентен кадар, а со тоа и повреда на одредби од Законот за вработените во јавниот сектор. Следствено, несоодветноста на видот на образованието во Правилникот за систематизација, може директно да влијае на повредата на начелото на стручност и компетентност на кадрите во јавниот сектор предвидено во ЗВЈС. Особено, ако на огласот е избрано лице со несоодветно образование, се појавува проблем во кој се соочуваме со законито спроведена постапка за вработување, но сепак истата не била фер постапка и не обезбедила стручен кадар во органот.

**ПРЕПОРАКА 1.9**

**ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ИЗМЕНЕТЕ И ДОПОЛНУВАЊАТА НА ПРАВИЛНИЦИТЕ ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА САМО НА ОСНОВА НА ДЕТАЛНО ДАДЕНО ОБРАЗЛОЖЕНИЕ**

**Активност 1:**

Измена на Законот за вработените во јавниот сектор со ограничување на измени на Правилниците.

Со измената може да се предвиди актот за систематизација на работни места да се менува на минимум две години, со исклучок кога се донесува нов пропис па истиот треба да се усогласи со тој пропис. За секоја промена, да се наведат причините за негово изменување и дополнување. За секоја измена МИОА да даде согласност откако претходно ќе утврди дали е усогласено видот на образованието со видот на работните задачи кои треба да ги извршува службеникот. Притоа да се има во предвид и Фраскатијева класификација кога ќе се утврдува квалификацијата заснована на број на кредити за конкретно работно место.

**Активност 2:**

Во ЗВЈС да се воведат забрана за МИОА да дава согласност за измена на правилник доколку институцијата не изготвила функционална анализа член 17 став 4.

Одделението во МИОА надлежно за давање на согласност на Правилниците за внатрешна организација и систематизација на работни места и Годишните планови да ги зајакне механизмите за контрола. МИОА пред давање на согласност на Актот да изврши надзор во поглед на соодветноста на видот на образованието со работните

задачи предвидени за конкретно работно место, како и за потребата за зголемување на бројот на извршители и зголемување на бројот на работни места.

Исто така, потребно е да се изврши усогласување на Правилниците/ Акот за систематизација на работни места со Фраскатијева класификација.

**Активност 3:**

Во ЗВЈС да се воведо забрана за МИОА да дава согласност измена на правилник доколку со измената не е приложено и детално образложение за потребата од измени.

**Активност 4:**

Надлежноста за давање на согласност на актите за внатрешна организација и систематизација да се додели на АА како самостоен државен орган.

Во однос на надлежното постапување, да се земе во предвид и можноста надлежност за давање на согласност на актите за внатрешна организација и систематизација да се додели на АА како самостоен државен орган, кој ќе биде овластен за давање на согласност на овие акти во сите институции од јавниот сектор. На овој начин, ќе бидат опфатени не само органите на државната управа и локалните органи, туку и на регулаторните тела и другите самостојни државни органи. Со законската измена секој од органите биде задолжен да изготви консолидиран текст од Правилниците.

**Цел:**

Доколку се прифатат овие пораки би можела да се намали дискрецијата на институциите при утврдување на видот на образование при изготвувањето на Правилникот за систематизација на работните места, бројот на извршители, бројот на работни места и бројот на организационите единици.

**Надлежни институции:**

МИОА да предложи законско решение за ограничување на бројот на измените, а сите органи кои се дел од јавниот сектор задолжително да изготват функционална анализа, да изготват консолидирани текстови на актите за внатрешна организација и систематизација, со барањето за согласност од МИОА на измените задолжително да доставуваат образложение за потребата од изменување и дополнување на актите за внатрешна организација и систематизација на работни места.

**ПРЕПОРАКА 1.10.**

**СТАНДАРДИЗАЦИЈА НА ПРАВИЛНИЦИ ЗА ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА И СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИ МЕСТА**

Од анализата на подзаконски акти на општините со ист или приближно ист број на жители констатираме дека постои нивна не воедначеност како во однос на бројот на внатрешните организациони единици (сектори и одделенија), така и во однос на бројот на работните места и бројот на извршителите.

## Анализа на правилници за внатрешна организација

<p>Податоци од анализа на подзаконски акти</p>	<p>1. Помеѓу анализираните органи постои неусогласеност помеѓу Правилниците за внатрешна организација во однос на видот и бројот на организационите единици (сектори и одделенија), особено на локално ниво и покрај тоа што согласно Законот за локална самоуправа сите општини во РСМ имаат исти надлежности.</p> <p>2. Помеѓу анализираните органи постои неусогласеност помеѓу Правилниците за систематизација на работни места во однос на видот и бројот на работните места, видот на образованието, бројот на извршителите и во помал обем кај општините Штип, Велес и Кичево ќе воочиме огромна дисперзија во однос на бројот на вработените која се движи во размер од 1:2 и 1:3.</p> <p>Бројот на сектори и одделенија исто така не е воедначен. Најмал број на сектори е 2, а најголем 12. Бројот на одделенијата се движи од 5 до 34. Во одредени општини постојат и самостојни одделенија како посебни организациони единици.</p> <p>3. Констатираме дека Актите за внатрешна организација и Актите за систематизација не се стандардизирани.</p>
<p>Податоци од одговори на барања за слободен пристап до информации</p>	<p>Правилници од институциите до МИОА се доставуваат на согласност без претходно дадено детално образложение за потребата од измената</p> <p>МИОА најчесто согласноста ја дава во рок од 5 дена и пократок рок</p>

Од анализата на институционалната рамка, ги извадивме следниве податоци:

Реден број	Општини	Број на вработени	Број на жители	Број на сектори	Број на одделенија	Самостојни одделенија
1	Карпош	160	59 666	12	34	2
2	Гази Баба	104	72 617			
2	Виница	64	19 938	3	7	4
3	Делчево	52	17 505	/	5	1
	Берово	49	13 941	2	10	/
4	Пехчево	17	5 517	/	5	/
5	Македонски Брод	83	7 141	2	7	4
5	Штип	163	47 796	5	17	3
6	Крива Паланка	65	20 820	2	5	4

7	Гостивар	144	81 042	6	13	3
8	Велес	87	55 108	2	9	5
9	Кичево <sup>78</sup>	236	56 734	6	16	4
10	Тетово <sup>79</sup>	331	86 580	8	24	

**Табела 1.** Статистички податоци за бројот на жителите и бројот на вработените во општините (податоците се извадени од Годишен извештај од регистрот на вработените во јавниот сектор за 2018 година) и бројот на организационите единици - сектори и одделенија (податоците се извадени од органограмите објавени на веб страните на општините)

**Активност 1:** Потребно е да се изврши анализа на сите подзаконски акти и да се утврдат причините за дискрепанца во однос на бројот и видот на организационите единици, и бројот на извршители и вид на образование, со што ќе се влијае на намалување на дискреционите овластувања на општините во однос на утврдувањето на бројот на организационите единици, бројот на работните места и утврдувањето на бројот на извршителите.

### **ПРЕПОРАКА 1.11**

#### **ДА СЕ ИЗВРШИ ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕОРГАНИЗАЦИЈА И ОПТИМИЗАЦИЈА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР**

Врз основа на податоците добиени од функционалните анализи на институциите да се изготви систем врз основа на кој ќе се утврди реалниот број на вработени во секоја институција неопходен за ефикасно извршување на задачите. На пример, врз основа на извештај за реализирани активности на секој службеник, колку предмети решил и колку време му е потребно, потоа врз основа на добиените податоци МИОА да изврши контрола над сите Правилници за внатрешна организација и Правилници за систематизација на работни места.

<sup>78</sup>

<https://kicevo.gov.mk/mk/organogram%0%be%0%b3%0%bd%0%be%0%b3%0%bd%0%bc/>

<sup>79</sup> <https://www.tetova.gov.mk/docs/oragnogram-mk.pdf>

Податоци од Регистарот на вработените во јавниот сектор<sup>80</sup>

Година	Бр. на институции	Бр. на вработени	Бр. на вработени во јавен сектор <sup>81</sup>
2019	1.324	132.900 лица	112,731
2018	1,314	132,068 лица	112,164
2017	1,299 институции	128,722 лица	109,304
2016	1,291 институции	129.653 лица	110.311

Во однос на 2018 година, бројот на вработените во институции од јавниот сектор е зголемен за 832.

**Од вкупно 1.324 институции, 10 имаат само раководно лице, додека во 14 нема ниту раководно лице ниту вработени.**<sup>82</sup> Во Годишниот извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2019 година забележуваме и голема дискрепанца во однос бројот на вработените во министерствата. Како пример би ја зеле разликата во однос на бројот на вработените во МИОА кое има вкупно 231 вработен и Министерство за политички систем и односи помеѓу заедниците кое има вкупно 1460 вработени. Во пракса се формира орган за еден човек да се направи директор.

Согласно податоците дадени во Годишниот извештај од регистарот за вработените во јавниот сектор за 2019 година, освен што се забележува дискрепанца во однос на бројот на вработените на локално ниво, се воочува и дискрепанца во бројот на институциите што се основаат од страна на општините.<sup>83</sup>

Заклучок: Во однос на бројот на вработените во повеќето од институциите се изјаснуваат дека имаат недостиг од кадар и тоа пред сè станува збор за раководни административни службеници и стручно административни службеници.

Од извршената анализа на Годишниот извештај за вработените во јавниот сектор<sup>84</sup> за констатираме дека постои несоодветност или неусогласеност на бројот на вработените, особено на локално ниво. Така, на локално ниво во општини кои имаат

<sup>80</sup> Согласно член 2 став (1) од Законот за вработените во јавниот сектор, во Регистарот на вработените во јавниот сектор влегуваат лицата вработени во: - органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон и - институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.

<sup>81</sup> Без бројот на вработени во Армијата на Република Северна Македонија, Агенцијата за разузнавање, Агенцијата за национална безбедност, Министерството за внатрешни работи и органот во негов состав - Бирото за јавна безбедност, како и во органот во состав на Министерството за финансии - Управата за финансиско разузнавање

<sup>82</sup> Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2019 година [www.mioa.gov.mk](http://www.mioa.gov.mk)

<sup>83</sup> Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор 2019

<sup>84</sup> Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор 2018

приближно ист број на жители може да се забележи голема разлика во однос на бројот на вработените, а на централно ниво постои голема разлика во бројот на вработени при што не се сметаат МВР и МО.

На пример, број на вработени во општински администрации и во институции основани од општини со седиште во град кои имаат над 50 000 жители и нивен сооднос е на пример, општина Прилеп со 76 768 жители има 124 вработени, а Општина Тетово со 86 580 има повеќе од двојно или 331 вработен. Општина Гостивар со 81 042 жител има 114 вработени.

Од извршената анализа констатираме неправилен сооднос помеѓу бројот на жители и бројот на вработените, во општини кои имаат ист или приближно ист број на жители.

Истото се случува и кај општините кои имаат до 50 000 жители. На пример, Дебар има 19 542 жители и 74 вработени, Неготино со 19 212 жители има 50 вработени додека општина Македонски Брод како општина која има 7 141 жител има 83 вработени.

Секретаријат за спроведување на Рамковен договор има 1550 вработени, што се коси на пример со број на вработени во било кое министерство каде бројот не надминува 977, со исклучок на МВР и МО.

Во одредени органи има преголем број на вработени. Исто така, согласно овој Извештај се забележува и тренд на зголемување на бројот на самостојните органи и регулаторни тела, кои се формираат со посебни закони.

### **Ранливост**

1. Дискреционо одлучување на органите за видот и бројот на организационите единици
2. Дискреционо одлучување за бројот на вработените и отворање правна можност за превработеност во институциите во јавниот сектор
3. Можност од дуплирање на надлежности помеѓу органите, се намалува дистинкцијата помеѓу органите, самостојни органи на управа вршат второстепена управна постапка
4. Создавање можност за неефикасни и неефективни контролни механизми

#### **Активност 1:**

Да се ограничи примената на член 7 од ЗОРОДУ, со која се остава простор за формирање на самостоен орган со посебен закон.

#### **Активност 2:**

Изготвување на Извештај за преклопување на надлежности и за потребниот број на вработени во одредена институција и во одредени организациони единици.

#### **Активност 3:**

На основа на изготвеното мапирање на сите органи во јавната администрација и изготвената анализа на сите видови органи кои спаѓаат во јавната администрација, да се утврди реалната потреба за истите.

#### **Активност 4:**

Точно да се наведат сите второстепени органи кои одлучуваат по жалба против решение на орган на јавна администрација и да се испита нивната надлежност заради утврдување на преклопување во надлежност.



**Активност 5:**

МИОА да го активира почестото состанување на Мрежата на организационите единици за управување со човечки ресурси и предлагање на соодветни мерки по одржаните состаноци.

**Активност 6:**

Да се предвиди норма за вработените, односно оценување на ефективност на нивното работење (времето потребно за делотворно извршување на работни задачи и обврски) за да се определи реалната бројка за бројот на извршители за конкретно работно место. Бројот на вработените во општинската администрација да се утврдува и согласно бројот на жители во општината.

**Активност 7:**

Усогласување на вработувањата во администрацијата на локално ниво.

**Цел:**

Ќе се оствари рационализација на јавниот сектор, ќе се влијае на обезбедување на стручен и професионален кадар, ќе се намалат дискреционите овластувања на органите.

Би се спречило дискреционо одлучување на органите за видот и бројот на работните места, видот на образованието, бројот на извршителите и во помал обем кај описот на работни задачи и обврски.

Би се спречило отворањето на правна можност за превработеност во институциите во јавниот сектор.

Би се спречило отворањето можност на вработување на основа на политички заслуги, односно можност од појава на корупција, кронизам и клиентелизам при регрутирање на кадри во јавната администрација.

Би се спречило создавање правна можност за вработување на нестручен и некомпетентен кадар, а со тоа и повреда на одредби од Законот за вработените во јавниот сектор.

Ќе се оствари институционална реорганизација, спречување на формирање на поголем број на институции.

**ПРЕПОРАКА 1.12:****ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ВРАБОТУВАЊЕ НА ОПРЕДЕЛЕНО ВРЕМЕ ПРЕКУ АГЕНЦИЈА ЗА ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА**

Од анализата на податоците во Годишните извештаи од Регистарот за вработени во јавниот сектор за 2017 година, 2018 и 2019 година, констатираме дека бројот на привремено вработени лица е во постојан пораст. На пример, преку агенциите за привремени вработувања во институциите на јавниот сектор, во 2019 година работно ангажирани се вкупно 3.222 лица, во 2018 година 2439 лица, а во 2017 година 1624 лица и истите немаат статус на вработени во јавниот сектор и не влегуваат во анализите содржани во овој извештај.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestajreg2017\\_v1.02\\_0.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2017_v1.02_0.pdf)

## Анализа

<b>Податоци добиени од Интервју</b>	Во сите 18 институции во кои е спроведено интервју има лица кои се привремено вработени. Воедно 1/3 од испитаниците одговориле дека на овие лица им е трансформиран работниот однос во редовен работен однос, особено во општините.
<b>Јавен оглас</b>	<p>1. ЈАВЕН ОГЛАС за вработување на 7 (седум) лица во Министерството за информатичко општество и администрација на определено време до крајот на тековната фискална 2019 година:</p> <p><a href="http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/2153">http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/2153</a> <a href="http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/2202">http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/2202</a> <a href="http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/2165">http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/2165</a> <a href="http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/1481">http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/1481</a></p> <p>Број на оглас: 05-2172/6/2016, Оглас за доделување на договор за јавна набавка. Предмет на овој договор е Ангажирање на агенција за привремени вработувања, а видот на договорот е услуги за привремено вработување. Проценетата вредност на овој договор без ДДВ изнесува 3.559.322,03. Истиот пример, го наоѓаме и во огласот број на оглас: 04/2019, на кој проценетата вредност на договорот е 7.900.000,00 без ДДВ.<sup>86</sup></p>
<b>Податоци од интервјуа</b>	Во праксата се случува сè почесто да се вработуваат лица преку Агенција за привремени вработувања и хонорарни вработувања и покрај фактот што бројот на вработените во јавниот сектор е постојано во прогрес. Подолу се прикажани податоците за бројот на привремено вработени во институциите во кои е спроведено интервју.
<b>Анализа на закони</b>	Врз основа на член 22 став (8) од Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ број 27/14, 199/14, 27/16 и 35/2018), член 22, став (1), алинеја 1 од Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2005, 106/2008, 161/2008, 114/2009, 130/2009, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013, 170/2013, 187/2013, 113/2014, 20/2015, 33/2015, 72/2015, 129/2015, 27/2016 и 120/2018), Министерството за информатичко општество и администрација на Република Македонија објавува ОГЛАС за вработување на... Ова е извадок од еден оглас од кој воочуваме дека правата и обврските на привремено вработените ќе се регулираат согласно ЗРО, а не согласно ЗАС. Со членот 22 од ЗВЈС се уредува вработувањето на

<sup>86</sup> <https://e-nabavki.gov.mk>

определено време. Лоцирани се две точки на ранливост и тоа во ставот 14 во кој е предвидено дека правата и должностите од работен однос на вработените на определено време се уредуваат со општите прописи за работните односи и ставот 15 во кој е предвиден исклучок од ставот 2, а тоа е дека вработувањето на определено време трае до истекот на одобреното отсуство на отсутниот вработен, а најдолго две години. Имено со ставот 15 се дава можност доколку отсутниот вработен и по истекот на две години не се врати на работа, работниот однос на вработениот кој го заменува да може да се трансформира од определено на неопределено време, по претходна согласност на органот надлежен за давање на согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот.

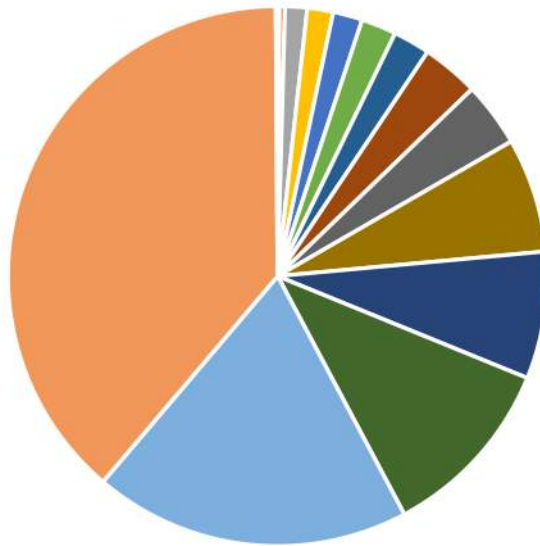
Дилемата што се отвара со ставот 14 е што службеникот што ќе се вработи на определено време има поповолни услови за вработувања од службеникот кој за истото работно место треба да се вработи по постапка спроведена преку јавен оглас. Уште повеќе што за овој вработен се применуваат одредбите од Законот за работни односи, а не одредбите од Законот за административните службеници што исто така ги доведува службениците (кои се наоѓаат во иста категорија и во исто ниво) во нерамноправна положба.

Точката на ранливост во став 15 ја согледуваме во фактот што со трансформацијата на работниот однос од определено на неопределено време директно се влијае на заобиколување на постапката за вработување преку јавен оглас и на тој начин се овозможува влегување во служба без службеникот да ги помине сите фази од постапката за вработување (административна селекција, полагање на испит и интервју) и на тој начин директно се влијае на принципот на недискриминација или еднаквост при вработување во јавните органи.

Табела за бројот на привремено вработени во институциите  
во кои се спроведе интервју

Број	
1	Општина Крива Паланка, Државен Управен Инспекторат
3	Општина Берово, Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор
12	Општина Велес, Цивилно воздухопловство
14	Општина Струмица
16	Општина Штип
19	Општина Битола
20	МТСП
31	МИОА
35	Министерство за култура
62	8ми септември
69	Општина Гостивар
100	Општина Карпош
172	Македонија пат
350	Македонски шуми
1	ДУИ

## Привремено вработени



- Општина Крива Паланка, Државен Управен Инспекторат
- Општина Берово, Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор
- Општина Велес, Цивилно воздухопловство
- Општина Струмица
- Општина Штип
- Општина Битола
- МТСП
- МИОА
- Министерство за култура
- 8ми септември
- Општина Гостивар
- Општина Карпош
- Македонија пат
- Македонски шуми
- ДУИ

**Заклучок:**

Во јавниот сектор постои висока застапеност на вработени преку мерката (законската можност) за привремено вработување, недостаток на точни податоци за лицата кои по истек на две години поминуваат во категорија вработени без да ја поминат соодветната постапка за вработување. Не постои јавна евиденција за точната бројка на привремено вработени, а сумите кои се издвојуваат за тендери за овој вид на јавна набавка се високи.

Непрецизирање на работни задачи кои може да ги извршува вработениот на определено работно време, што доведува до ситуација лице кое не е административен службеник да одлучува во управни работи.

Ранливост: Отворање можност за вработување на службеник преку заобиколување на редовната постапка за вработување во јавниот сектор, со што директно се влијае на стручноста и компетентноста при одлучување, но и остварување на начелото на законитост во донесувањето на одлуките од страна на вработениот на определено работно време.

Суштинскиот проблем е што на овој начин преку привременото вработување не само што се отвора можност за злоупотреби, туку и се нарушува принципот на професионализација и системот на кариера во јавната администрација. Имено, бидејќи правата и обврските на привремено вработените се уредуваат со ЗРО, не е прецизирано за кои работни места може да изврши вработување на определено време, а воедно доколку ваквиот работник врши и административни работи се доведува во прашање законитоста на неговите одлуки, затоа што тоа е во спротивност со одредбите од ЗАС.

Како резултат на законска можност воспоставена е практика на висока застапеност на вработени преку мерката за привремено вработување, постои недостаток на точни податоци за лицата кои по истек на две години поминуваат во категорија вработени без да ја поминат соодветната постапка за вработување. Не постои јавна евиденција за точната бројка на привремено вработени, а сумите кои се издвојуваат за тендери за овој вид на јавна набавка се високи.

Непрецизирање на работни задачи кои може да ги извршува вработениот на определено работно време, што доведува до ситуација лице кое не е административен службеник да одлучува во управни работи.

**Активности 1:**

Измена во Законот за вработените во јавниот сектор со која ќе се утврди можност договорот да се склучува максимум на една година без можност за продолжување. Од кандидатот да се бара исполнување на истите услови за вработување кои се потребни за соодветното работно место, на службеникот кој го заменува. Јавниот орган податоците за привремено вработените да ги доставува еднаш годишно до МИОА. За вработените на определено време да се применуваат одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници. Сето тоа да се наведе во Законот за вработените во јавниот сектор.

**Активност 2:**

Одредбата од законот треба да се дополни и прецизира на тој начин што за привремените вработувања ќе се предвиди или распишување на оглас како за другите службеници или да се преземаат лица од трансфер листата на МИОА. Исто така, во

однос на правата и обврските на привремено вработените да се применуваат одредби од ЗАД.

Можноста за вработување во јавниот сектор по пат на определено работно време да се применува само по исклучок, со претходно детално образложение за причините за таков вид на вработување.

При привремено вработување заради зголемен обем на работа да се бараат два условия: да е предвидено работно место за тој службеник во Правилникот за систематизација и да се избере на јавен оглас врз основа на критериуми како за при вработување на административен службеник. За правата и должностите на привремено вработените да се применуваат одредби од ЗАС, а не од ЗРО. Предлогот е да се укине став 15 од член 22 од ЗВЈС.

**Активност 3:**

Да се укине можноста лицата кои се привремено вработени да ја поминат во редовен работен однос без редовна постапка за вработување.

За надминување на овој проблем неопходно е во иднина да се испита бројот на вработени кои договорот за вработување го склучиле преку Агенција за привремено вработување и кои се причините за ваквиот начин на вработување. Воедно, треба да се истражи дали се приложува некаде и дали се води евиденција за привремени вработувања по институции, кој проверува, и што содржи јавниот оглас за нивно вработување и на крај дали постојат лица на кои работниот однос од определено време им е трансформиран на неопределено време.

**Активност 4:**

Во огласите за привремени вработувања од кандидатот да се бара исполнување на истите услови кои се бараат при вработување преку јавен оглас преку АА

**Активност 5:**

Правата и обврските на привремено вработените како административни службеници да се регулираат согласно ЗАС и ЗВЈС, а не согласно ЗРО

Надлежни институции: МИОА, институции кои се дел од јавниот сектор

**ПРЕПОРАКА 1.13**

**ПРЕЦИЗИРАЊЕ НА ОДРЕДБАТА ОД ЗАС ВО ОДНОС НА ПОВТОРУВАЊЕ НА ОГЛАС**

ПОГОЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ ОДНОСНО ЗАПОЗНАВАЊЕ НА ЈАВНОСТА ШТО ЗНАЧИ КОГА ОГЛАСОТ СЕ РАСПИШУВА КРОЗ А ИЛИ КРОЗ 1 ОСОБЕНО ЗА ОГЛАСИТЕ ЗА КОИ СЕ БАРА ВРАБОТУВАЊЕ НА КАНДИДАТ СО ПРИПАДНОСТ НА ЗАЕДНИЦА

Анализа:

Според Член 44 од ЗАС:

(1) Комисијата за селекција, од конечните ранг листи по работни места, избира онолку најдобро рангирани кандидати со припадност на заедница за која согласно годишниот план на институцијата се предвидени нови вработувања, колку што извршители се бараат за таквото работно место, и во рок од три дена и ги предлага на институцијата.

(2) Во случај кога на било која од ранг-листите од ставот (1) на овој член нема доволно кандидати со припадност на заедница за која согласно годишниот план на институцијата се предвидени новите вработувања, истиот се повторува само за оние работни места и за оној број на извршители, колку што недостасуваат.

(3) Доколку и при второто повторување на јавниот оглас, на ранг-листите нема доволно кандидати со припадност на заедница за која согласно годишниот планот на институцијата се предвидени новите вработувања, колку што извршители се бараат, Комисијата изготвува единствена ранг-листа на која се рангираат кандидатите од сите претходно објавени огласи за тоа работно место и ги избира најдобро рангираните од таа листа, без оглед на припадноста на заедница, и во рок од три дена и ги предлага на институцијата.

(4) Доколку на ранг-листите од ставот (3) на овој член нема доволно кандидати, јавниот оглас во тековната година се повторува сè додека работните места не се пополнат со најдобро рангираните кандидати без оглед на нивната припадност на заедница.

Ранливост: неинформираност за распишување на повторен оглас за исто работно место и дека на огласот што е назначен со кроз може да се пријави и кандидат кој не го исполнува условот за националност наведен во огласот.

**Активност 1:**

Измена и дополнување на член 44 од ЗАС.

**Активност 2:**

При објавување на огласот кроз да се наведе дека огласот се распишува по втор пат и дека може да се пријави и кандидат со друга националност.

**Цел:**

Остварување на фер и транспарентна постапка за селекција на кандидат.

**Надлежен орган:**

Органот кој го распишува огласот.

**ПРЕПОРАКА 1.14.**

**ИЗМЕНА НА ЗАС И ОСТАВАЊЕ МОЖНОСТ ОРГАНОТ ДА ИЗБИРА ПОМЕЃУ ДВАТА ПРВОРАНГИРАНИ КАНДИДАТИ ОД ПРЕДЛОЖЕНАТА ЛИСТА**

Законско решение со кое се дава можност за избор на прворангираниот е добро во однос на спречување на дискреционото овластување на функционерот, но е дискутабилно затоа што остава простор некој што бил подолго време во службата и кој работел на соодветни работни задачи да испадне, од причина што на тестирањето и интервјуто друго лице може да освои повеќе бодови. Ова од причина што во РСМ е прифатен систем на работни места и доколку некое лице што претходно работело во ист орган или друг доколку сака да се вработи на работно место за кое е распишан огласот, треба да аплицира како за ново вработување.

**Активност 1:**

Измена и дополнување на член 44 и 45 од ЗАС



### **ПРЕПОРАКА 1.15.**

**ДА СЕ УТВРДАТ СТАНДАРДИЗИРАНИ ПРАШАЛНИЦИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ТРЕТА ФАЗА ОД СЕЛЕКЦИЈА, ОДНОСНО ПРИ СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИНТЕРВЈУ СО КАНДИДАТИТЕ**

#### **Податоци од интервју**

„Фазата за проверка на веродостојност на доказите и интервју од сите претставници на организационата единица за човечки ресурси во регулаторните тела (шест претставници од три регулаторни тела) е спомената како можност за субјективно влијание од членовите на Комисија за селекција на кандидати. Оттука и нивниот предлог, доколку би биле вклучени во изработка на измени и дополнувања на Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, да не постои интервју туку само полагање на општ и стручен дел. Ова е заклучок од одговор на следниве прашања во Прашалникот.

Одговорот на скоро сите испитаници е дека најголемо субјективно влијание на членовите на Комисијата би можело да има во третата фаза од селекција на кандидати, а тоа е фазата на проверка на веродостојност на докази и спроведување на интервју.

Воедно, повеќето од испитаниците сметаат дека бодовите добиени на интервју може да имаат директно влијание врз избор на одреден кандидат.

#### **Ранливост:**

Необјективност и нетранспарентност во третата фаза од селекција на кандидати. Субјективно влијание на членовите на Комисијата би можело да има во третата фаза од селекција на кандидати, а тоа е фазата на проверка на веродостојност на докази и спроведување на интервју. Бодовите добиени на интервју може да имаат директно влијание врз избор на одреден кандидат.

Висина на бодовите во третата фаза од вработувањето на службениците и начинот на спроведување на интервју, директно влијаат интервјето да биде клучната фаза при вработувањето, иако во административната селекција и фазата на полагање на испити некој од кандидатите добил повисоки поени.

#### **Активност 1:**

Да се обезбеди со сите кандидати да се спроведува структурирано интервју. Изготвувањето на стандардизирани критериуми за формулирање на прашања и бодови за одговор на прашањата.

#### **Активност 2:**

Треба да се изнајде модул во кој или прашањата би биле унифицирани или интервјето да се спроведува писмено во кој членовите на Комисијата однапред ќе го имаат одговорот на прашањата.

#### **Активност 3:**

Бодовите од 20 да се намалат на 10 бода.

#### **Активност 4.**

Измена во ЗАС и подзаконски акти.

**Цел:**

На овој начин ќе се обезбеди поголема транспарентност и објективност во третата фаза од селекција на кандидати

**Надлежни институции:**

МИОА, АА.

**ПРЕПОРАКА 1.16****СТАНДАРДИЗИРАЊЕ НА ПОСТАПКАТА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА ЕФЕКТОТ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ****Заклучок:**

Институциите немаат изготвено стандардизиран прашалник со кој непосредно претпоставениот и другите оценувачи вршат оцена на ефектот на вработените.

Од спроведената позитивно правна анализа, како и од анализата на одговорите добиени од спроведеното интервју како главни недоследности во постапката за оценување на службениците, согледани се: состојба на долго траење на постапката, постапката е преобемна, а испитаниците ја сметаат и за нереална со можност за субјективно влијание од страна на претпоставениот. Постапката остава простор за влијание од страна на претпоставениот особено затоа што постои ограничување на бројот на службениците кои можат да бидат оценети со највисока оценка 5, како и ограничување за надоместокот кој што треба да им се даде на најдобрите службеници што е условено со обезбедување на финансиски средства, и во суштина значи дека може и да не се добие.

Со барање за пристап до информации од официјален карактер направен е увид во документи од постапка за оценување, при што се увиде дека постапката завршува со Образец за оценување, а не со Акт. Ова подразбира дека службеникот треба да добие решение за оцена, а не образец. Се поставува прашањето дали на овој начин не е дозволена второстепеност во оваа постапка!?

Исто така во ЗАС е вградено законско дискреционо овластување при оценување на ефектот на административниот службеник со тоа што во член 65 став 4 е предвидено дека со оценка "5" може да бидат оценети најмногу 5% од вработените административни службеници во институцијата, за што секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар ги координира оценувачите. На мислење сме дека ова законско решение не придонесува кон мотивирање на службениците, остава можност за влијание и мобинг и секако претставува ризик од корупција.

**Ранливост:**

Дискреционо одлучување на претпоставениот при оценување на службениците, можност за влијание и мобинг и секако претставува ризик од корупција.

Како активности за подобрување на начинот на оценување ги наведуваме:

**Активност 1:**

Во ЗАС да се прецизира постапката за оцена на ефект и да се изменат одредбите кои овозможуваат дискреција во однос на начинот на оценување и наградување на

службеникот на оваа основа; Во измената да се предвиди второстепеност и можност за жалба на висината на оцената, а не само за постапката за оценување.

**Активност 2:**

Менување на постапката за оценување со идентификување на објективни критериуми за резултатите од работата и личните квалитети кои ги покажале службениците во текот на остварување на своите задачи; Исто така да се опфати и прашањето за анонимност на постапката за оценување.

**Активност 3.**

Да се донесе подзаконски акт во кој ќе се утврдат критериуми за успешност или да се наведат и во самиот ЗАС<sup>87</sup>. Може да се земе како пример Критериуми за успешност од Законот за инспекциски надзор.

**Активност 4.**

Да се утврдат критериуми за успешност како што се реализација на планираните активности и рокот во кој се извршени и за сите критериуми да се предвидат бодови.

**Активност 5.**

Да се обезбеди транспарентност во постапката за оценување.

---

<sup>87</sup> Критериуми за успешност на инспекторите се податоците и информациите за степенот на реализација на: 1) месечниот план за инспекциски надзор од членот 34 од овој закон; 2) другите работни цели и задачи од членот 58 став (1) од овој закон и 3) индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот од член 50 од овој закон; (2) Критериумот од ставот (1) точка 1) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) сооднос помеѓу вкупниот број на планирани инспекциски надзори утврдени во месечните планови за работа на секој инспектор и вкупниот број на извршени инспекциски надзори прикажани во шестмесечните извештаи за работа и тоа: - над 95% реализација на планираните инспекциски надзори - 30 бодови, - 75-95% реализација на планираните инспекциски надзори - 20 бодови, - 50-75% реализација на планираните инспекциски надзори - 10 бодови, - помалку од 50% реализација на планираните инспекциски надзори - 0 бодови; 2) Почитување на законските рокови за подготвување на записници и донесување на инспекциски акти и тоа: - почитување на роковите во над 95% од надзорите - 20 бодови, - почитување на роковите во 75-95% од инспекциски надзори - 15 бодови, - почитување на роковите во 50-75% од надзорите - 10 бодови, - почитување на роковите во помалку од 50% од инспекциски надзори - 0 бодови; 3) Водене на записници и решенија во хартиен и/или електронски формат, уредност во водењето на предметите кои се во работа кај инспекторот и квалитет на писменото изразување на инспекторот и тоа: - одличен квалитет - 15 бодови, - добар квалитет - 10 бодови и - лош квалитет - 0 бодови; (3) Критериумот од ставот (1) точка 2) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) над 95% реализација на другите работни цели и задачи - 20 бодови, 2) 75-95% реализација на другите работни цели и задачи - 15 бодови, 3) 50-75% реализација на другите работни цели и задачи - 10 бодови, 4) помалку од 50% реализација на другите работни цели и задачи - 0 бодови; (4) Критериумот од ставот (1) точка 3) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) над 95% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 15 бодови, 2) 75-95% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 10 бодови, 3) 50-75% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 5 бодови, 4) помалку од 50% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 0 бодови. (5) Успешноста на инспекторот се пресметува како збир од остварените бодови во ставовите (2), (3) и (4) на овој член, при што максималната вредност може да изнесува 100 бодови.

## **ПРЕПОРАКА 1.17**

### **ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОН ЗА ПЛАТИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР**

Од компаративната анализа, може да се согледа дека во секоја од анализираните земји постои Закон за плати за вработените во јавниот сектор. Ваков закон не постои во Р.С. Македонија и неопходно е на основа на спроведена анализа да се воспостави воедначен систем на плати во јавниот сектор.

На пример, согласно член 21 од Законот за електронски комуникации предвидено дека членовите на Комисијата имаат право на: месечен надоместок во висина до четири просечни месечни плати во Република Северна Македонија според податоците објавени од Државниот завод за статистика, согласно со Статутот на Агенцијата за електронски комуникации

Со оглед на фактот дека оваа Комисија не се состанува постојано, а членовите имаат и друг извор на приходи, односно плата од органот каде се вработени сметаме дека ова е висока сума за надоместок.

Истата забелешка се однесува и на начинот на утврдување на основната плата и додатоците на плата на вработените во Агенцијата, која отстапува од платата на останатите административни службеници. Имено, согласно член 26 став 4 е предвидено дека начинот на уредување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Агенцијата, како и висината на коефициентот на основната плата ги пропишува Комисијата.

**Активности:** Потребно е да се направи детална анализа по видот на институции за бројот на бодовите и висината на бодовите и тоа во органите на државната управа, самостојните органи, регулаторните тела, јавните претпријатија и јавните установи. При тоа, подеднакво да се внимава и на сложеноста и обемот на извршувањето на работните задачи, како и бројот на извршители на одредено работно место. Во овој закон пред сè треба да се внимава на бројот на бодовите за одредени звања и висината на бодот.

**Заклучок:** Неконзистентен систем на плати на вработените во јавниот сектор.

Анализата покажа дека системот за плати на вработените во јавниот сектор е неконзистентен, а воедно постои и изразена диспропорција на висината на плата за ист ранг и исто работно место во различни институции. Исто така, оставена е можност со други материјални прописи да уредува висина на платата што го прави и целиот систем на администрација невоедначен и неконзистентен.

Дополнителна неконзистентност постои и кај телата формирани со посебен закон, каде на нивните членови им се определуваат високи месечни надоместоци кои ги добиваат дополнително на редовните плати и други примања.

**Ранливост:** дискреционо одлучување за определување на висината на плати особено кај самостојните државни органи и регулаторните тела.

**Цел:** Со донесувањето на Закон за плати во јавен сектор би се утврдиле единствени критериуми за пресметување на плати и надоместоци на плати за вработените во јавниот сектор.

Анализата на огласи за вработување покажа дека за исто работно место во различна институција има различна плата. Ова прашање е опфатено и со Стратегија за реформа на ЈА.

#### **Во регулаторни тела:**

- АЕК има посебен Правилник за плати. При тоа, Одлука за висина на основна плата донесува самата Комисија.
- Месечниот надоместок и надоместоци на другите трошоци на членовите на Комисијата се определуваат со одлука што ја донесува Комисијата.
- Заклучок: Согласно овој Правилник се дава дискреционо овластување на Комисијата за определување на висина на плата во ова регулаторно тело.
- АЦВ оваа информација ја смета за класифициран податок. Што подразбира дека и ова регулаторно тело самостојно одлучува за начинот на пресметување и висината на платата. Согласно, одговорот на Агенцијата, даден на основ на Статутот на АЦВ како доверливи се сметаат актите за внатрешна организација и систематизација на Агенцијата, како и актите кои се однесуваат и регулираат права од работен однос (плати, надоместоци на плати, наградувања, вработување, престаноци, одмори, распоредување и сл. Во јавни претпријатија
- Вработени со статус административни службеници - право на плата согласно ЗАС, ЗВЈС, Колективен договор и Правилник за плати.
- Вработените со статус на даватели на услуги имаат право на плата согласно ЗВЈС, ЗЈП, Колективен договор и Правилник за плати.

Како пример е даден Правилникот за плати и на други надоместоци на АЕК<sup>88</sup> и Правилникот за плати, надоместоци на плати и други примања на вработените во ЈП Водовод и канализација - Скопје, во кој е предвидено дека вредноста на бодот за пресметување на платите на вработените во Претпријатието се утврдува секоја година со одлука на Управниот одбор, на предлог на Директорот на претпријатието.<sup>89</sup> Податокот за АЦВ ни е од одговорот на нашето барање за слободен пристап до информации од јавен карактер од 5.11.2019 година.

---

<sup>88</sup> Правилникот за плати и на други надоместоци на АЕК, од 12.06.2015 година, Платата согласно член 7 од овој Правилник се пресметува на тој начин што основна плата се множи со коефициент и се додаваат 5600 денари. Советник 5, раководител на сектор 4,5 коефициент, раководител на одделение 4 коефициент. За стручно административен советник 3,5, виш соработник 3,3, соработник 3,1, помлад соработник 3. Самостоен референт 2,8, виш референт 2,6, референт 2,4, помлад референт 2,2. Директор коефициент 6.

<sup>89</sup> Правилникот за плати, надоместоци на плати и други примања на вработените во ЈП Водовод и канализација - Скопје, 0202-11947/4

Платите на вработените во јавниот сектор се регулирани фрагментарно - со посебни закони, правилници за плати и колективни договори.

Од аспект на целокупниот јавен сектор, евидентно е постоење на неконзистентен систем на плати.

Има диспропорција на висината на платите на вработените, дури и кога вршат ист вид на работи и работни задачи. Платите во одредени институции како што се регулаторните тела, фондовите и јавните претпријатија се значително повисоки отколку платите на вработените кај буџетските корисници.

Неконзистентноста на платите дополнително се утврди и со анализа на регулативата (ЗЈП, Одлука на УО, Одлука на Совет на Општина) каде што забележавме дека според Член 37-ц од ЗЈП, начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во јавните претпријатија ги утврдува управниот одбор на јавното претпријатие, а вредноста на бодот на основната плата ја утврдува директорот на јавното претпријатие.<sup>90</sup>

Во една од фазите на истражувањето вршевме анализа на висина на плати во неколку институции со цел да се види неконзистентноста во системот на утврдување на плати. Раководител на сектор во ЈП има 40798 денари плата<sup>91</sup>, а Раководител на сектор во ЈЗУ Институт по белодробни заболувања кај децата Козле, 86/2020 има 25235 денари плата.<sup>92</sup>

#### **Активност 1:**

Прецизирање на вредност на бод за плата во секоја институција и прецизни критериуми и надлежни институции кои може да влијаат и да даваат согласност за промена на висината на бодот.

---

<sup>90</sup> Член 37-ц, Закон за јавни претпријатија, Редакциски пречистениот текст на Законот за јавните претпријатија ги опфаќа: основниот текст на Законот, објавен во "Службен весник на РМ" бр.38/96, Исправката на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.9/97, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.6/02, Одлуката на Уставниот суд, У.бр.175/2001, објавена во "Службен весник на РМ" бр.19/02, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.40/03, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.49/06, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.22/07, Законот за изменување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.83/09, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.97/10, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.6/12, Законот за изменување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.119/13, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.41/14, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.138/14, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.25/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.61/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.39/16, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.64/18 и Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во "Службен весник на РМ" бр.35/19, во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена. <http://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/ZJP.pdf>

<sup>91</sup> Интерен оглас бр. 1/2018, за пополнување на работно место со унапредување, <http://www.jsp.com.mk/proekt.aspx?proekt=33>

<sup>92</sup> Оглас објавен на веб страната на АА

**Активност 2:**

Утврдување на единствени критериуми за пресметување на плати и надоместоци на плати за вработените во јавниот сектор.

**Активност 3:**

Ограничување на дискрециони одлучувања за плати и висина на надоместоци во материјалните прописи за основање на самостојните органи и регулаторни тела и во јавните претпријатија.

**ПРЕПОРАКА 1.18**

**ВО ЗАС КОНКРЕТНО ДА СЕ УТВРДИ ДАЛИ ПЕРИОДОТ ВО КОЈ СЛУЖБЕНИКОТ БИЛ НА ПРОБНА РАБОТА СЕ ЗАСМЕТУВА КАКО РАБОТЕЊЕ НА ТЕКОВНО РАБОТНО МЕСТО**

Ова прашање е опфатено во повеќе закони. Во Законот за социјална заштита<sup>93</sup> е предвидено дека лицата кои за прв пат се вработуваат во јавна установа за социјална заштита како даватели на јавни услуги задолжително извршуваат пробна работа. Пробната работа за избраниот кандидат од категоријата А трае четири месеци.

Од анализа на податоци добиени со барање за слободен пристап се согледува дека пробната работа не се засметува во време поминато на тековното работно место. Како последица на тоа службеникот треба да работи подолг период од предвидениот во ЗАС за да може да биде унапреден. Односно според ЗАС се бара да поминал најмалку две години на исто ниво, а овој рок се продолжува со тоа што не се пресметува пробната работа.

**Активност 1:**

Измени во ЗАС со кој ќе се предвиди дека пробната работа се смета за период кој вработениот го поминал на тековното работно место, односно на исто ниво.

**ПРЕПОРАКА 1.19**

**ОТСТРАНУВАЊЕ НА ДИСКРЕЦИОНИ ОДЛУЧУВАЊА ВО ПОСТАПКА ЗА МОБИЛНОСТ НА ВРАБОТЕНИТЕ И ЕФИКАСНО ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ТРАНСФЕР ЛИСТАТА ЗА МОЖНИ ПРЕЗЕМАЊА**

Постапката за мобилност е уредена со член 44 ставови 2, 3, 4, 5, 6, и 7 од Законот за вработените во јавниот сектор, кои гласат:

„(2) Заради потребите за мобилност на вработените во јавниот сектор, Министерството за информатичко општество и администрација подготвува и води трансфер - листи на можни преземања.

(3) Институција која се укинува, трансформира или чија надлежност се намалува е должна да поднесе листа на вработени чии работни места се укинуваат, а кои

<sup>93</sup> Службен весник на РСМ, бр. 104 од 23.5.2019 година

Министерството за информатичко општество и администрација ги внесува во листата од ставот (2) на овој член.

(4) Вработениот чие работно место се укинува се евидентира на листата од ставот (2) на овој член и може да биде преземен во друга институција, на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација, ако за тоа се согласат вработениот и раководното лице на другата институција, а по претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација и органот надлежен за давање на согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот.

(5) Институцијата во која се презема вработениот од ставовите (1) и (4) на овој член не смее да биде оддалечена повеќе од 50 километри од институцијата во која истиот бил вработен пред преземањето.

(6) Ограничувањето од ставот (5) на овој член не важи доколку преземањето е на барање на вработениот.

(7) На вработениот кој нема да ја потпише понудената спогодба од ставот (4) на овој член во рок од 5 дена од датумот на кој му престанува работниот однос.

Според член 42 од Законот:

(1) Мобилноста е хоризонтално движење на вработен од едно на друго работно место во рамките на истата група на работни места, утврдена со овој закон.

(2) Мобилноста се врши преку распоредување, односно преземање на вработениот на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое вработениот ги исполнува општите и посебните услови утврдени во актот на систематизација на работни места во институцијата во која се распоредува или се презема.

(3) По исклучок од ставовите (1) и (2) на овој член, за вработените преку К5 Програмата во Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор мобилноста се врши со преземање на вработениот на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое вработениот ги исполнува општите и посебните услови утврдени со актот за систематизација на работните места во институција во која се презема, по претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација и органот надлежен за буџетот на институцијата во која вработениот се презема.

(4) Мобилноста се врши без објавување на интерен, односно јавен оглас.

Со членот 43 се уредува мобилноста преку распоредување, и тоа:

(1) Вработениот во јавниот сектор, на негово барање или по потреба на институцијата, може да биде трајно распореден на друго работно место на исто ниво, односно на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација, за што раководното лице на институцијата носи решение за негово распоредување во институцијата.

(2) Вработениот во јавниот сектор, на барање на друга институција, заради времено зголемен обем на работа, може да биде времено распореден на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација на другата институција.

(3) Распоредувањето од ставот (2) на овој член се врши по претходна писмена согласност на вработениот и на раководните лица во институциите, а решението за времено распоредување за времетраење од најмалку еден месец, а најмногу една година, го носи раководното лице во институцијата во која истиот е вработен.



(4) Работното место на кое се распоредува вработениот од ставовите (1) и (2) на овој член не смее да биде оддалечено повеќе од 50 километри од работното место на кое истиот бил вработен пред распоредувањето.

Мобилност преку преземање се уредува со членот 44 од Законот, и тоа: (1) Вработениот во јавниот сектор, на негово барање, по потреба на институцијата во која е вработен или по потреба на друга институција, може да биде трајно преземен на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација на другата институција, ако за тоа се согласат вработениот и раководните лица на двете институции, а по претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација и органот надлежен за давање на согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот.

(2) Заради потребите за мобилност на вработените во јавниот сектор, Министерството за информатичко општество и администрација подготвува и води трансфер - листи на можни преземања.

(3) Институција која се укинува, трансформира или чија надлежност се намалува е должна да поднесе листа на вработени чии работни места се укинуваат, а кои Министерството за информатичко општество и администрација ги внесува во листата од ставот (2) на овој член.

(4) Вработениот чие работно место се укинува се евидентира на листата од ставот (2) на овој член и може да биде преземен во друга институција, на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација, ако за тоа се согласат вработениот и раководното лице на другата институција, а по претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација и органот надлежен за давање на согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот.

(5) Институцијата во која се презема вработениот од ставовите (1) и (4) на овој член не смее да биде оддалечена повеќе од 50 километри од институцијата во која истиот бил вработен пред преземањето.

(6) Ограничувањето од ставот (5) на овој член не важи доколку преземањето е на барање на вработениот.

(7) На вработениот кој нема да ја потпише понудената спогодба од ставот (4) на овој член во рок од 5 дена од датумот на кој му престанува работниот однос.

(8) Формата и содржината на листата од ставот (2) на овој член, како и начинот на водењето, начинот на пристап, како и начинот на обезбедување на одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците ги пропишува министерот за информатичко општество и администрација.

Член 3 (1) Евидентирање на вработениот на трансфер листа која ја води Министерството за информатичко општество и администрација се врши врз основа на барање кое вработениот кој сака да биде преземен во друга институција, односно раководното лице на институцијата која има вработен кој може да биде преземен од друга институција, го доставува преку организационата единица за човечки ресурси, односно административниот службеник кој ги врши работите на организационата единица за човечки ресурси во институции со помалку од 30 вработени.

(2) Врз основа на поднесено барање кон кое е приложен табеларен приказ во електронска форма кој ги содржи податоците од член 2 од овој правилник, евидентирањето на трансфер листата се врши најдоцна до 15 дена од денот на приемот на барањето од став (2) на овој член. (3) Статусот на мобилноста на вработениот може да биде: - слободен за преземање, - побарана согласност за преземање од Министерството, односно од органот надлежен за давање на согласност за годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот, - добиена согласност за преземање од Министерството, односно од органот надлежен за давање на согласност за годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот, - добиена согласност од вработениот доколку истиот е евидентиран на трансфер листата по потреба на институцијата, односно од раководното лице на институцијата во која е вработен доколку истиот е евидентиран на трансфер листата по свое барање, или - преземен. (4) Секоја промена на статусот од став (3) на овој член, се евидентира најдоцна за три работни дена од настанувањето.<sup>94</sup>

Од одговорот добиен од МИОА се заклучува дека трансфер листата се користи многу ретко.

Овој податок укажува на две работи: дека институциите не се запознаени или не се однесуваат одговорно во однос на внесување на податоците во трансфер листата и второ вработените кои останале без работа поради укинување на одреден орган остануваат незаштитени.

#### **Ранливост:**

Можност при укинување на орган или работно место административен службеник да остане без работа.

#### **Активност 1:**

Секоја од институциите која ќе укине одредена организациона единица или кога ќе се укине цел орган вработените лица кои ќе останат нераспределени по други институции истите да ги пријави и да ги достави податоците за вработениот во трансфер листата за можни преземања.

#### **Активност 2:**

Постојано ажурирање на трансфер листата при МИОА и афирмирање на нејзината употреба, што подразбира воведување на обврска за органите кои имаат потреба од ново вработување најпрво да проверат дали во оваа листа има лице кое ги исполнува квалификациите за соодветното работно место и доколку ги исполнува да се вработи со преземање.

#### **Активност 3:**

МИОА почесто да го контролира внесот на податоци во трансфер листата за можни преземања и колку често институциите го користат овој механизам пред распишување на јавен оглас.

---

<sup>94</sup> Правилник за формата и содржината на трансфер листи на можни преземања на вработените во јавниот сектор, начинот на водењето, начинот на пристап, како и начинот на обезбедување на одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците, Службен весник на РМ, бр. 132 од 05.09.2014 година

**Активност 4:**

На АА да и се додаде надлежност за водење на евиденција во која ќе бидат внесени податоци за слободни работни места, да се наведат службеници кои сакаат преместување во друг орган, податоци за нераспределени службеници.

**Активност 5:**

Секој орган Годишниот план за вработување да го достави до МФ, МИОА, АА и Министерство за политички систем пред изготвувањето на буџетот за наредната година.

**Активност 6:**

Обврска при утврдување на потреба за нови вработувања, органот прво да се обрати до МИОА и да се провери дали во трансфер листата има нераспореден државен службеник кој ги исполнува условите за конкретното работно место.

**Активност 7:**

Да се прецизираат и одредби за заштита на правата на не распределените административни службеници.

**Активност 8:**

Да се прецизира дали е потребно распишување на оглас за преземање или прераспоредување, ако е потребно дали се распишува јавен или интерен.

**Активност 9:**

Измена и дополнување на член 43 од ЗВЈС и во став 2 од член 42.

**Препорака:**

Да се бара согласност од вработениот доколку се распоредува или презема на работно место кое не е на исто ниво на кое претходно бил службеникот. И да се регулира состојбата што доколку службеникот не ја даде согласноста.

**Цел:**

Спречување вработени со искуство да останат без работа и намалување на трошоци за ново вработување и повторно спроведување на обуки. Квалификуван кадар да остане на работа.

## ВТОРА ГРУПА ПРЕПОРАКИ - СТРУЧНОСТ И КОМПЕТЕНТНОСТ НА КАДРИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

### ПРЕПОРАКА 2.1

АКТИТЕ ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА ДА СЕ УСОГЛАСАТ СО ФРАСКАТИЕВАТА КЛАСИФИКАЦИЈА И ВИДОТ НА ОБРАЗОВАНИЕТО ДА СООДЕЈСТВУВА СО РАБОТНИТЕ ЗАДАЧИ КОИ ТРЕБА ДА ГИ ИЗВРШУВА СЛУЖБЕНИКОТ

На пример, од анализа на еден Правилник за систематизација на работни места за работното место Виш инспектор - Раководител на одделение за инспекциски надзор, за кое работно место се бара следниов вид на образование: географија, правни науки, градежништво и водостопанство.

На пример, од анализа на подзаконски акти за Раководителот на Секторот за финансии се бараат економски науки, информатика или стоматологија, а работни цели кои треба да ги остварува оваА лице се ефикасно, ефективно и квалитетно спроведување на постапките за јавни набавки за потребите на Агенцијата, а работни задачи или обврски ја следи и применува законската регулатива од областа на јавните набавки; - ги подготвува интерните акти / процедури за јавни набавки; - им дава инструкции и совети на комисиите за јавни набавки

Или, за работно место Државен советник за креирање и развој на политики од област на пензиско и инвалидско осигурување се бараат Правни науки, Фундаментални медицински науки, Стоматологија.

Во некои од Правилниците образованието не соодејствува на видот на образованието што се бара од извршителот со описот на работните задачи и обврски кои треба да ги остварува. Постои неусогласеност на член 5 став (4) од ЗАС со член 4 од Уредбата за

Од анализата на податоците од спроведено интервју некои од испитаниците се изјаснуваат дека во нивната институција постојат лица кои се распределени на одредено работно место со несоодветно образование, а дел од испитаниците истакнуваат и дека се соочуваат со проблемот на нестручен и некомпетентен кадар. Во однос на ова прашање скоро 30% од испитаниците се изјасниле дека кадрите во нивните институции не се доволно стручни и компетентни за извршување на работните задачи.

Од анализата на подзаконските акти и од увидот во документација за распишани огласи се констатира дека за одредено работно место се избира кандидат со несоодветно образование на работните задачи кои треба да ги извршува што директно се одразува на стручноста и компетентноста на кадрите.

национална рамка на високо-образовните квалификации<sup>95</sup> и неажурирани области од Класификацијата со насоките кои се изучуваат на одредени факултети, пред сè областа на економските науки студентите добиваат диплома за завршен економски факултет бизнис администрација но оваа насока не е утврдена ниту во економските науки ниту во организациските науки (менаџмент).

Правилниците многу често се менуваат само во видот на образованието или број на извршители за конкретно работно место.

Активности кои треба да се преземат:

Ажурирање на примената на Уредбата за национална рамка на високо-образовните квалификации и Класификацијата на Научно-истражувачките подрачја, полиња и области според меѓународната Фраскатијева класификација. Да се усогласат Актите за систематизација на работните места со Класификацијата на научно истражувачки подрачја, полиња и области според меѓународна фраскатијева класификација. Министерството за образование да подготви листа од сите факултети кои би биле подведени под одредено научно поле од Фраскатијевата класификација.

#### **Активност 1:**

Во правилниците за систематизација на работни места видот на образование да се презентира во согласност со Фраскатијева класификација и видот на образованието да соодветствува со работните задачи кои треба да ги извршува службеникот

#### **Активност 2:**

измена во ЗАС и подзаконските акти во кои точно ќе се прецизира од која област ќе се бараат 180 или 240 или 300 кредити. На пример, дали ако се бара правни науки 240 кредити може 180 кредити да се од правни науки, а 60 од други. Доколку се предвиди таква можност од кои науки.

#### **Активност 3:**

Во правилниците за систематизација на работните места, кај видот на образованието не треба да се наведува научното подрачје, туку конкретно полето и областа од полето. На пример, Општествени науки како вид на образование да не се наведува затоа што е тоа широка категорија или поим кој опфаќа многу различни профили на дипломирани кадри кои не се соодветни за одредени работни места.<sup>96</sup> Конкретно да се наведе видот на образование дали се бара од завршени и прв циклус на студии и втор циклус на студии или само од втор или само од прв циклус на студии. На пример, кај условот од

---

<sup>95</sup> Уредбата за национална рамка на високо-образовните квалификации, Врз основа на член 99 став 2 од Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/08, 103/08, 26/09, 83/09, 99/09 и 115/10), Владата на Република Македонија, на седницата одржана на 17. 11. 2010 година, донесе [http://www.ukim.edu.mk/dokumenti\\_m/293\\_259\\_Uredba,NQF.PDF](http://www.ukim.edu.mk/dokumenti_m/293_259_Uredba,NQF.PDF)

<sup>96</sup> Во општествени науки согласно Фраскатијевата класификација спаѓаат антропологија, демографија, економски науки, кинезиологија, образование, организациони науки и управување (менаџмент), политички науки, правни науки, јавна управа и администрација, психологија, социологија, социјална работа и социјална политика, статистика, туризам и угостителство, одбрана и безбедност, <http://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Klasifikacija%20na%20naucnoistrazuvacki%20podracja.pdf>

исполнување на 240 кредити да се наведе од кој циклус на студии се бара видот на образованието - надлежен орган секоја институција за својот акт.

**Ранливост:**

Користење на дискреционо овластување за промена на видот на образованието за определено работно место

Несоодветноста на видот на образованието во Правилникот за систематизација, може директно да влијае на повредата на начелото на стручност и компетентност на кадрите во јавниот сектор предвидено во ЗВЈС. Особено, ако на огласот е избрано лице со несоодветно образование. Овој проблем постои овозможува и законито спроведена постапка за вработување да не била фер постапка и не обезбедила стручен кадар во органот.

**ПРЕПОРАКА 2.2**

**ДА СЕ ЗАЈАКНЕ ЕФИКАСНОСТА И СТРУЧНОСТА НА КОМИСИИТЕ ЗА СЕЛЕКЦИЈА НА КАНДИДАТИ**

Во спроведените интервјуа поставени се прашања во врска со комисиите за селекција на кандидати. Притоа, како нотирани проблеми истакнати од испитаниците во однос на Комисијата за селекција на кандидати која е надлежна за спроведување на постапката за вработување генерално се наведуваат:

а) составот на Комисијата. Ова од причина што за секое работно место се формира нова Комисија, а тоа наметнува обврска за вклучување во постапката на преголем број на административни службеници од институциите, што може да влијае на ефикасното извршување на редовните работни задачи. Исто така, чест случај е и кога институциите не располагаат со раководни административни службеници и во тој случај за членови во Комисијата за селекција се номинираат од АА.

б) стручноста на членовите на комисијата. Во оваа насока се наведува дека членовите на Комисијата не се доволно обучени за спроведување на постапката

в) можност за влијание на изборот, за што над 50% од испитаниците е дека членовите може да имаат одредено влијание односно да бидат пристрасни.

Исто така и самите членови кои учествувале во постапките за селекција нотирале одредени проблеми, и тоа:

- Постоене на неколку закони во кои се регулираат правилата по кои се водат службите за човечки ресурси, (ЗВЈС, ЗАС, посебни материјални прописи, подзаконски акти)
- многу отворени прашања кои никаде не се јасно објаснети
- долга и комплицирана постапка уредена во (ЗВЈС, ЗАС, посебни материјални прописи, подзаконски акти)
- притисоци

**Ранливост:**

неискусноста и нестручноста на членовите може да се одрази на квалитетот на постапката за селекција на кандидати и да ја засили можноста за влијание и пристрасност

**Активност 1:**

Насоки за органите во комисија за селекција и унапредувања да номинират вработени кои веќе имаат искуство во спроведување на постапки за вработување. Да се внимава на стручноста и компетентноста на членовите на овие комисији и да се утврдат критериуми за составот на Комисиите за селекција на кандидати.

**Активност 2:**

Да се обезбедат обуки, да се зголеми интегритетот на овие лица и да заштитат од секој вид на влијанија.

**Активност 3:**

Да се изготви прирачник за постапување на членовите на комисиите.

**Активност 4:**

Во случај на повреда на одредбите за фер и транспарентност во одлучувањето да има можност да се покрене дисциплинска постапка.

**Активност 5:**

Да се прецизираат условите за именување во Комисија за селекција за кандидати (дали таа треба за секој оглас да се менува или пак треба да е постојана, дали им следува надомест на членовите, да се спроведе обука на членовите во овие комисији, да изготвуваат одлуки со детални образложенија за текот на целата постапка и причините поради кои на одреден кандидат му е даден приоритет). За ова е потребна измена во ЗАС и да се донесе подзаконски акт од страна на секоја институција од јавен сектор.

**Активност 6:**

Доколку во постапка по приговор или жалба, или ревизија на постапки за селекција, второстепениот орган утврди повреда во постапка за пополнување на работно место и за тоа е констатирано влијание на член од комисијата да се покрене постапка за одговорност на членот на Комисијата.

**Надлежен орган:**

Секоја институција која е дел од јавниот сектор.

**ПРЕПОРАКА 2.3****ЗАДОЛЖИТЕЛНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОБУКИ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ**

Согласно член 54 од ЗАС (1) Административниот службеник има право и обврска во текот на годината стручно да се усовршува врз основа на индивидуалниот план за стручно усовршување, како и должност да го пренесе стекнатото знаење на другите административни службеници. (2) Планот од ставот (1) на овој член е дел од системот за управување со ефектот на административниот службеник. Во планот за стручно усовршување на административниот службеник можат да бидат предвидени обуки и менторство.

Согласно член 58 (1) Врз основа на обуките од индивидуалните планови за стручно усовршување секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, подготвува годишен план за обуки на сите административни службеници во институцијата и истиот, по претходно добиено мислење од

Министерството, го донесува најдоцна до 31 декември во тековната година за наредната.

Согласно член 59 во кој е регулиран Испит за административно управување е предвидено: (1) Испитот за административно управување е стручен испит и истиот, согласно со закон, е посебен услов за унапредување на административен службеник на работно место од категоријата Б. (2) Испитот за административно управување може да го полага најмногу три пати годишно секој кандидат за пополнување на работно место од категоријата Б кој посетувал обука за административно управување

#### **Активност 1:**

МИОА да врши редовна контрола на Годишните планови за обука на административните службеници, и тоа, во однос на четири аспекта: дали е изготвен Планот, дали се опфатени сите службеници, надоместоците за обуките за стручното усовршување да ги покрива институцијата, но со ограничување на износот и дали службеникот го пренел знаењето

#### **Активност 2:**

МИОА да спроведе контрола врз работењето на Академијата за стручно усовршување на административни службеници и да даде задолжителни мерки за нејзино делотворно функционирање.

### **ПРЕПОРАКА 2.4**

#### **КОНТРОЛА НАД ДОСЛЕДНА ПРИМЕНА НА ЧЛЕНОТ ОД ЗОУП ЗА ДЕЛЕГИРАНА НАДЛЕЖНОСТ**

Согласно, Законот за општата управна постапка (ЗОУП)<sup>97</sup> во член 13 е предвидено начелото на делегирање на надлежноста за решавање. Имено, во овој член е предвидено дека во рамки на јавниот орган, надлежноста за решавање на управните работи, по правило, се делегира на службени лица во рамките на органот, соодветно на сложеноста на соодветната управна работа. Ова начело е ново во ЗОУП, а целта на неговото инкорпорирање е намалување на дискрециони овластувања на функционерите (на пример досега решенијата на локално ниво ги носеше Градоначалникот, на централно ниво министерот и сл.), како и јакнење на стручноста и компетентноста во решавањето на управните работи.

Ова начело е допрецизирано и со членот 24. Овој член гласи: (1) Во управната постапка, јавниот орган постапува преку овластеното службено лице назначено во согласност со правилата наведени во овој член. (2) Ако не е определено со посебен закон или подзаконски акт, функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за организација да определи организациона единица надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност. (3) Овластеното службено лице ја води и комплетира постапката, ако со закон поинаку не е определено. (4) Колегијалниот јавен орган е должен да овласти еден член на јавниот

---

<sup>97</sup>Закон за општата управна постапка (Сл. Весник на РМ, бр.145 од 23.07.2015 година)



орган или административен службеник вработен во јавниот орган да ја води постапката. Во тој случај, овластениот член, односно службеник постапува како овластено службено лице и му доставува предлог за управниот акт на колегијалниот јавен орган, во писмена форма, освен ако со посебен закон не е поинаку утврдено.

Заклучок: Недоследна примена на начелото на делегирана надлежност предвидено во ЗОУП. Се уште, функционерите сакаат во свои раце да ја држат моќта во одлучувањето. Од неколкуте анализирани подзаконски акти за внатрешна организација, не е утврдено постоење на ваква организациона единица.

Од анализата на податоците добиени од интервју постои разноликост во одговорност, имено во некои институции се наведува дека се применува, во други дел од испитаниците сметаат дека се применува, а дел не, а во трети институции воопшто не се применува.

#### **Ранливост:**

Јакнење на дискреционите овластување и моќ на одлучување на функционерите, наместо за одредени стручни прашања да одлучува стручен кадар.

#### **Активност 1:**

Државниот управен инспекторат да спроведе надзор дали оваа одредба од законот се применува и да им остави одреден рок од 30 дена да ја спроведат истата.

#### **Активност 2:**

Во Актот за систематизација да се предвиди работно место за лице овластено за водење на управна постапка.

#### **Цел:**

Намалување на дискрециони одлучувања на функционерите.

### **ТРЕТА ГРУПА ПРЕПОРАКИ - ИЗБОР И ИМЕНУВАЊЕ НА ДИРЕКТОРИ И ЧЛЕНОВИ НА УПРАВНИ И НАДЗОРНИ ОДБОРИ**

#### **ПРЕПОРАКА 3.1**

**ДА СЕ УРЕДИ ПОСТАПКАТА ЗА ИЗБОР И ИМЕНУВАЊЕ НА ДИРЕКТОР ВО ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ, КАКО И ЗА ИЗБОР И ИМЕНУВАЊЕ НА ЧЛЕНОВИТЕ ВО УПРАВНИТЕ И НАДЗОРНИТЕ ОДБОРИ**

#### **Активност 1.**

Владата да донесе уредба за спроведување на постапка за избор и именување на директор во јавните претпријатија и јавните установи, како и за избор и именување на членовите во управните и надзорните одбори.

#### **Анализа:**

Во однос на тоа дали постои посебен подзаконски акт врз основа на кој се одлучува за избор на Директор на јавна установа, дел од испитаниците сметаат дека има, а дел од испитаниците дека нема. Но, сепак повеќето сметаат дека постапката треба да биде уредена со посебен акт.

Од позитивно правната анализа констатираме дека постапката за избор/именување на директори на јавни претпријатија не е уредена со посебен акт.

**Ранливост:**

Невоедначеност на постапката за избор на директор и непрецизно уредена постапка во однос на тоа која организациона единица при Владата врши предлог за нивно именување.

**Цел:**

Со оваа Уредба на детален начин ќе се уреди постапката за избор и именување на Директор во јавните претпријатија и јавните установи, како и за избор и именување на членовите во управните и надзорните одбори, и тоа конкретно и по фази: на пример, тоа да оди со оглас, со предвидување на мерливи критериуми во однос на работното искуство и видот на образованието, начин на бодување, кој орган ќе ја спроведува постапката, рок за одлучување, надлежен орган за контрола, надлежен орган за остварување на правна заштита на неизбраниот кандидат. Најдобро би било да се формира Комисија при Основачот која ќе биде составена од пет члена, на пример еден претставник од јавно претпријатие, односно јавна установа, претставник од вработените надлежен за човечки ресурси во јавното претпријатието, односно јавната установа, Генералниот секретар на Владата, односно секретарот на општината, претставник од стручната и научната јавност.

**Активност 2:**

Формирање на посебна Комисија за постапување по документација за избор на Директор и тоа да се наведе во пропис во кој се предвидува Избор на Директор.

Оваа Комисија да биде составена од претставник од органот каде се избира/именува Директор кој ќе биде претставник од административни службеници надлежни за човечки ресурси, претставник од невладиниот сектор, претставник од ДКСК и секретар на Општината, претставник од стручната и научната јавност. Оваа Комисија треба да се состанува ad hoc односно по потреба во случаите кога се распишува оглас за избор на Директор. На членовите на Комисијата да им се определи надомест кој ќе биде прецизиран според критериумот број на пријавени кандидати по огласот. Или, во однос на изборот на функционерите или лица на положба, во рок од 1 година да се формира посебен Комитет или Комисија за избор на функционери, кој би бил составен од 9 члена (еден претставник од Владата, еден претставник од општина, еден претставник од МИОА, еден претставник од АА, еден од невладин сектор и двајца претставници од стручњаци од пракса). Членовите на Комитетот да имаат мандат од 5 години, без можност за реизбор. Месечниот надоместок на членовите да се определува според бројот на предмети по кои одлучувале. Потребно е да се донесе посебен закон со кој ќе се регулира изборот на овие членови, местото каде ќе ги одржуваат седниците и ќе одлучуваат, постапката за избор на функционерите.

Додека да се формира ова тело, Комисијата за прашања на изборите и именувањата при Собранието на РСМ да го врши изборот на функционерите на самостојните органи и регулаторните тела, и покрај тоа што тоа би значело мешање на законодавна во извршна власт. Сепак, доколку изборот на членовите во оваа Комисија е непристрасен и станува збор за професионални и стручни лица, проблемот може да се надмине. Затоа е потребно јавно да се знае составот на оваа Комисија.

**Цел:**

Намалување на дискрециони одлучувања на Градоначалникот и Владата, при избор на Директори, поголема транспарентност на постапката, зајакнување на системот на

заслуги при регрутирање на јавни функционери, спречување на појава од политички влијанија, влијанија на пријателски и роднински врски.

**Активност 3:**

Прецизирање на одредба од ЗЈП и Закон за установи која се однесува на мандатот, дека Директорот се избира со мандат од четири години, со право на само уште еден повторен избор.

**Активност 4:**

Донесување на подзаконски акт од страна на единиците на локалната самоуправа, со кој ќе се прецизира постапката за избор и именување на членови на Управни и надзорни одбори на ЈП и ЈУ основани од општината, односно Советот и донесување на подзаконски акт од страна на Владата на РСМ со кој ќе се прецизира постапката за избор и именување на членови на Управни одбори на ЈП и ЈУ основани од Владата.

**Цел:**

Намалување на дискрециони одлучувања на Советите на општините при избор на членови на УО и НО, поголема транспарентност на постапката, зајакнување на системот на заслуги при регрутирање на јавни функционери, спречување на појава од политички влијанија, влијанија на пријателски и роднински врски, усогласување на одредбите во однос на бројот на членовите, висината на надоместокот. Усогласување со член 40 од Законот за установи според кој одлучувањето и управувањето со установите се врши врз принципите на стручност и компетентност, во согласност со закон. Зајакната транспарентност во постапките за избор, именување и разрешување, намалување на дискреционите овластувања на Градоначалниците и Владата во оваа област, спречување на можноста за влијанија од кронизам, непотизам и клиентелизам во оваа постапка.

**Активност 5:**

Донесување на подзаконски акт од страна на Општината со кој ќе се прецизира постапката за избор и именување на Директори на ЈП и ЈУ основани од општината, односно Советот.

**Цел:**

Со донесување на овој подзаконски акт ќе се уредат прашањата кои се однесуваат на: кој ја разгледува документацијата, предлог за формирање на комисија која ќе биде надлежна за постапување по поднесената документација, мерливи критериуми за оцена на способност и стручност, бодување, донесување на одлука со образложение и упатство за правен лек, што доколку во со закон предвиден рок не се распише оглас, што доколку не се избере кандидат во со закон предвидениот рок, кој врши надзор и кои санкции се изрекуваат.

**Анализа:**

Во повеќето од институциите имало назначено ВД директор и истиот бил дел од вработените во институцијата во која е назначен, во некои на функција бил и повеќе од 6 месеци, не постои посебен подзаконски акт со кој се уредува постапката за негово назначување туку тоа се одвива на предлог од управен одбор и со одлука на управен одбор. Во јавни установи го именува Министерот. Непрецизирање на постапката за именување на ВД директор. Од одговорите е констатирано дека бројот на членови варира од институција во институција.

Повеќето испитаници истакнуваат дека членовите на Управен одбор не се познати стручњаци во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие.

Надоместокот на членовите се уредува со посебен акт. Воедно дел од испитаниците сметаат дека постапката за избор на членови на Управниот одбор не е транспарентна и објективна. Не постои воедначеност во однос на број на членови на управниот одбор, видот на образованието кое треба да го имаат, надоместокот кој им се исплаќа.

Примери на Решенија за именување и разрешување на членови на Управни и надзорни одбори<sup>98</sup>. Врз основа на член 17 од Законот за јавните претпријатија, нема образложение, нема упатство за правен лек. Решенијата кои ги анализиравме, а се објавени во службен весник ни укажуваат дека ниту основот за нивно однесување не е издржан, а воедно и ниту едно од решенијата нема образложение, ниту упатство за правен лек. На пример, како е извршена селекција на кандидатот за член во Управен одбор, како кандидатот дознал за решението дека е именуван, во која постапка, кој одлучувал, кој или кого Министерот го доставува како предлог до Владата.

Останува отворено прашањето на кој начин и од кои лица основачот ги избира своите претставници, на кој начин одредено лице и повикано, како е извршена селекцијата, кој го известува и други прашања. Исто така се поставува и прашањето кој го проверува условот за образованието и компетентноста кои се наведуваат во законот. Во интервјуто сите испитаници одговорија дека имаат високо образование, но не наведоа каков вид на образование имаат. Истиот, одговор го добивме и од одговорот на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Постои и разлика во бројот на членовите. На пример, број на членови на управен одбор на ЈП Водовод и канализација и ЈП Паркови и зеленило- 13, ЈП Комунална Хигиена Скопје- 12, а ЈП за државни патишта- 5.

Нема јавен податок за висина на надоместокот за членство во Управен или надзорен одбор, освен како што видовме за поздравување се одредбите од Законот за детска заштита од 2019 година каде висината на надоместокот е 1000 денари.

#### **Ранливост:**

Дискреционо овластување во однос на именување на Директор и ВД директор, немање транспарентна постапка со јасно утврдени критериуми ниту во законските прописи, ниту со подзаконски акти за избор на Директори на јавни претпријатија и јавни установи, како на централно ниво кога основачот е Владата, ниту на локално ниво кога основач е општината, Советот на општината.

Дискреционо одлучување за број на членови во Управни одбор кај дел од органите и надоместокот за членовите, нетранспарентна постапка за нивно именување и неуредена постапка за именување на овие членови.

Активности кои треба да се преземат во однос на нотираните слабости во поглед на избор и именување на директори на ЈП, ЈУ, самостојни органи на управа и избор и именување на членови на УО и НО:

#### **Активност 6:**

Измена и дополнување на важечката легислатива, измена и дополнување на ЗЈП, измена во Закон за установи и материјалните прописи кај избор на членови на управни одбори, членови на надзорни одбори и директори.

---

<sup>98</sup> <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/DE3D29844FE253479C453BE18D8CFF87.pdf>, Сл.весник бр.158 од 2010 година

6.1. Предвидување на донесување на подзаконски акт со кој што на детален начин ќе се уреди постапката за избор, именување и разрешување на директори на ЈП и ЈУ.

6.2. Предвидување на донесување на подзаконски акт со кој што на детален начин ќе се уреди постапката за избор, именување и разрешување на членови на УО и НО

Формирање на посебна комисија при Владата на РСМ која ќе се грижи за спроведување на постапката.

Формирање на посебна Комисија при Општините и Градот Скопје која ќе биде надлежна за спроведување на постапката.

**Активност 7:**

Спроведување на обуки за членовите на овие Комисии.

**Активност 8:**

Изготвување на прирачник за спроведување на постапката за избор на директор и постапка за именување на членови на управни и надзорни одбори.

**Активност 9:**

Донесување на решение за избор, именување, разрешување со задолжително образложение и правна поука.

**Активност 8:**

ВД директор да се избира од редот на вработените и неговиот мандат да не може да се продолжува.

**Активност 9:**

Да се утврдат прецизни критериуми за начин и услови за именување на членови во управни одбори, нивна одговорност

**Активност 10:**

Членовите на Управен одбор да се познати стручњаци во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие.

**Активност 11:**

Бројот на членовите на Управниот одбор да не може да биде повеќе од 5 члена.

**Активност 12:**

Да се бара посебен вид на образование во согласност со дејноста на органот во чиј управен одбор се членува.

**Активност 13:**

Надоместокот да биде еднаш месечно, доколку се одржале седници и да не изнесува повеќе од една месечна просечна плата или да се определува согласно број на предмети за кои одлучувале.

## Анализа на Управни одбори

	Бр. на членови	Услови	Мандат	Кој ги именува	Надоместок
<b>Закон социјална заштита</b> <sup>99</sup>	5 члена	Соодветно образование согласно членот 194 од овој закон и најмалку две години работно искуство по дипломирањето. Отворени прашања кои можат да остават простор за влијание Дали овие услови важат за сите членови? Во која област треба да е работно искуство? Соодветното образование за кого важи?	Се избираат со мандат во траење од четири години. Отворени прашања кои можат да остават простор за влијание Да се прецизира одредбата дали има право на уште еден избор	Во јавната установа за вон-семејна социјална заштита управниот одбор е составен од пет члена именувани од основачот од кои двајца членови се од редот на стручните работници во установата и еден член е од редот на корисниците, односно нивните застапници/старатели предложен од Советот на корисници и двајца членови се претставници на основачот. Отворени прашања кои можат да остават простор за влијание Како ги избира основачот своите претставници?	Членовите на управниот одбор имаат право на месечен надоместок во висина од 1.000 денари.
<b>Закон за заштита на деца</b> <sup>100</sup>	Во јавна установа за деца основана од Владата управниот	Нема одредба	4 години	Четири претставници од основачот, еден претставник од јавната установа за деца, еден	Нема одредба

<sup>99</sup> Законот за социјалната заштита, Службен весник на РСМ, бр. 104 од 23.5.2019 година

<sup>100</sup> Консолидираниот текст на Законот за заштита на децата ги опфаќа: Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.23/13; Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.12/14); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.44/14); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.144/14); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.10/15); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.25/15), Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.150/15), Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.192/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.27/16, Законот за дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.163/17, Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.21/18 и Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.198/18, во кои е означено времето на нивното влегување во сила.

одбор брои седум  
члена

претставник од родителите на децата и еден претставник од општината и општината во градот Скопје, односно од градот Скопје за детското одморалиште.  
(4) Претставниците на основачот ги именува и разрешува Владата на предлог на министерството.  
(5) Претставникот на јавната установа за деца основана од Владата го предлага стручниот совет на установата врз основа на стручност и компетентност, а го именува и разрешува основачот по постапка пропишана со статут.  
(6) Претставникот на родителите го предлага советот на родителите, а го именува и разрешува основачот.  
(7) Претставникот на општината и општината во градот Скопје, односно градот Скопје за детското одморалиште го именува и разрешува советот на општината на чие подрачје установата има седиште и Советот на градот Скопје за детско одморалиште.  
(8) Управниот одбор на општинска детска градинка и општинско детско одморалиште основани од општината е составен од седум члена и тоа тројца претставници од основачот, еден претставник од

				установата, двајца претставници од родителите на децата и еден претставник од министерството.
<b>Закон за установи</b> <sup>101</sup>	Органот на управување има најмалку три, а најмногу 15 члена. Бројот, составот, начинот на избор на членовите, траењето на мандатот, надлежноста и начинот на одлучувањето на органот на управување се уредуваат со закон и статутот на установата.	Одлучувањето и управувањето со установите се врши врз принципите на стручност и компетентност, во согласност со закон.		Ако со друг закон не е поинаку определено, органот на управување на установата го сочинуваат претставници на основачот и најмалку една третина од членовите - претставници на стручниот орган доколку со закон е пропишано да се формира таков орган во установата.

---

<sup>101</sup> Закон за установите, Сл. Весник на Р.Македонија бр. 32/05 од 11.05.2005 година



## Анализа на Надзорни одбори

	Бр. на членови	Услови	Мандат	Кој ги именува	Надоместок
<b>Закон за социјална заштита</b> <sup>102</sup>	3 члена	За членови на органот за надзор можат да бидат именувани лица кои немаат засновано работен однос во установата, имаат високо образование и поседуваат знаење и искуство од дејноста на установата. Отворени прашања кои можат да остават простор за влијание Кој вид на високо образование? Како се цени знаењето и искуството?	Се избираат со мандат во траење од четири години.  Отворени прашања кои можат да остават простор за влијание Да се прецизира одредбата дали има право на уште еден избор	Три члена именувани од основачот. Отворени прашања кои можат да остават простор за влијание Како ги избира основачот своите претставници? Во која постапка - како дознаваат членовите, дали се пријавуваат, кој одлучува и како	Членовите на Органот за надзор имаат право на месечен надоместок во висина од 1.000 денари.
<b>Закон за заштита на деца</b>	Три до пет члена именувани од основачот. Бројот на членовите на органот за надзор, начинот на работа,	За членови на органот за надзор можат да бидат именувани лица кои немаат засновано работен однос во установата, имаат високо образование и поседуваат знаење и искуство од дејноста на установата.	Мандат во траење од четири години.	Основачот формира орган за надзор.	Нема одредба

<sup>102</sup> Законот за социјалната заштита, Службен весник на РСМ, бр. 104 од 23.5.2019 година

	условите и начинот на престанок на мандатот на членовите на органот за надзор пред истекот на мандатот се утврдуваат со статутот на установата.				
<b>Закон за установите</b>	Органот за надзор има најмалку три, а најмногу пет члена кои ги именува односно разрешува основачот.	За членови на органот за надзор може да се именуваат лица кои немаат засновано работен однос во установата, имаат високо образование и поседуваат знаења и искуство особено од областа на дејноста што ја врши установата.	Нема одредба	Оставено е да се уреди со закон и статут, но мора да има членови и од основачот и од органот	Нема одредба

### Избор на Директор

Точка на ранливост: немање транспарентна постапка со јасно утврдени критериуми ниту во законските прописи, ниту со подзаконски акти за избор на Директори на јавни претпријатија и јавни установи, како на централно ниво кога основачот е Владата, ниту на локално ниво кога основач е општината, Советот на општината.

Решенијата кои ги анализираваме, а се објавени во службен весник ни укажуваат дека ниту основот за нивно однесување не е издржан, а воедно и ниту едно од решенијата нема образложение, ниту упатство за правен лек.

## Примери на Решенија за именување и разрешување од должност Директор<sup>103</sup>

### Закон за социјална заштита<sup>104</sup>

Директорот на јавната установа, основана од Владата, го избира и разрешува министерот.

За избор на директорот се објавува јавен оглас, во најмалку два дневни весници кои се издаваат на целата територија на Република Северна Македонија од кои еден од весниците кој се издава на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

Против решението од ставот 3 на овој член кандидатот кој не е избран, во рок од осум дена од денот на приемот на известувањето за извршен избор за директор, може да изјави жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

Мандатот на директорот на установата трае четири години, со можност повторно да биде избран.

Директорот на јавната установа за социјална заштита основана од општината, го избира и разрешува градоначалникот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје.

### Закон за заштита на децата<sup>105</sup>

Член 120 став (5)

Директорот на јавна установа за деца основана од Владата го именува и разрешува министерот.

(6) Директорот од ставот (5) на овој член се именува врз основа на јавен оглас.

Член 123

(1) Градоначалникот, три месеци пред истекот на мандатот на постојниот директор, донесува одлука управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор.

(2) Во објавениот јавен оглас се утврдуваат условите кои треба да ги исполнува кандидатот за директор, потребната документација, времето на траење на јавниот оглас и рокот во кој ќе се изврши изборот.

(3) Пријавените кандидати ги доставуваат потребните документи согласно со огласот до управниот одбор.

<sup>103</sup> <http://www.slvessnik.com.mk/Issues/DB0D8AB310483C43BD24AF24E2E08460.pdf>, Сл.весник бр.133 од 30.09.2011, Решение за разрешување од должноста директор на Агенцијата за млади и спорт, Решение за именување државен секретар во Министерството за правда, Решение за разрешување и именување член на Државната пописна комисија, Решение за именување државен секретар во Министерството за локална самоуправа, Решение за разрешување од должноста директор на Центарот за управување со кризи, Решение за именување в.д. директор на КПУ Казнено-поправен дом Идризово со отворено одделение во Велес.

<sup>104</sup> Закон за социјална заштита, Службен весник на РСМ, бр. 104 од 23.5.2019 година

<sup>105</sup> Закон за заштита на деца (Консолидиран текст)\*

<http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2018/198%202018%20ZAKON%20ZA%20ZASTITA%20NA%20DECATA%20%20консолидиран%20текст-converted.pdf>

	<p>(4) Пристигнатите документи ги прегледува тричлена комисија избрана од управниот одбор чиј состав и надлежност се утврдува со статутот на јавната установа.</p> <p>(5) Комисијата е должна во рок од пет дена по завршувањето на огласот да ги разгледа пристигнатите документи.</p> <p>(6) На кандидатите кои не ги исполнуваат условите предвидени во огласот им се враќаат документите со образложение.</p> <p>(7) Управниот одбор може да побара дополнителни документи од кандидатите кои ги исполнуваат условите, согласно со одредбите во статутот на установата.</p> <p>(8) Управниот одбор врши интервју со кандидатите кои ги исполнуваат условите.</p> <p>(9) Управниот одбор во рок од седум дена од извршениот разговор со кандидатите на градоначалникот му предлага еден кандидат за избор на директор.</p> <p>(10) Градоначалникот во рок од 15 дена од денот на добивањето на предлогот врши избор на директор.</p> <p>(11) Доколку градоначалникот во рокот утврден во ставот (10) на овој член не избере директор е должен во рок од три дена да го извести управниот одбор.</p> <p>(12) Управниот одбор во рок од седум дена од денот на приемот на известувањето на градоначалникот му предлага еден кандидат за избор на директор.</p> <p>(13) Градоначалникот е должен во рок од пет дена од денот на добивањето на предлогот да го избере кандидатот предложен од управниот одбор.</p>
<p><b>Статут на Градинка<sup>106</sup></b></p>	<p>Оглас – распишува Управен одбор</p> <p>Пристигнатите документи ги прегледува 3 (три) члена комисија избрана од управниот одбор чиј состав и надлежност се утврдува со овој статут.</p> <p>На кандидатите кои не ги исполнуваат условите предвидени во огласот им се враќаат документите со образложение.</p> <p>Управниот одбор врши интервју со кандидатите кои ги исполнуваат условите.</p> <p>Управниот одбор во рок од 7 (седум) дена од извршениот разговор со кандидатите на градоначалникот му предлага еден кандидат за избор на директор.</p> <p>Градоначалникот во рок од 15 дена од денот на добивањето на предлогот, врши избор на директор.</p>

	<p>Доколку градоначалникот во став 10 од овој член не избере директор, е должен во рок од 3 (три) дена да го извести Управниот одбор.</p> <p>Управниот одбор во рок од 7 (седум) дена од денот на приемот на известувањето, на градоначалникот му предлага еден кандидат за избор на директор. – Одредби кои содржат ризик од влијание</p> <p>Градоначалникот е должен во рок од 5 (пет) дена од денот на добивањето на предлогот да го избере кандидатот предложен од Управниот одбор.</p> <p>Кандидатите кои не се избрани, во рок од 8 (осум) дена од денот на приемот на одлуката на градоначалникот имаат право на жалба во однос на спроведувањето на постапката на избор до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.</p> <p>Против одлуката на комисијата од ставот 12 на овој член кандидатот има право да поведе управен спор.</p>
<p><b>Статут на друга Градинка</b></p>	<p>Член 36</p> <p>Управниот одбор избира комисија од три члена од редот на членовите на одборот, која ги прегледува документите на кандидатите за директор.</p> <p>Комисијата ја има следната надлежност:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-во рок од пет дена по завршувањето на огласот ги разгледува пристигнатите документи на кандидатите за директор;</li> <li>-на кандидатите кои не ги исполнуваат условите предвидени со огласот им се враќаат документите со образложение;</li> <li>-целокупната документација од кандидатите ја доставува до Управниот одбор.</li> </ul> <p>Член 37</p> <p>Директорот на детската градинка го избира и разрешува Градоначалникот на Општина Куманово.</p> <p>Директорот на детската градинка се избира за време од четири години.</p> <p>По истекот на мандатот истото лице има право на уште еден мандат едноподруго, а можност за повторен избор истото лице има по истекот на четири години од неговиот последен избор.</p>
<p><b>Закон за установите</b></p>	<p>Основачот може со актот за основање на установата да предвиди директор на установата (еден или повеќе) да се именува од членовите на органот на управување.</p> <p>Основачот може со актот за основање на установата да предвиди да не се формира орган на управување и управувањето да го врши директор за чиј избор се распишува отворен повик согласно член 46 од овој закон.</p> <p>Основачот може со актот за основање на установата да предвиди директор на установата да се именува врз основа на јавен конкурс. Основачот со директорот од став 2 на овој член склучува менаџерски договор, кој има карактер на управен договор.</p>

Мандатот на директорот трае 4 години, ако со закон не е поинаку определено.

Исто лице може повторно да биде именувано за директор.

Ако на конкурсот не се јави никој или ако органот на управување не именува директор од предложените кандидати, се распишува нов конкурс. Во случаите од став 1 на овој член органот на управување на установата без конкурс ќе именува вршител на должноста - директор. Вршителот на должноста ги има сите права и должности на директор.

Вршителот на должноста може да ја врши должноста до именување на директор, а најдолго шест месеци од денот на неговото именување.

Ако не биде именуван директор во рокот од став 4 на овој член, се именува нов вршителот на должноста најдолго за време од шест месеци.

### **ПРЕПОРАКА 3.2**

#### **ДА СЕ ВОЕДНАЧИ ПОСТАПКАТА ЗА ИЗБОР НА ДИРЕКТОРИ И ЧЛЕНОВИ ВО САМОСТОЈНИТЕ ДРЖАВНИ ОРГАНИ И РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА**

Анализата за оваа препорака ја има во Табелата за препораки од правна регулатива.

#### **Активност:**

Членовите на Колегијалните органи и нивните претседатели, како и директорите на инокосните самостојни државни органи и регулаторни тела да се избираат на јавен конкурс на Предлог на Комисија за прашања и именување во Собранието на РСМ.

Комисијата за прашања и именување при Собранието на РСМ да изготви подзаконски акт со кој на прецизен начин ќе ја уреди постапката за избор на функционерите, нивната одговорност како и правна заштита за незадоволните кандидати.

Да се усогласат одредбите од посебните материјални прописи во кои се утврдуваат условите за избор, одговорност и разрешување на овие функционери.

#### **Цел:**

Ќе се воведат конзистентен систем за избор на носители на јавни функции.

#### **Надлежна институција:**

МИОА, Влада, Собрание на РСМ.

### **ПРЕПОРАКА 3.3**

#### **ПРЕЦИЗИРАЊЕ НА ОДРЕДБИ ЗА РАЗРЕШУВАЊЕ НА ДИРЕКТОРИ ПРЕД ИСТЕКОТ НА МАНДАТОТ**

#### **Активност 1:**

Во материјални прописи да се изврши дополнување на одредбата за разрешување на директор

##### **а. Добар пример од ЗЈП за разрешување на Директор**

Член 24 -а од ЗЈП Директорот на јавното претпријатие и заменик на директор на јавното претпријатие основано од Владата на Република Македонија се разрешува пред истекот на мандатот, во следниве случаи: на негово барање, ако настане некоја од причините, поради кои според прописите за работни односи му престанува работниот однос согласно со закон, ако не работи и постапува според закон, статут и актите на јавното претпријатие или неоправдано не ги спроведува одлуките на управниот одбор или постапува во спротивност со нив, ако со својата несовесна и неправилна работа предизвика штета на јавното претпријатие, ако ги занемарува или не ги извршува обврските и со тоа ќе настанат нарушувања во вршењето на дејноста од јавен интерес на јавното претпријатие, - ако не достави извештај согласно со членот 23-а став 1 од овој закон, - ако и по истекот на рокот определен во членот 23-а став 3 од овој закон не ги отстрани недостатоците или и во тој рок повторно има недостатоци и/или загуби во финансиското работење и - ако и по истекот на рокот определен во членот 5 став 3 и членот 7-а став 1 од овој закон не ги објави тримесечниот извештај кој содржи показатели за финансиското работење, годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие на веб страницата на јавното претпријатие.

### **ПРЕПОРАКА 3.4.**

#### **ДА СЕ ПРЕДВИДИ ПОСТАПКАТА ЗА ИМЕНУВАЊЕ И ОДГОВОРНОСТ НА СЕКРЕТАРИТЕ КАКО АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ОД КАТЕГОРИЈА А**

##### Анализа на ЗАС

Категории на работни места на административни службеници Член 22 (1) Согласно со критериумите од членот 21 став (1) од овој закон работните места на административни службеници се класифицираат во четири категории, и тоа: - категорија А - секретари, - категорија Б - раководни административни службеници, - категорија В - стручни административни службеници и - категорија Г - помошно-стручни административни службеници. (2) Во рамките на секоја категорија од ставот (1) на овој член се утврдуваат повеќе нивоа на работни места на административни службеници. (3) Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници, на предлог на министерот за информатичко општество и администрација (во натамошниот текст: министерот), ја донесува Владата на Република Македонија.

Нивоа на работни места на административни службеници од категоријата А - секретари Член 23 (1) Во рамките на категоријата А се утврдуваат следниве нивоа на работни места на секретар: - А1 - државен секретар, - А2 - генерален секретар, - А3 - секретар на градот Скопје, - А4 - секретар на општина со седиште во град и - А5 - секретар на општина со седиште во село. (2) Државен секретар се назначува во министерствата, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор. (3) Генерален секретар се назначува во Уставниот суд на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија, Советот на јавни обвинители на Република Македонија, Народниот правобранител, Државното правобранителство на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Државниот завод за ревизија, Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Комисијата за верификација на фактите, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Агенцијата, Државната комисија за жалби по јавни набавки и Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка Дирекцијата за заштита на личните податоци. (4) Секретар на градот Скопје се назначува во градот Скопје. (5) Секретар на општина се назначува во општините со седиште во град и во општините со седиште во село. (6) Секретарот од ставот (1) алинеја 1 на овој член од редот на административните службеници од категоријата Б, односно од редот на раководните вработени го назначува министерот и истиот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б4 на раководни административни службеници. (7) Секретарот од ставот (1) алинеја 2 на овој член од редот на административните службеници од категоријата Б, односно од редот на раководните вработени го назначува раководното лице на институцијата од ставот (3) на овој член и истиот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б4 на раководни административни службеници. (8) Секретарот од ставот (1) алинеи 3, 4 и 5 на овој член



од редот на административните службеници од категоријата Б го назначува градоначалникот и истиот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б4 на раководни административни службеници. (9) Мандатот на секретарот од ставот (1) на овој член завршува со мандатот на функционерот кој го назначил и по истекот на мандатот истиот се распоредува на работно место на исто ниво со нивото на работно место на кое работел пред да биде назначен за секретар. (10) По исклучок од ставот (9) на овој член во случај на избор на преодна Влада согласно со членот 43 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14 и 196/15), мандатот на секретарот продолжува до истекот на мандатот на преодната Влада.

Според сегашното законско решение, генералниот секретар го назначува раководното лице на институцијата и со самото тоа не може да се констатира дека постапката е транспарентна и секогаш објективна. Не постојат примери за одговорност на секретарот.

Во една од општините е констатирано дека нема секретар.

Од истражувањето на подзаконските акти во еден Правилник за систематизација на работни места<sup>107</sup>, за работното место Секретар на општина со седиште во град се предвидува дека кандидатот треба да го има следниовид на образование: правни науки, градежништво и водостопанство, архитектура, урбанизам и планирање, што доколку се погледне видот на работни задачи и обврски не изгледа дека е соодветно на пример со градежништво.

Несоодветна или неутврдена постапка за одговорност на секретарите од категорија А (се мисли на државен секретар, генерален секретар, секретар на Град Скопје, секретар во општини), кои согласно Законот за административните службеници не одговараат дисциплински, но не се наведува постапката за нивна одговорност.

Недефинирани услови, за нивно именување и разрешување.

#### **Ранливост:**

Се поткопува одговорноста и отчетноста на носителите на високи раководни функции

#### **Активност 1:**

Измени во ЗАС да се прецизира постапката за одговорност на административните службеници од категорија А односно секретарите. Како, одговараат, пред кого, за што, кој има право да даде предлог за поведување на постапката и кои мерки може да му се изречат.

#### **Активност 2:**

Да се утврдат критериуми за именување, одговорност и разрешување на секретарите.

#### **Активност 3:**

Мандат на секретар да трае до избор на нов функционер, а не мандатот да му биде ист за да се обезбеди непречено работење на институцијата и континуитет во работењето, а по можност да се предвиди и секретарите да се перманентни, односно постојани и да не се менуваат по заменување на функционерот доколку не им е покрената постапка за одговорност.

---

<sup>107</sup> Правилник за систематизација на работни места во Општина Крива Паланка, од 2016 година

## ЧЕТВРТА ГРУПА ПРЕПОРАКИ - КОНТРОЛНИ МЕХАНИЗМИ

### **ПРЕПОРАКА 4.1**

#### **ЈАКНЕЊЕ НА КОНТРОЛНАТА УЛОГА НА МИОА**

Од позитивно-правната анализа и од анализата на контролните механизми констатираме дека МИОА има бројни овластувања и механизми со коишто може да делува во однос на отстранување на недоследностите во постапката за регрутирање на кадри. Но, во одговорот на прашањето кои се контролните механизми кои ги користи МИОА во однос на примената на Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор во институциите кои се дел од јавниот сектор, колку често ги применуваат и каква е ефикасноста и ефективноста од нивната примена, одговорот е дека е воспоставено е поврзување меѓу системите на Управата за јавни приходи и Информацискиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР) така што Управата за јавни приходи проверува дали податоците за вработените се внесени во ИСУЧР и доколку не се институцијата не може да исплати плата се додека не се внесат податоците или не се коригираат пропустите во системот. Меѓутоа, од одговорот не добивме податок за видот и бројот на контролните механизми кои му стојат на располагање на овој орган и начинот на нивно користење.

Како нотирани проблем во постапка за вработување МИОА го наведува распоредувањето на вработените по К-5 програма.

#### **Ранливост:**

Недоследно користење на контролните механизми од страна на МИОА

#### **Активност 1:**

МИОА да ги зајакне своите механизми на контрола и да изрекува мерки или да покренува иницијативи за покренување на прекршочна постапка за неизвршувањето или ненавременото доставување на податоци до МИОА кои согласно законите органите се должни да ги изготват и да ги достават до МИОА.

#### **Активност 2:**

Да се зајакне одговорноста на вработените во Одделението на МИОА коишто вршат контрола на подзаконски акти за внатрешна организација и систематизација, Годишните планови за вработување, изготвување на функционална анализа, спроведување на обуките, особено кога даваат согласност за нивно донесување.

#### **Активност 3:**

Да се утврдат прецизни критериуми за утврдување на потреба за измена и дополнување на овие правилници.

#### **Активност 4:**

Да се размисли за можноста надлежноста за давање на согласност на актите за внатрешна организација и систематизација да се додели на АА како самостоен државен орган, кој ќе биде овластен за давање на согласност на овие акти во сите институции од јавниот сектор. На овој начин, ќе бидат опфатени не само органите на државната управа и локалните органи, туку и на регулаторните тела и другите самостојни државни органи.

Актот за систематизација на работни места да се менува на минимум две години, со исклучок кога се донесува нов пропис па истиот треба да се усогласи со тој пропис. За секоја промена, да се наведат причините за негово изменување и дополнување. За секоја измена МИОА да даде согласност откако претходно ќе утврди дали е усогласено видот на образованието со видот на работните задачи кои треба да ги извршува службеникот и дали истиот е усогласен со Фраскатијева класификација. Во сите општини да бидат усогласени подзаконските акти посебно во овој дел.

#### **Активност 5:**

При користење на соодветен контролен механизам предвиден во законските или подзаконските акти, на пример при давање согласност, одобрение, мислење, постапување по приговори и жалби, органите да формираат посебно одделение чија задача ќе биде целосна проверка на актот и образложението што се доставува до нив. И доколку со актот се врши заобиколување на одредена процедура која остава можност за влијанија кои би се одразиле на квалитетот, стручноста, професионалноста на вработените и работењето на органот, да не ја даваат согласноста или одобрението. Тука пред сè мислиме на надлежноста на МИОА за давање согласност на Правилниците за систематизација на работните места и надлежноста на Советот на општината при давање на согласност на Годишни планови на јавните претпријатија.

#### **Активност 6:**

Јавност на податоците од нотирани незаконитости во постапки за пополнување на работни места од страна на АА, ДУИ, НП, ДКВУПРО.

#### **Активност 7:**

Во текот на постапката за селекција на кандидати органот кој го распишува огласот задолжително со Годишниот план за вработување, да ги достави и реализираните вработувања во текот на годината, со исклучок доколку станува збор за објавување на прв оглас во годината. Оваа одредба да се стави во ЗАС

### **ПРЕПОРАКА 4.2**

**ДА СЕ ЗАЈАКНЕ МЕЃУСЕКТОРСКАТА СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ИНСТИТУЦИИ ИНВОЛВИРАНИ ВО ПОСТАПКИ ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ НА РАБОТНИ МЕСТА - ЦЕЛ НАДМИНУВАЊЕ НА ОДРЕДЕНИ ДИЛЕМИ, НЕЈАСНОТИИ И ДАВАЊЕ ПРЕПОРАКИ ОКОЛУ СВОИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ И УСОГЛАСУВАЊЕ ПО ОДРЕДЕНИ ЗАЕДНИЧКИ НАДЛЕЖНОСТИ И ПОСТИГНУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ ВО НИВНОТО РАБОТЕЊЕ**

#### **Анализа:**

Податоците од интервјуа укажуваат дека во просек околу 900 институции од јавниот сектор изготвуваат годишни планови за вработување, а во моментот активни се 1.324 институции. Половината од институциите кои доставуваат годишни планови се ефикасни и постапуваат по укажувањата на Министерството. Ова укажува дека се уште голем број на институции немаат изготвено Годишен план за вработување, со што се става во прашање законитоста на постапките за вработување што овие институции ги спроведуваат.

Во однос на изготвувањето на Функционалните анализи добиениот податок е дека само 275 институции ја имаат изготвено оваа анализа, исто така од вкупно 1.324 институции. На овој начин се отежнува добивање на реална слика за состојбата со вработените во јавниот сектор и неможност МИОА да преземе идни чекори за реформи во службеничкиот систем.

При позитивно правната анализа констатиравме дека на веб страните на институциите скоро и да не се објавени Функционалните анализи.

Воедно од МИОА се нотираат и следниве проблеми:

- Пополнување и ажурирање на податоците во Информацискиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР).
- Недоволната и ненавремена координација и комуникација меѓу институциите
- Неразбирањето на важноста и одговорноста за хоризонталните процеси

Заклучок: Неефикасност и неефективност и нетранспарентност од воведувањето на обврската на јавните органи за изготвување на функционална анализа и Годишни планови за вработување пред изготвување на подзаконските акти за внатрешна организација и систематизација на работните места.

Ранливост: Неисполнување на законски обврски од страна на институциите и неможност за надминување на одредени системски слабости во јавниот сектор.

Препораки: МИОА да изрече соодветни мерки за институциите кои не изготвиле функционална анализа и Годишни планови за вработување.

МИОА да ги наведе резултатите и ефектите кои се добија од овие функционални анализи, како и мерките кои се преземаат од страна на министерството, а кои конкретно треба да се однесуваат на тоа како е решен проблемот со превработеноста, недостаток од вработени, неквалификуван кадар и усогласувањето во врска со организационите единици во органите.

Министерството за информатичко општество и јавна администрација да изготви листа на сите функционални анализи на сите институции и да ги задолжи органите истите да бидат јавно достапни.

МИОА да изрече соодветни мерки за институциите кои не изготвиле функционална анализа.

Цел: Надминување на одредени системски слабости во јавниот сектор и јакнење на контролните механизми.

#### **Активност 1:**

Почесто состанување на Советот за реформи на јавната администрација со цел надминување на одредени системски слабости во јавниот сектор и јакнење на контролните механизми.

#### **Активност 2:**

Во период од шест месеци би требало да се состане Советот за реформи во јавната администрација во кој задолжително ќе бидат вклучени и претставници од ДКСК, невладиниот сектор, истакнати стручњаци од областа на административното право, од функционирање на јавните претпријатија, јавните установи, самостојните органи, регулаторните тела, инспекциските служби, вработените во организациона единица за човечки ресурси, претставници од Министерството за финансии, Министерството за политички систем и односи со заедниците, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за правда и Народниот правобранител и покрај тоа што

делот од овие претставници се веќе членови предвидени и во Стратегијата за реформа на јавната администрација за 2018-2022 година.

Имено, согласно Стратегијата во Советот членуваат и заменик на претседателот на Владата задолжен за европски прашања; заменик на претседателот на Владата задолжен за спроведување на Рамковниот договор; министерот за информатичко општество и администрација; министерот за надворешни работи; министерот за правда; министерот за финансии; министерот за труд и социјална политика; министерот за локална самоуправа; генералниот секретар на Владата; секретар на Секретаријатот за законодавство; директорот на Агенцијата за администрација и претставник од Заедницата на единици на локална самоуправа (ЗЕЛС). Доколку е потребно, претседавачот на Советот може да покани на седниците да присуствуваат и претставници од граѓанското општество или други релевантни и засегнати чинители.<sup>108</sup>

Овој Совет во рок од шест месеци би требало да ги разгледа не само овие препораки, туку да го слушне мислењето и на сите претставници и да им се дадат конкретни задачи и обврски секој од својата област да подготви одредени препораки. После шест месеци секој од надлежните органи треба да достави предлог измени на законски решенија и истите да ги стави во процедура за донесување на измени и дополнувања на досегашните законски решенија.

Седниците на Советот да бидат продуктивни. Што подразбира наведување на конкретни активности и мерки кои треба да се преземат предвидување на рок во кој треба да се спроведат и давање на конкретни предлози и мерки. За потребите за спроведување на одредени активности доколку е потребно да се предвидат и експертски тимови.

### **Активност 3:**

Да се интензивира работата на Мрежата на организационите единици за управување со човечки ресурси.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup>

[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_2018\\_2022\\_20022018\\_mk.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018_2022_20022018_mk.pdf)

<sup>109</sup> Имено, согласно ЗАС Член 12 (1) Организационата единица за управување со човечки ресурси се формира во институции со најмалку 30 вработени, обезбедува ефикасна примена на законите, прописите, правилата и постапките за управување со човечките ресурси во институцијата, учествува во постапките на вработување, унапредување и мобилност на административни службеници и други вработени во институцијата, ги организира и координира стручното усовршување и управувањето со учинокот на административните службеници и другите вработени во институцијата, како и врши други работи во врска со човечките ресурси во институцијата. (2) По исклучок од ставот (1) на овој член во институциите во кои има помалку од 30 вработени, работите на организационата единица за управување со човечки ресурси, може да ги врши еден административен службеник. (3) Со цел за успешно извршување на работите од ставот (1) на овој член организационите единици за управување со човечки ресурси се организираат во Мрежа на организационите единици за управување со човечки ресурси, со која претседава државниот секретар за информатичко општество и администрација. (4) Мрежата на организационите единици за управување со човечки ресурси за својата работа усвојува деловник за работа.

На овие состаноци на секои шест месеци да се изнесуваат позитивни и негативни искуства и да се даваат предлози за усовршување на постапката и подобрување на статусот на вработените

### **ПРЕПОРАКА 4.3**

#### **УСОГЛАСУВАЊЕ НА ПОСТАПКАТА ЗА СОГЛАСНОСТ НА ГОДИШНИТЕ ПЛАНОВИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ**

##### **Анализа:**

Согласноста на годишните планови за вработувања од страна на надлежните институции: Министерството за финансии, МИОА, Советите на општините и Советот на Градот Скопје да се дава на основа на претходно извршена анализа на обемот на работните задачи, видот на задачите, големина на територија, бројот на населението, оптовареност на вработените и ефикасност на извршување на задачите.

Ризик од корупција: Недоволно прецизните планови за вработување и недостаток од ефикасна контрола остава можност за непланирано вработување и внесување во системот на администрација на поголем број извршители како резултат на политички промени и за политички потреби.

##### **Цел:**

Ќе се постигне рационализација и оптимизација на институциите кои се дел од јавниот сектор, ќе се спречи превработеноста и ќе се ограничи можноста за политички мотивирани вработувања

##### **Активност 1:**

Во рок од една година секоја од институциите да изготви анализа на обемот на работните задачи, видот на задачите, големина на територија, бројот на населението, оптовареноста на вработените, ефикасноста на извршување на задачите и бројот на вработените кои им се потребни за секое работно место.

##### **Активност 2 :**

Измена во член 37-з од ЗЈП - Директорот на јавното претпријатие, по претходно мислење на Министерството за информатичко општество и по претходна согласност од Министерството за финансии за јавните претпријатија основани од Република Македонија, односно по претходна согласност од советот на општината за јавните претпријатија основани од единиците на локалната самоуправа, подготвува годишен план за вработување во јавното претпријатие за следната година, согласно со Законот за вработени во јавен сектор.

Планот од ставот 1 на овој член во текот на годината на која се однесува може да се менува само по претходно добиена согласност од Министерството за финансии за јавните претпријатија основани од Република Македонија, односно по претходна согласност од советот на единицата на локалната самоуправа за јавните претпријатија основани од единиците на локалната самоуправа.

##### **Активност:**

Да се дополни одредбата со додавање дека за измената е потребно претходно детално образложение.

#### **ПРЕПОРАКА 4.4**

### **ИЗМЕНИ ВО НАДЛЕЖНОСТА ЗА СУДСКАТА ПОСТАПКА ПО РАБОТНИ СПОРОВИ ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВАТА, ИНТЕРЕСИТЕ И ОДГОВОРНОСТА НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ**

Судската заштита за правата од работен однос се одвива пред редовните судови, при што постапките се долготрајни и неефикасни, а трошоците за странките во постапката високи. На основа на компаративните искуства неопходно е поедноставување на постапките во работните спорови во однос на одлуките кои се однесуваат на правата и обврските на државните службеници и согледување на можноста истите да се решаваат пред Управниот суд.

#### **Ранливост:**

Дејствија на повреда на правата од работен однос кои се резултат на реваншизам или други влијанија најчесто резултираат со водење на долготрајни судски постапки и плаќање на отштети од страна на државата.

#### **Активност 1:**

Да се изврши анализа во однос на тоа кое е подобро решение дали судската заштита да се остварува од страна на редовното судство или од страна на управното судство. Во регионот се остварува во управен спор.

#### **Активност 2:**

Измена на материјални прописи во однос на надлежност на суд во поглед на остварување на судската заштита. Измена на ЗУС во однос на предметот за нивна надлежност

#### **Активност 3:**

Усогласување со компаративните искуства<sup>110</sup>

#### **Цел:**

Станува збор за конечен управен акт со кој се одлучува за права и обврски

---

<sup>110</sup> Види во: Zakon od drzavnim sluzbenicima (Sl.glasnok RS, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008)

Zakon o drzavnim sluzbenicima, procisteni tekst, NN 92/2005, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19

VIDI clen 63

Zakon o drzavnim sluzbenicima i namjestenicima, Sl.list RCG, br. 2/208 I 34/2019, На пример , Член 73Против решението на Владата за именување не е дозволена жалба, но може да се поведе управен спор.

Член 132 - Раководителот донесува решение за фактот дека вработувањето на државен службеник е прекинато со закон, со што се утврдува причината поради која работниот однос престанал и денот кога престанал работниот однос.Против решението не е дозволена жалба, но може да се поведе управен спор.

Член 142 - Комисиите за жалби одлучуваат по жалбите на државните службеници против решенијата со кои во управна постапка одлучуваат за нивните права и должности и по жалбите на учесниците во внатрешниот и јавниот натпревар. Комисиите за жалби ги имаат сите овластувања на второстепено тело и го применуваат законот за општата управна постапка. Краен рок за одлучување по жалби.

Право на управен спор Член 143

Комисијата за жалби е должна да донесе одлука за жалбата во рок од 30 дена од денот на приемот, освен ако со овој закон поинаку не е определено, во спротивно жалбата се смета за одбиена.

Комисијата за жалби е должна да одлучува по жалбата против решението од членот 55 став 5 на овој закон во рок од осум дена од денот на приемот, во спротивно жалбата се смета за одбиена.Против решението на жалбената комисија може да се поведе управен спор.

#### **ПРЕПОРАКА 4.5**

#### **ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗЈП СО МОЖНОСТ ЗА КОНТРОЛА НАД ПРИМЕНАТА НА ПРЕКРШОЧНИТЕ ОДРЕДБИ И САНКЦИИТЕ**

##### **Активност 1:**

Во ЗЈП да се додаде одредба за контрола и надзор над одредбите од овој закон и прекршочни одредби за висините на глобите кои ќе се изрекуваат во случај на непочитување на одредбите или пак да се стави упатна одредба за примена на друг закон во кој се регулираат овие прашања.

#### **ПРЕПОРАКА 4.6**

#### **ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ЕФЕКТИТЕ ОД ПРИМЕНА НА КОНТРОЛНИТЕ МЕХАНИЗМИ**

Анализа

<b>Податоци од интервју</b>	<p>Органите немаат податоци за постапување по нивните одлуки односно дали и како истите се извршени.</p> <p>Податокот добиен од АА, дека АА нема надлежност да врши надзор над спроведувањето на нејзините одлуки, укажува дека овој механизам е неефикасен и неефективен во практиката.</p> <p>Од извршената позитивно правна анализа се констатира дека не постои обврска која ги задолжува првостепените органи да ја достават новата одлука до второстепениот орган. Исто така, тужбата се поднесува директно до судот па органите немаат увид во податокот против колку од нивните одлуки се покренати работни спорови пред надлежен суд.</p>
	<p>Од позитивно-правната анализа и од анализата на контролните механизми констатираме дека МИОА има бројни овластувања и механизми со кои што може да делува во однос на отстранување на недоследностите во постапката за регрутирање на кадри.</p> <p>Но, во одговорот на прашањето кои се контролните механизми кои ги користи МИОА во однос на примената на Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор во институциите кои се дел од јавниот сектор, колку често ги применувате и каква е ефикасноста и ефективноста од нивната примена, одговорот е дека е воспоставено поврзување меѓу системите на Управата за јавни приходи и Информацискиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР). Од овој одговор може да заклучиме дека МИОА не ги наведува таксативно контролните механизми со кои располага.</p> <p>Ранливост: Недоследно користење на контролните механизми од страна на МИОА.</p> <p>Препораки: МИОА да ги зајакне своите механизми на контрола и да изрекува мерки или да покренува иницијативи за покренување на прекршочна постапка за неизвршувањето или ненавременото доставување на податоци до МИОА кои согласно законите органите се должни да ги изготват и да ги достават до МИОА.</p> <p>Да се зајакне одговорноста на вработените во Одделението на МИОА кои што вршат контрола на подзаконски акти за внатрешна организација и систематизација, Годишните планови за вработување, изготвување на</p>



функционална анализа, спроведување на обуките, особено кога даваат согласност за нивно донесување.

Да се утврдат прецизни критериуми за утврдување на потреба за измена и дополнување на овие правилници.

Да се размисли за можноста надлежноста за давање на согласност на актите за внатрешна организација и систематизација да се додели на АА како самостоен државен орган, кој ќе биде овластен за давање на согласност на овие акти во сите институции од јавниот сектор. На овој начин, ќе бидат опфатени не само органите на државната управа и локалните органи, туку и на регулаторните тела и другите самостојни државни органи.

Актот за систематизација на работни места да се менува на минимум две години, со исклучок кога се донесува нов пропис па истиот треба да се усогласи со тој пропис. За секоја промена, да се наведат причините за негово изменување и дополнување. За секоја измена МИОА да даде согласност откако претходно ќе утврди дали е усогласено видот на образованието со видот на работните задачи кои треба да ги извршува службеникот и дали истиот е усогласен со Фраскатијева класификација. Во сите општини да бидат усогласени подзаконските акти посебно во овој дел.

#### **Ранливост:**

отсуство на контрола на органите кои вршат надзор во однос на извршувањето на нивните одлуки. Органите немаат податоци за постапување по нивните одлуки односно дали и како истите се извршени.

#### **Активност 1:**

Да се додаде законска одредба во ЗАС и Законот за управна инспекција и Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен со која ќе се предвиди должност за институциите да ја доставуваат одлуката по која постапиле по одлука на АА и по одлука на ДУИ во рок од 15 дена од приемот на одлуката.

#### **Активност 2:**

Да се направат јавно видливи ефектите од контролните механизми и да се преземат мерки со кои ќе се обезбеди ефективност во извршување на второстепени одлуки. Органите да имаат правна можност на следење на извршување на нивните одлуки.

#### **Активност 3:**

АА, ДУИ и ДК за управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во Годишните извештаи од своето работење да наведуваат податоци за извршноста на нивните одлуки, односно дали, како и во кој рок е постапено по нивните одлуки.

#### **Активност 4:**

ДУИ да наведе статистички податоци за број на покренати и извршени надзори во постапките за вработување, по чија иницијатива биле покренати, каква одлука е донесена, кои се најчестите утврдени незаконитости кои се утврдени, кои мерки ги изрекол инспекторатот и за кој орган и како е постапено по нивната одлука.

#### **Активност 5:**

Тужбите за покренување на работни спорови, против одлуките на Комисијата да се доставуваат и до Комисијата за да може да констатира дали органот постапил согласно одлуката, односно дали ги отстранил недоследностите или незаконитостите во својата

одлука.

**Активност 6:**

Редовното судство да доставува податоци до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос и до ДУИ во однос на покренати работни спорови против нивната одлука, како и за исходот на постапката.

**Цел:**

Зајакнување на ефективност на извршувањето на одлуките на второстепените органи надлежни за вршење на контрола и надзор.

Зајакната транспарентност во постапката за вршење на надзор над постапката за вработување во јавниот сектор, како и при одлучување за права и обврски на вработените.

Обелоденување на податоците за утврдени недоследности или повреди на ЗАС и ЗВЈС.

**ПРЕПОРАКА 4.7**

**ДКСК ДА ОБЕЗБЕДИ ПОГОЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ОДНОС НА СТАВОТ ШТО ГО ИМА ПО ОДРЕДЕНИ ПРАШАЊА КОИ НОРМАТИВНО НЕ СЕ ДОВОЛНО ПРЕЦИЗНИ И ЈАСНИ И ЈАКНЕЊЕ НА УЛОГАТА НА ДКСК ВО ОДНОС НА ГРАДЕЊЕТО НА ИНТЕГРИТЕТ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ КОИ СЕ ДЕЛ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР**

Од анализата на информациите достапни на веб страната на ДКСК таа води само регистар на именувани и избрани лица. Нема поимник, не прави разграничување помеѓу именувани и избрани лица, не ги наведува инкомпатибилните функции.

Од одлуките што се објавени не може да влијае на непотизмот или неспоивост на функции.

**Заклучок:**

Недоволно прецизно дефинирање на поимот на јавна функција, именувано лице, избрано лице, функционер, раководно лице, раководен орган, овластено лице, одговорно лице, што го отежнува постапувањето при примена на механизми за контрола.

Непрецизност во однос на утврдување на судир на интереси помеѓу именувано или избрано лице и вршење на друга професија

**Ранливост:**

Неинформираност на граѓаните, вработените и институциите за овие поими и нивната инкомпатибилност

Можност за донесување на неиздражана одлука, која може да биде оспорена во судска постапка.

**Активност 1:**

Во Законот за спречување на корупција и судир на интереси да се инкорпорира одредба или да се дополни кај надлежноста дека ДКСК ќе даде насоки до институциите кои се дел од јавниот сектор за изготвување на План за интегритет во секоја институција.

Министерството за правда и ДКСК ќе вршат надзор дали е донесен план за интегритет, објективност и квалитет на планот и степенот на примена на мерките и активностите за подобрување на интегритетот. Оваа препорака произлегува од компаративните

решенија, на пример во Законот за Агенција за борба против корупција,<sup>111</sup> но и од ЗСКСИ член 17 точка 18 која гласи дека ДКСК има надлежност да презема активности во насока на јакнење на личниот и институционалниот интегритет.

**Активност 2:**

ДКСК да изготви прирачник за изработка на план за интегритет

**Активност 3:**

ДКСК да изготви листа за сите носители на јавни функции. Таксативно да се наведат сите лица кои се сметаат за функционери, со акцент на лицата кои ги именува Владата и прецизирање на постапката за нивно именување.

**Активност 4:**

ДКСК да изготви брошура во која ќе се содржани законските поими, акти во однос на кои се одлучува и примери од практиката

**Активност 5:**

Да се наведат критериуми според кои се утврдува судир на интереси при извршување на функција и друга работа

**Активност 6:**

Во Законот за спречување на корупција или Законот за вработените во јавниот сектор да се изврши прецизно дефинирање на овие поими и за кого се однесуваат, да се прецизира судирот на интереси особено во делот кој се однесува на вршење на две или повеќе јавни функции, од кој орган лицето зема плата, од кој функционален надоместок, таксативно наведување на лицата кои треба да достават анкетен лист до Комисијата за спречување на корупција

**Активност 7:**

Запознавање на одредени лица со свои права и обврски за можност за пријавување во ДКСК по стапување на одредена функција и за настапувањето на судир на интереси при извршување на инкомпатибилни функции.

**Цел:**

Запознавање на одредени лица со свои права и обврски за можност за пријавување во ДКСК по стапување на одредена функција и за настапувањето на судир на интереси при извршување на инкомпатибилни функции

**ПРЕПОРАКА 4.8**

**ДКСК ДА ГИ ЗАЈАКНЕ СВОИТЕ КАПАЦИТЕТИ И ДА СЕ ФОРМИРА ПОСЕБНА ОРГАНИЗАЦИОНА ЕДИНИЦА НАДЛЕЖНА ЗА СЛЕДЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА НА ПРЕПОРАКИТЕ ОД АНАЛИЗИТЕ ЗА РИЗИК ОД КОРУПЦИЈА. ОВАА ЕДИНИЦА РЕДОВНО ДА ИЗГОТВУВА ИЗВЕШТАЈ ЗА ОТСТРАНУВАЊЕ НА РИЗИКОТ ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР**

**Активност 1:**

Измена во Правилникот за внатрешна организација на ДКСК во кој ќе се додаде нова организациона единица

**Активност 2:**

---

<sup>111</sup> <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

Измена на правилникот за систематизација на работни места во ДКСК во кој ќе се предвидат нови работни места и број на извршители во новата организациона единица.

#### **ПРЕПОРАКА 4.9**

#### **ЗАЈАКНАТА КОНТРОЛА ВРЗ ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОДНОСНО ЈАВНОТО ОБЈАВУВАЊЕ НА ДОКУМЕНТИ ОД ПОСТАПКИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ КОИ СЕ ОД ЈАВЕН ИНТЕРЕС**

##### **Заклучок:**

Од спроведената анализа на документи кои се објавуваат на веб страната на институциите, од спроведената анализа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и од спроведеното интервју во соодветни институции се констатира дека најголемиот број на институции се отворени за соработка со невладиниот сектор и повеќето од документите кои се однесуваат на начинот на нивното работење се јавно достапни и објавени, но сепак дел од институциите се уште не се доволно транспарентни во поглед на јавното објавување на своите документи, особено не се наведуваат сите таксативно наведени документи предвидени во член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, а некои од институциите се уште информациите од јавен карактер не ги доставуваат и ги сметаат за класифицирани.

Дел од институциите, особено ЈП и ЈУ ги немаат објавено сите податоци кои се наведени во чл.10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Заклучокот е дека е потребна поголема отвореност и транспарентност на институциите. Особено во иднина треба да се стави акцент на транспарентноста на Министерството за политички систем и односи со заедници, која претставува една од надлежните институции во постапката за вработување во органите на државната управа при давањето на согласност, а воедно и согласно податоците од Годишниот извештај за вработените во јавниот сектор за 2019 година се меѓу побројните институции. Исто така, би нотирале дека на нивната веб страна не можат да се најдат податоци од јавен карактер, а кои согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се должни јавно да ги објават, а воедно и не можеше да се спроведе интервју во оваа институција и покрај неколкукратните обиди.

##### **Ранливост:**

Постои во однос на класифицирање на одредени информации и недозволување пристап до одредени документи.

##### **Активност 1:**

Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер да спроведе мониторинг врз институциите во однос на примената на член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во кој таксативно се наведуваат документите кои органите треба јавно да ги објавуваат и да ги направат достапни на веб страните на своите институции.

##### **Активност 2:**

Да се утврдат критериуми за тест на штетност и кај сите органи да се провери дали некоја класифицирана информација реално не треба да се објави и врз основа на тоа истите да бидат класифицирани.

**Активност 3:**

Во рок од шест месеци Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер да изврши проверка на сите веб страни на институциите, да провери дали се јавно достапни сите документи кои се наведени во член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Надлежност на Агенцијата Член 30 Агенцијата ги врши следниве работи: води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето за пристап до информации на барателите, се грижи за спроведување на одредбите од овој закон, подготвува и објавува листа на иматели на информации, дава мислења по предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до информации.<sup>112</sup>

**Активност 4:**

Доколку се констатира дека институциите ги немаат објавено овие податоци да им се остави рок од 1 месец да ги објават, при повторната контрола доколку документите не се објавени за функционерот и службеното лице да се изрече глоба, доколку и после изречената глоба не се објават податоците да следи одговорност и за функционерот и за службеникот.

**Активност 5:**

Да се утврдат критериуми според кои некоја информација може да биде класифицирана.

**Активност 6:**

Транспарентност на постапката за унапредување и оценување на административните службеници - Секоја од институциите кои се дел од јавниот сектор во рок од 6 месеци да го објави на својата веб страна подзаконскиот акт со кој се уредува постапката за унапредување и подзаконскиот акт со кој се прецизира постапката за оцена на ефект на административните службеници.

Во подзаконските акти да се воспостават јасни критериуми за успешност на вработените.

**Активност 7:**

Транспарентност во огласите, огласите за пополнување на работните места и за избор на функционери освен во весници да се објавуваат и на веб страната на самата институција, но и на едно место, на пример на веб страната на Агенција за администрација, само да има два таба еден за административните службеници и еден за функционери.

**Активност 8:**

Транспарентност на податоци за функционери, колкава е вкупната бројка на функционери, избрани и именувани лица.

---

<sup>112</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Сл.весник на РСМ бр.101/2019

## **ПРЕПОРАКА 4.10**

### **ДОСЛЕДНА ПРИМЕНА НА ЧЛЕН 7 ОД ЗАС**

Според Член 7 од ЗАС:

(1) Министерството за информатичко општество и администрација (во натамошниот текст Министерството), во смисла на овој закон, има надлежност да:

- 1) креира политики и стратегии од областа на управување со човечките ресурси во јавниот сектор;
- 2) изготвува закони и прописи од областа на човечките ресурси и ја следи нивната примена;
- 3) дава предлози за подобрување и го надгледува усогласувањето на посебните закони и прописи во делот на управување со човечките ресурси со законите и прописите од негова надлежност;
- 4) ги пропишува содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на административни службеници;
- 5) дава согласност за актите за систематизација на работните места во институциите, во делот на усогласеноста на описите на работните места на административни службеници со овој закон и со Каталогот на работни места во јавниот сектор;
- 6) дава мислења за примената на Методологија за планирање на вработувања во јавниот сектор;
- 7) ја пропишува Рамката за општи компетенции на административни службеници;
- 8) го пропишува Кодексот за административни службеници;
- 9) го води Регистарот за вработени во јавниот сектор;
- 10) го води Каталогот на работни места во јавниот сектор;
- 11) ја води трансфер - листата на можни преземања;
- 12) го води Регистарот на оценки на административните службеници;
- 13) ја води евиденцијата на ментори;
- 14) изготвува и донесува годишна програма за генерички обуки на административните службеници;
- 15) ги формира и ревидира базите на прашања на испитот за административен службеник и испитот за административно управување;
- 16) изготвува и донесува годишна програма за обука и испит за административно управување;
- 17) организира, координира и спроведува обуки за административните службеници;
- 18) издава потврди за успешно реализирани обуки;
- 19) издава потврди за положен испит за административно управување и
- 20) врши други работи утврдени со закон.

(2) За извршување на надлежностите од ставот (1) алинеи 13, 14, 15, 16, 17, 18 и 19 на овој член Министерството формира организациона единица за стручно усовршување на административните службеници како Академија за стручно усовршување на административните службеници (во натамошниот текст: Академијата).

(3) Заради извршување на надлежностите од ставот (1) алинеи 13, 14, 15, 16, 17, 18 и 19 на овој член Министерството може да соработува со стручни, високообразовни и

научноистражувачки институции од земјата и од странство и да ангажира експерти од соодветните области.

(4) Министерството може да организира, координира и спроведува генерички и специјализирани обуки за стручно усовршување и за вработени во јавниот сектор кои немаат статус на административни службеници, за што наплаќа надоместок.

(6) Висината на надоместокот од ставот (4) на овој член го утврдува Владата на Република Македонија со тарифник.

(7) Министерството може на институциите од ставот (3) на овој член да им исплати надоместок за набавка на услуги за развој на содржини за обуки, за спроведување на обуките, како и за формирање на базите на прашања за испитот за административно управување, за што истата склучува договори за набавка на услуги.

**Активност: 1**

МИОА да ги зајакне своите капацитети технички и кадровски за доследна примена на членот 7 од ЗАС

**ПРЕПОРАКА 4.11**

**ВРАЌАЊЕ НА ДОВЕРБАТА НА ГРАЃАНИТЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ**

Заклучоци од интервју: Генералната слика која што ја имаат граѓаните за институциите во јавниот сектор е незадоволителна. По сè изгледа дека граѓаните потполно ја губат довербата не само во институциите, туку и во однос на правната нормираност за одредени прашања. Имено, на секое од понудените прашања повеќето од нив над 75% имаат негативно мислење за прашањата кои се поврзани со постапките за вработување.

Мислењето на граѓаните за постапките за вработување.<sup>113</sup>

- ◆ На повеќето од нив им била побарана услуга заради вработување во јавен сектор.
- ◆ Импресијата на граѓаните е дека има големо присуство на корупција во процесот на вработување во јавен сектор. Вкупно 86,9% се изјасниле позитивно на ова прашање.
- ◆ Постапката за вработување во јавен сектор, граѓаните во голем обем ја поврзуваат со политички влијанија. Околу 95% од испитаниците одговориле позитивно дека тие се присутни во вработувањата во јавниот сектор.
- ◆ Подложноста или ослонувањето на личните пријателства или роднински врски се уште имаат оддек во јавноста дека можат да ја олеснат постапката за вработување во јавен сектор.
- ◆ Непотизмот и понатаму претставува механизам преку кој се олеснува постапката за вработување во јавен сектор, сметаат интервјуираните граѓани.
- ◆ соочување со проблеми во комуникација со органите
- ◆ незадоволство од стручност и компетентност на вработените
- ◆ постои незадоволство од постапката за унапредување

<sup>113</sup> Извор: Податоци од спроведено интервју

**Активност 1:**

Институциите преку јакнење на својата транспарентност, респонзивност и одговорност во работењето треба да ја вратат довербата на граѓаните во институциите.

**Активност 2:**

Институциите да се афирмираат во поглед на квалитетот на своето работење, ефикасноста, транспарентноста и одговорноста, како и дека во органите се вработени стручни лица врз основа на критериуми на заслуга.

**Активност 3:**

Да се зајакне интегритетот на административниот службеник.

**Активност 4:**

Да се зајакне примената на Етичкиот кодекс на административните службеници.

**Активност 5:**

Да се афирмираат механизмите со кои ќе се охрабрат вработените и граѓаните да ги пријавуваат незаконитостите во своето работење и во постапката за регрутирање на кадри предвидени во Законот за постапување по претставки и предлози и Законот за укажувачи. Активност која треба да се преземе: Поднесување на претставки до Народниот правобранител, известување на граѓанските организации, сите учесници во постапката за пополнување на работно место на крајот од постапката да дадат свои забелешки на постапката за селекција при вработување, при мобилност, при преземање, при оценување.

Кандидатите кои не се избрани задолжително треба да добијат одлука за детално образложение за целата постапка.

Самите вработени на својот претпоставен да му даваат предлози за надминување на одредени недоследности.

**Активност 6:**

Откако ќе заврши постапката за избор на кандидат, сите кандидати кои учествувале во постапката да пополнат образец за евалуација на постапката во кој ќе се одговара на прашањата поврзани со фазите од постапката и ќе се овозможи кандидатите да го искажат своето мислење. Друг образец треба да пополнат членовите на Комисија за селекција на кандидати. Образците да се доставуваат до АА, која ќе врши континуирано следење и ќе презема соодветни мерки врз основа на укажувањата дадени во Обрасците.

**ПРЕПОРАКА 4.12****ОЦЕНКА НА ЕФЕКТОТ ОД НОВИТЕ РЕШЕНИЈА****Активност 1:**

Органите во рок од 1 година треба да се задолжат да вршат и оценка како новите решенија се применуваат во практиката и кои се позитивните и негативните искуства од примената. Тоа треба да го прават секои шест месеци и на шест месеци извештајот да го доставуваат до Советот со цел преземање на едни мерки.

На пример, Согласно ЗВЈС Член 45 (1) Надзор над спроведување на овој закон врши органот на управата надлежен за работите на државната управа. (2) Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон, како и на прописите донесени врз основа на овој закон, за вработените во јавниот сектор од членот 2 став (1) алинеја



1 од овој закон врши Државниот управен инспекторат. (3) Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон, како и на прописите донесени врз основа на овој закон, за вработените во јавниот сектор од членот 2 став (1) алинеја 2 од овој закон врши Државниот инспекторат за труд. Па оттука, овие два инспекторати треба во период од една година да ги зајакнат редовните инспекциски надзори во поглед на примената на овие прописи и транспарентно да ги објавуваат податоците, но и да ја известуваат јавноста и одредени констатации, недоследности и проблеми со кои се соочуваат како институција или пак кандидатите за вработување или вработените да ги кажат на седница на Советот за реформа на јавната администрација.

#### **ПРЕПОРАКА 4.13** **УСОГЛАСУВАЊЕ НА ЛЕГИСЛАТИВА**

Да се изврши измена и дополнување на материјалните прописи со новите ЗВЈС, ЗАС или на пример со ЗЈП. Како пример го посочуваме Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Македонија“ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 56/99 и 43/02.

Во позитивно правната анализа исто така констатираме дека постои неусогласеност на посебните материјали прописи со Законот за инспекциски надзор од мај 2019 година.

#### **Генерален заклучок од извршената анализа:**

Во текот на истражувањето на ранливостите од корупција во постапките за вработување, унапредување, мобилност на административните службеници констатираме дека во овие постапки постојат повеќе фактори на ризици од корупција, меѓу кои:

- Надворешни или системски фактори: непрецизна регулатива, неусогласена или невоедначена регулатива, често менување на регулативата, особено подзаконски акти за систематизација на работни места, оставање простор со подзаконските акти да се влијае во постапките, неефикасен и неефективен надзор над одредбите, но и над извршување на одлуките на контролните органи;
- Институционални или организациски фактори: недоволна или не ефективна примена на механизмите за контрола, не ефективност на клучните институции и тела, преголем број на институции, несразмерност во бројот на вработените;
- Фактори на ризици поврзани со оперативниот процес: постоење на одредби кои оставаат можност за дискреционо одлучување, недоволно или не образложени одлуки, оставање одредби без санкции. Пример, се дава рок за преземање на некое дејствие, што доколку не се спроведе.

Следствено на наведеното, сметаме дека е неопходно и формирање на еден оперативен систем во кој ќе бидат поврзано клучните институции за надзор и контрола, а тоа се МИОА, ДУИ, АА, Државна комисија за одлучување во втор степен во управна постапка и права од работен однос, со кој ќе бидат непосредно поврзани, со

цел информирање, консолидирање и преземање на мерки за отстранување на сите недоследности во постапките за регрутација на кадри во јавниот сектор. При тоа, треба да имаат изготвено и методологија за следење на процесот на донесување на подзаконските акти, пополнувањето на работните места, контрола врз спроведувањето на донесените одлуки од овие три органа и на одлуките од судските постапки.

# АНЕКС 1.

## КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ ВО ВРАБОТУВАЊЕТО И ПРАКТИКИ ВО ФРАНЦИЈА, СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ЕУ,

ДР. НЕБОЈША ВУКАДИНОВИЌ

### ПРЕЗЕНТАЦИЈА

Оваа анализа е подготвена во очи на тековната реформа во вработувањата во јавната администрација во Франција и Северна Македонија со цел да обезбеди препораки засновани на споредбата помеѓу овие две земји. Првиот дел на анализаа прави преглед на главните трендови во политиките за вработување во јавниот сектор, инспирирани од новите принципи на јавниот менаџмент. Вториот дел се однесува на Франција каде се направија значајни реформи имплементирани по Законот донесен на 6 август 2019 година и се уште се имплементираат и случајот на Северна Македонија со цел да се идентификуваат ранливостите во корупцијата во постоечките политики, правна и институционална рамка и да се идентификуваат јазови во постоечките процеси поврзани со вработувањето во различни таргети. Документот исто така претставува анализа на ризик. Последниот дел содржи препораки кои не се исцрпени и може да служат како основа за понатамошна дискусија со засегнатите страни.

#### 1. Вовед

“Каде одиш?” и “Како одиш?” се важни прашања за сите организации, вклучувајќи ја и јавната администрација. Ова се стратешки прашања. Луѓето размислуваат за стратегија на различни начини. Некои луѓе веруваат дека е важно да се анализира внимателно сегашноста за да се подготват за иднината. Некои мислат дека е тешко да се предвиди иднината и дека е важно да се фокусираат на сегашноста. За Мајкл Портер, професор на Хардвард школата за бизнис кога се зборува за стратегија важно е да се „дефинира и искомунцира единствената позиција на организацијата и да се одреди како организационите ресурси, вештини и компетенции ќе бидат комбинирани за да создадат конкуритивна предност”<sup>114</sup>. Стратегијата определува во која насока и во кои рамки ќе се движи организацијата на долг рок. Ова е случај и со јавната администрација. Која е стратешката позадина во реформите за вработување во јавната администрација? Кое е очекуваното влијание од овие реформи? Кое е значењето на

---

<sup>114</sup> Michael Porter, <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/profile.aspx?facId=6532>

„ефективен јавен сервис“ во период на значајни промени во светот? Што граѓаните очекуваат од јавните службеници? Што е значењето на зборот „транспарентност“ во вработувањето и кариерен менаџмент на јавни службеници? Како да ги менаџираш луѓето во јавната администрација? Оваа кратка анализа дава некои одговори и е основа за дискусија заснована на случаите на Франција и Северна Македонија преку компаративен пристап.

## 2. Извршно резиме

Оваа анализа е подготвена во очи на тековната реформа во вработувањата во јавната администрација во Франција и Северна Македонија со цел да обезбеди препораки засновани на споредбата помеѓу овие две земји.

Главната цел на анализата е да ги адресира ранливостите за корупција во првната рамка, во институционалните организации и спроведување, како и во практика.

Првиот дел на анализата прави преглед на главните трендови во политиките за вработување во јавниот сектор, инспирирани од новите принципи на јавниот менаџмент. Модерен конституционален јавен сервис во една демократија може да има само доколку се исполнети следните услови: а) поделба помеѓу јавното и приватното делување; б) поделба помеѓу политиката и администрацијата; в) индивидуална одговорност на јавните службеници; г) доволна заштита на работа, ниво на плата и стабилност и јасно дефинирани права и одговорности на јавните службеници; д) вработување и унапредување засновано на мерит-системот.

Во однос на предизвиците со менаџирање на човечки ресурси во јавниот сектор, тоа се: бирократски неефективни практики, политичко влијание и административни системи кои не ја наградуваат продуктивноста или му служат на квалитетот. Во овие системи има мала шанса за промена. Во однос на јавната администрација и реформата во јавниот сектор, менаџментот на човечки ресурси е уште поважен. Во оваа ситуација има сè уште фактори за демотивација во јавниот сервис. Како и да е, следните фактори на идентификација се идентификувани: неадекватна плата заради кратења во буџетот, недостаток на плаќање соодветно на обврските и недостаток на унапредување (поврзано со недостаток на кариерен и тален менаџмент).

Имајќи ги во предвид овие фактори на (де)мотивација, успешното претставување на политика на зачувување на вработените ќе бара фокусирани промени и подобрувања во системот на унапредување, исплаќање, професионален развој и други аспекти кои во моментот негативно влијаат на мотивацијата и задоволството кај јавните службеници. Кога збориме за постоење на фактори за демотивација, исто така треба да се спомене и недостатокот на флексибилно менаџирање на човечките ресурси. Во основа, проблемите во менаџирањето на човечки ресурси паѓаат на товар на менаџерите кои немаат адекватна поддршка од оделенијата кои треба да се одговорни за менаџирање на човечките ресурси. Менаџерите се соочуваат со недостаток на механизми кои може да препознаат и наградат добро завршена работа на вработениот и затоа често вклучуваат „неформални“, „ад-хок“ или „меки“ мерки со цел да се заобиколи ригидноста на системот. Во оваа смисла, унапредувањето и отпуштањето на јавните службеници заснован на мерит-системот е повеќе од потребно за да се обезбеди почитување на мерит системот и одржлив јавен сервис потребен за развој и имплементација на политиките ефективно, без разлика на промените на власта. Здрави процедури за вработување се предуслов за професионален јавен сервис, но тие мора

да бидат проследени со други алатки за менаџирање на човечки ресурси, вклучувајќи награди, заслуги за доброто делување, професионален тренинг и развој, мерки за интегритет и дисциплински процедури. Ова сево е потребно не само за да се привлечат добри работници, туку да се задржат и мотивираат истите за да се достигне стратешката цел на земјата. Големiot број на промени на работните места и немањето политика на чување е вистински проблем. Напуштањето на јавната администрација може изгледа добро за намалување на бројот на работни места, но на долг рок овие вработени имаат компетенции кои не можат да се обезбедат.

Бидејќи трошоците со одливот на вработени е поврзан со трошоците за вработување и селекција на нови вработени и тренинзи за истите за исполнување на нивните задачи и работа, попрофитабилно е и на краток и на долг рок да инвестираш во зачувување на вработените. Исто така е важно да нотираме дека одливот на добро обучени вработени ја поткопува институционалната меморија. Институционалната меморија е важна за зачувување на континуитетот во работата на единиците на јавната администрација и претставува јак аргумент за воспоставување на политика за зачувување на вработените.

Вториот дел е посветен на случајот со Франција каде значајни реформи се имплементирани со Законот донесен на 6 август 2019 година и се уште се имплементираат и на случајот на Северна Македонија.

Во Франција има три типа на јавни функции: државниот јавен сервис, територијалниот (локалниот) јавен сервис (општини, области, региони) и здравствениот јавен сервис. Јавни службеници, договорен персонал и времено вработени ги обавуваат нивните задачи поврзани со јавната служба. Да се биде „јавен службеник“ во Франција е статус и не сите вработени во јавната администрација го уживаат овој статус кој е пропратен со одредени привилегии (подобри плати, пензиски систем, подобри можности за кариерен развој, итн.). Вработените во државниот јавен сервис, територијалниот јавен сервис и болниците се вработени со статус. Како и да е, во некои случаи државната администрација и јавните институции може да регрутираат со договор на дело. Да се направи јавниот сервис „поотворен и поефикасен“ е целта која владата сака да ја постигне преку Законот од 6 август 2019 за трансформација на јавниот сервис. Новиот закон ги зголеми можностите за вработување со договор. Принципот за пополнување на постојаните места со јавни службеници останува ист, но полето за дерогација се проширува. Генерално, новиот закон е инспириран од новиот јавен менаџмент.

Законот од 6 август 2019 за трансформација на јавниот сервис е голема реформа. Целите се дел од програмата „Јавна акција 2022“ која треба да кои забрза процесот на трансформација на јавниот сервис. Вториот дел ја објаснува главната точка за новата реформа.

ЕК извештајот за напредок за 2019 за Северна Македонија вели „Реформата во јавната администрација е умерено подготвена со реформите на јавната администрација. Дobar напредок е постигнат со имплементацијата на реформската стратешка рамка во делот од политиките за развој и координација“. Вториот дел содржи и наоди од независната анализа на вработувањата направена преку интервјуа со вработени. Овој дел дава и СВОТ анализа за вработувањата во јавниот сектор во Северна Македонија и компаративна табела помеѓу Франција и Македонија. Иако споредбата помеѓу овие две земји може да биде тешка заради големите разлики (големина на земја,

институционално наследство, итн.), доколку се земат во предвид трендовите на реформи во светот поврзани со вработувањето во јавниот сектор може да се изведат заклучоци кои се од корист за двете земји. Вториот дел исто зема во предвид клучни принципи и добри практики од ЕУ, како и клучни барања и принципи поврзани со менаџирањето на човечки ресурси во јавниот сектор. Целта е да се идентификуваат коруптивните слабости во постоечките политики, правната и институционалната рамка и да се идентификува јазот во постоечките процеси поврзани со вработувањето. Документот исто така претставува и анализа на ризик.

Последниот дел содржи клучни препораки за Северна Македонија кои не се исцрпени и служат за понатамошна дискусија со релевантните чинители. Сè уште има многу предизвици за исполнување на овие препораки.

## **Дел 1: Реформи, легализација и политики на вработување во јавниот сектор**

### **1. Реформи, правна**

Реформата на структури, организации, системи и процеси во јавниот сектор во изминатите 20 години е добро документирана на меѓународно ниво. Главната цел на овие реформи е да ја подобри ефикасноста, трошоците кои постојат за ефективна администрација и извршувањето на јавните организации и вклучува голем притисок од владите врз организациите да ги превземат менаџерските парактики од приватниот сектор, вклучувајќи и менаџмент на извршување, врски со клиентите и висок стратешки фокус. Бидејќи платите изнесуваат 80% од организациските трошоци во јавниот сектор, доменот на менаџирање на човечки ресурси доби повторно на значење со овие реформи. Се разговара дека подобрувањето на менаџирањето на човечките ресурси е од голема важност за вработувањето и зачувувањето на квалитетен кадар, ја подобрува финансиската слика на трошоците и служи за промоција на култура на добро извршување на обврските преку усвојување на постратешка улога на човечките ресурси. Како и да е, и покрај зголеменото значење на менаџирањето на човечки ресурси со новиот јавен менаџмент, доказите за постоење на важни промени во улогата на човечките ресурси остануваат делумни и неодредени.

#### **1.1. НОВ ЈАВЕН МЕНАЏМЕНТ И ВЛИЈАНИЕТО ВРЗ ПОЛИТИКИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР**

Новиот јавен менаџмент според (Dunleavy and Hood, 1994)<sup>115</sup> е 'начин на реорганизирање на јавниот сектор за да се доближат поблиску нивниот менаџмент, давање извештаи и сметководство до бизнис методот'. Оваа реорганизација ги вклучува двата начини на кои е организирана јавната администрација, 'доле-мрежа' и 'доле-група'. (Douglas, 1982). 'Доле-мрежа' е кога има намалување на моќта преку

---

<sup>115</sup> See Dunleavy and Hood (1994), "From old public administration (OPA) to new public management (NPM)", *Public Money & Management*, vol. 14, No. 3, pp. 9-16

процедурални правила во врска со работи како персонал. 'Доле-група' е ситуација каде јавниот сектор помалку се разликува од приватниот во однос на персонал, структура на награди и методи на бизнис делување.

Овие промени донеле преработка на буџетите за да станат поатрактивни во сметководствена смисла и организациите станале мрежа на договори каде наградите се поврзани со делувањето (Dunleavy and Hood, 1994)<sup>116</sup>. Повторно, функциите беа поделени со јасна разлика помеѓу купувачот и снабдувачот и отворен натпревар помеѓу агенциите, фирмите и непрофитните организации (Barber, 2008)<sup>117</sup>. Исто така, улогата на снабдувачите е децентрализирана на минимални агенции, овозможувајќи им на корисниците да одат од еден на друг снабдувач. Ова според (Dunleavy and Hood, 1994)<sup>118</sup>, е за подобро извршување на услугите.

Според новиот јавен менаџмент, традиционалниот пристап се гледа како нешто што е должност, намалувајќи го дејствувањето и демотивирајќи ги вработените. Она што е рефлексивна на владите во развиениот свет, е перцепцијата за добра практика за менаџирање на човечките ресурси треба да се гледа од приватниот сектор и тоа е она за кое треба да се залага и јавниот сектор. Некои од компонентите на овој увезен систем се наградите за добро делување, охрабрувајќи ги организациите да превземат храбри чекори за воведување на стратешко менаџирање на човечки ресурси, зголемена флексибилност за да се одговори на потрошувачите, зголемена индивидуалност на врските помеѓу вработените и децентрализација. Критичкиот поглед на ова беше дека човечките ресурси може да се поместат од нивната традиционална административна улога и да станат постратешки организирани внатре во организациите, но сепак не е таков случајот.

---

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Barber, M. (2008). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services* London: Methuen.

<sup>118</sup> Ibid.

Табела 1: Клучни елементи за новиот јавен менаџмент

Модел/ клучен елемент	Теоретски корени	Државна традиција	Одделение за анализа	Главни пристапи	Механизми за алокација на ресурси	Основни верувања
Јавна администрација	Политички науки и јавни политики	Унитарна/ федерална	Политички менаџмент систем	Советување и имплементација на политики	Хиерархија	Јавен сектор народ
Нова јавна администрација	Рационални избори и студии на менаџмент	Регулаторна	Организација	Организација ресурси и менаџмент на извршување	Пазари	Ефикасност, конкурентност и пазари
Управа	Теорија за нов институционализам и мрежи	Разграничена	Црвена	Преговори за вредности, значење и ресурси	Мрежи	Доверба и реципроцитет

Извор: Rhodes, 2016

## 1.2. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПОЛИТИКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ И ПРАВНА РАМКА: АНАЛИЗА НА ПРОБЛЕМИ

Оваа анализа се фокусира на следните елементи кои се од влијание на имплементацијата на политиките за вработување и правната рамка

- **Големо влијание на буџетските намалувања на државно ниво врз вработувањето во пракса и човечките ресурси**  
Заради буџетските намалувања, институциите не можат лесно (а најчесто не можат воопшто) да го зголемат бројот на вработени. Ја намалува можноста да ангажираат нови вработени да донесат ново знаење. Многу често институциите треба да го намалат бројот на вработени кое носи несигурност во зачувување на постоечкото знаење.
- **Зголемено влијание на големиот број на обврски (кое значи надлежност која треба да биде развиена) и нејзиното искажување со генералната тенденција за намалување на бројот на вработени**
- **Големо влијание на ЕУ интеграцијата на човечките ресурси** (создава нови обврски и дополнителна работа, на пример транспозиција на директиви)
- **Често е невозможно научно да ги измериш работните цели во комплексни институции**



- **Висока стапка на промена на работните места и не постоење на политики за зачувување на вработените**

До сега, недостатокот на политика за зачувување на вработените се сметаше за „люксуз“ кој јавната администрација не може да си го дозволи. Заминувањето од јавната администрација можеби е добро за намалување на вработените, но тие имаат знаење кое не може да се зачува на долг рок. Бидејќи трошокот за напуштање на вработените е поврзан со трошокот за ангажирање на нови вработени и нивен тренинг, попрофитабилно е на краток и долг рок да инвестираат во зачувување на вработените. Дополнително, важно е да се наведе дека губењето на професионален и искусен персонал, ја поткопува и институционалната меморија. Институционалната меморија е важна за зачувување на работата на единиците, секторите и телата и претставува добар аргумент за креирање на политика за зачувување на персоналот.

**Бодувањето на работата на јавните службеници треба да се подобри** (иако не може да биде прецизна како работните обврски на еден продавач, има простор за маневар).

- **Има само делумна анализа на задолженија** (некои анализи на задолженија се прави при бодувањето на службениците. Но ова оценување е фокусирано на работните цели, а не вистински на задолженијата)
- **Не постои кариерен и талент менаџмент**
- **Работата на хоризонталните оддели (правен оддел, оддел за човечки ресурси, финансиски оддел, итн.) е потценета и треба да се подобри**

Дополнителен предизвик за успешен кариерен менаџмент лежи во фактот дека менаџментот на човечките ресурси во индивидуалните тела е раководен од специјални организациони тела кои во пракса се фокусирани само на формалниот и правниот менаџмент на човечки ресурси и не играат голема улога во развојот на човечките ресурси. Овој проблем се забележува во годишните извештаи на Европската комисија, каде се напоменува дека овие организациони единици се слаби и се насочени кон исполнување на формални барања. Недоволно развиената улога на овие организациони единици значи дека постоечкиот кариерен менаџмент во овие тела претставува товар за индивидуалните менаџери кои мора самите да ги оценат можностите, афинитетите, мотивацијата и работните цели на јавните службеници вработени во нивните оддели.

- **Недостаток на флексибилност во вработувањето во пракса и менаџмент на човечки ресурси**

Како дополнување на постоењето на фактори за демотивација на јавните службеници, има и недостаток на флексибилност при менаџирањето на човечките ресурси. Товарот на менаџирањето на човечките ресурси најчесто паѓа на менаџерите кои немаат адекватна помош од одделите кои треба да бидат одговорни за менаџирање на човечките ресурси. Менаџерите имаат недостаток на механизми со кои може да ја препознаат и наградат работата на вработените, и затоа често посегнуваат по „неформални“, „ад-хок“ или „меки“ мерки за да ја заобиколат ригидноста на системот.

- **Недостаток на транспарентност при избор/ процедури за вработување**
- **Корупција при избор/ процедури за вработување**

- **Различни типови на јавни службеници и “псевдо јавни службеници”**  
Повеќето од јавните службеници се вработени на неопределен период, но одреден број на вработени се и на пократок период. Оваа категорија нема статус на ‘јавни службеници’. Тие само вршат услуга за одредена институција.
- **Непостојан персонал и вработени на договор може да станат административни службеници без испити и избор/ процедура за вработување: отворена врата за корупција и неквалификуван персонал**
- **Фактори за демотивација**  
Следниве фактори на демотивација се идентификувани: недоволни плати заради кратења на буџетот, недостаток на награди за извршувањето на работни обврски и недостаток на унапредување (поврзано со недостаток на кариерен и тален менаџмент систем). Имајќи ги во предвид овие фактори на (де)мотивација, ефикасното воведување на политики за зачувување на вработените треба да се фокусира на промени и подобрување во системот на унапредување, наградување, професионален развој и други аспекти кои негативно влијаат на мотивацијата и задоволството на јавни службеници.

### **1.3. ОД ПОЛИТИКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ И НОВА ПРАВНА РАМКА ДО СТРАТЕШКИ МЕНАЏМЕНТ НА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ВО ПРАКСА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР**

Човекот, најмногу од сите други ресурси го одредува успехот или неуспехот на една организација. Според Duke II and Udono (2012)<sup>119</sup>, во било кој приватен сектор или влада, профитна или непрофитна организација, луѓето се оние кои ја поставуваат агендата, целите и стратегиите; тие креираат, дизајнираат, произведуваат или носат добра и услуги и го контролираат нивниот квалитет; тие набавуваат, алоцираат и дистрибуираат финансиски ресурси, како и нудат и продаваат крајни производи на организацијата. Според (2010), човечките ресурси се познати како стартешка алатка неопходна за профитабилноста и одржливоста на една организација. Централна е улогата на луѓето и може да се каже дека ти се најважните, влијателни и одговорен ресурс за ефикасноста и ефективноста на една организација (Milkovich & Boudreau, 2004)<sup>120</sup>. Менаџирањето на човечките ресурси е стратешки и кохерентен пристап во менаџирањето на една организација, највреден дел- луѓето кои работат таму кои индивидуално и колективно придонесуваат за исполнување на целите (Armstrong, 2006). Според Storey (1989), менаџирањето на човечки ресурси е како сет на поврзани политики со идеолошка и филозофска основа. Во години на брз технолошки развој, важноста на човечките ресурси за развојот и растот на една организација е од огромно значење. Стратешкиот менаџмент на човечки ресурси е нов пристап кој овозможува поврзување на вештините на вработените со целите на организацијата. Овој

---

<sup>119</sup> Duke, Udono (2012), “A New Paradigm in Traditional Human Resource Management Practices”, *Journal of management and sustainability*

<sup>120</sup> Milkovich, Boudreau, (2004), *Human Resources Management*, Editions Richard Irwin

менаџмент е дел од менаџментот на човечки ресурси (Truss & Gratton, 1994)<sup>121</sup>. Тој може да биде дефиниран како поврзување на стратешката улога на организацијата за менаџмент на човечки ресурси како стратешки партнер за развој на организацијата за формулација и имплементација на стратегиите на организацијата преку активности на човечки ресурси како вработување, избор, тренинзи и награди за вработените (Sinha, 2014). Тој ја соединува функцијата на човечките ресурси со основата на бизнис целите. Човечките ресурси се во центарот на организацискиот успех, а луѓето учествуваат во се што прави организацијата. Ефективен менаџмент на човечки ресурси бара да ги признае вработените како нејзин највреден дел. Ресурсите се импутот или факторот кој го има компанијата за да ги остварува своите задачи (Grant, 1991). Менаџирањето на вработените ефективно бара континуирано напорна работа. Секоја организација која ја препознава важната улога на вработените и ја вреднува нивната работа, ќе има бенефит од тоа. Стратешкиот менаџмент на човечки ресурси е креиран за да им помогне на организациите да ги препознаат потребите на вработените при креирање на целите на организацијата. Тој бара да се размислува однапред и да се планираат начини за организацијата да ги препознае потребите на своите вработени, како и вработените подобро да се запознаат со потребите на организацијата. Организацијата која работи на тоа да ги препознае потребите на вработените може да негува работна атмосфера корисна за продуктивност и развој. Да се биде во можност однапред да се планира за вработените, ќе помогне за подобрување на вештините на вработените кои избираат да работат за организацијата. Подобрувањето на стапката на задржување на вработените, може да ги намали средствата потребни за ангажирање на нови вработени. Разбирањето за потенцијалот на ресурсите на организацијата и оптимизација на резултатот на таков ресурс, претставува движечка сила за човечките ресурси да станат клучен дел за креирањето на компетитивна предност на организацијата (Sunil, 2003). Стратешкиот менаџмент на човечки ресурси во неговата практика е да привлекува, развива, наградува и зачувува вработени за бенефит и на вработените и на организацијата во целост. Одделите за човечки ресурси кои практикуваат стратешки менаџмент на човечки ресурси не работат индивидуално во сила; тие комуницираат со другите оддели во организацијата за да ги разберат целите и да креираат стратегии кои ги поврзуваат целите и на одделите и на организацијата. Како резултат, целите на одделот за човечки ресурси ги одразува и поддржува целите и на остатокот на организацијата. Стратешкиот менаџмент на човечки ресурси се гледа како партнер за организациски успех, спротивно на тоа да се гледа како потреба за правно усогласување или компензација. Стратешкиот менаџмент на човечки ресурси го користи талентот и можноста во одделите човечките ресурси да ги направат другите оддели појаки и поефективни. Прашањето: “Како владите може да го намалат трошокот за вработените, а истовремено да обезбедат јавни службеници кои ќе останат вклучени и продуктивни?”<sup>122</sup> е стратешко прашање. Во оваа смисла, ОЕЦД дава

---

<sup>121</sup> Truss, Gratton, (1994), “Strategic human resource management: a conceptual approach”, The international Journal of Human resources management, Vol.5

<sup>122</sup> See <http://www.oecd.org/gov/engaging-public-employees-for-a-high-performing-civil-service-9789264267190-en.htm>

своја анализа и препораки. Препораките претставуваат 14 принципи за употреба на јавната администрација врз основа на три столба: **1) Култура и лидерство засновано на вредности, 2) Ефективни јавни службеници со вештини, 3) Одговорен и адаптивен систем на вработување.**

**Барањата и водичот од ЕУ акито се основа за Принципите на реформите во јавната администрација за земјите- кандидатки. Принципите на реформите во јавната администрација се исто така изведени од меѓународните стандарди и барања, како и од добрите практики на ЕУ и ОЕЦД. Како минимум барање за добра администрација, усогласеност со овие принципи треба да биде осигурана (види Анекс 1).**<sup>123</sup>

**За СИГМА/ ОЕЦД,** “јавниот сервис е една од клучните елементи за јавната администрација. Правно добар дизајниран и менаџиран јавен систем овозможува за државата да достигне адекватно ниво на професионализам, одржливост и квалитет на јавниот сервис во сите делови на администрацијата и да овозможи подобри услуги за граѓаните и бизнисите”<sup>124</sup>.

Модерниот конституционален јавен сервис во една демократија евозможен само доколку се исполнети следните услови:

- поделба на јавната и приватната сфера;
- поделба на политиката и администрацијата;
- индивидуална одговорност на јавните службеници;
- доволна заштита на работа, ниво на плата и стабилност и јасно дефинирани права и обврски на јавните службеници;
- вработување и унапредување засновано на мерит-системот

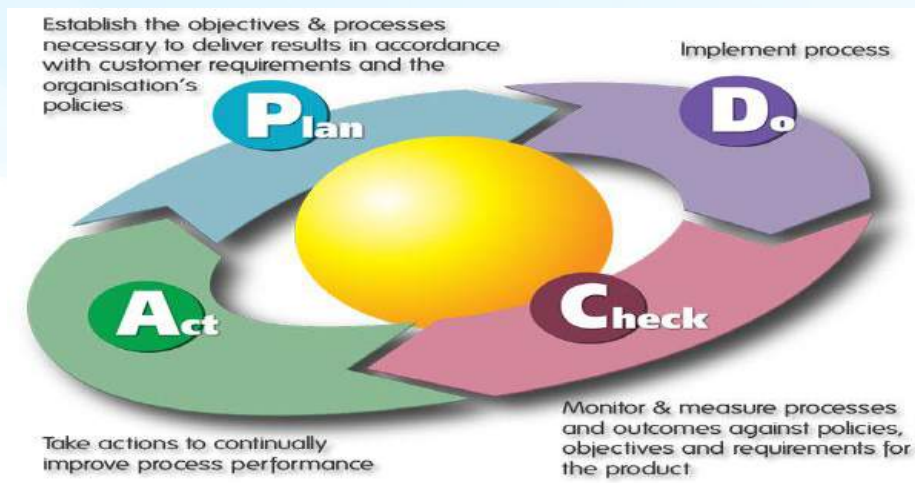
Во однос на имплементацијата и подобрувањето на менаџирањето на човечки ресурси при имплементацијата на нови процеси и подобрувања, *ISO 9001* ја препорачува методологијата позната како Планирај-Направи-Провери-Делувај ([Plan-Do-Check-Act \(PDCA\)](#)). Оваа методологија бара добра документација и чување на податоци за одговорност. Се фокусира на бизнис исходи и ги користи за мерење на извршувањето: додадена вредност на процесните активности, квалитет на производот, задоволство на потрошувачот.

---

<sup>123</sup> See <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>

<sup>124</sup> See <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>, p.39

Табела 2: Планирај-Направи-Провери-Делувај



Предизвиците при менаџирањето на човечките ресурси се: бирократски неефективни практики на човечки ресурси, политичко влијание и административни системи кои не ја наградуваат продуктивноста или квалитетот. Во овие системи можноста за промена е многу мала. Во овој контекст на јавна администрација или реформа на јавниот сектор, функцијата на менаџирање на човечки ресурси е уште поголема.

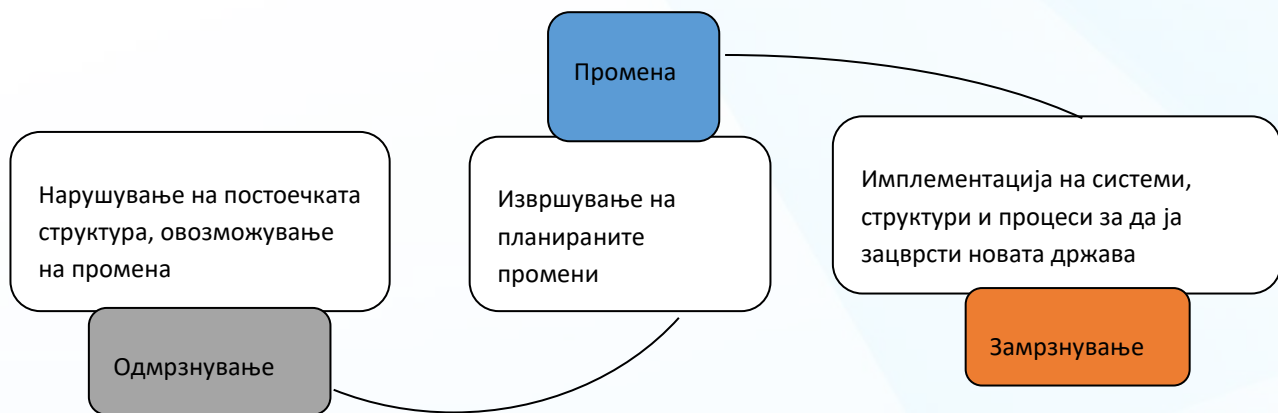
Секоја организација редовно поминува низ одредени промени. Стресно е за персоналот, дури може да има и промени и сигурносни ризици за индустриските активности. Соодветен менаџмент на промени, заснован на клучни вредности на институциите (помалку отколку впечатокот дека политичките одлуки донесени без притоа да се земат во предвид вработените, па дури и мисијата на институцијата), може силно да придонесат кон привлекување на нови вработени или да ги намами постоечките да останат.

Дури и тие да може да бидат поврзани, промени и реформи не се исто. Дефиницијата на ОЕЦД е следната; "процес во кој промените се направени формално преку "правила на играта" - вклучувајќи закони; регулативи и институции-да се адресира проблемот или да се постигне цел како економски раст, заштита на животната средина или намалување на сиромаштијата". Контекстот на промени вклучува комплексни политички процеси, особено кога се гледа на тоа дека реформите имаат за цел да редистрибуираат економска, политичка или социјална моќ".<sup>125</sup>

<sup>125</sup> OECD, 2006, DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment - Good Practice, Guidance for Development Co-operation, OECD, Paris, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7239>

Во менаџмент на промените секоја важна промена ќе предизвика и промена во однесувањето на луѓето. Нови лидери ќе бидат повикани да истапат, ќе се променат работни места, нови вештини и капацитети мора да се развијат и луѓето ќе почувствуваат несигурност и ќе се побунат. Да ги решаваш овие состојби на дневно ниво ја става брзината, моралот и резултатите во ризик. Дисциплиниран пристап на менаџмент на промена мора да биде еден од четирите столбови од било кој трансформациски пристап (види ја табелата подолу за Деталниот стратешки трансформациски пристап). Овој пристап заснован на факти бара прибирање на податоци и анализа, планирање и дисциплина при имплементација како редизајн на стратегија, системи и процеси. Треба да биде целосно интегриран во дизајн на програма и донесување на одлуки, и информативно и за да овозможи правец за стратегија. Треба да биде заснован на реална проценка на историјата на организацијата, подготвеноста и капацитетот за промена. И треба да ги поврзува иницијативите за промена заедно. Формален пристап за менаџирање на промена-почнувајќи со тимот на водичот и потоа вклучување на важни чинители и водичи, треба рано да развие промени во организацијата кои ќе се адаптираат<sup>126</sup>. Како што се развиваат процесите на трансформација преку стратегии, дизајн и имплементација така тие влијаат на одредени нивоа во организацијата. Напорите за промена мора да вклучат планови за идентификација на лидери и да бараат одговорност за дизајн и имплементација преку организацијата.<sup>127</sup>

**Табела 3: 3 фази на менаџмент на промена- моделот на Левин**



<sup>126</sup> Ten guiding principles in change management, [https://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand\\_Ten-Guiding-Principles-of-Change-Management.pdf](https://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand_Ten-Guiding-Principles-of-Change-Management.pdf)

<sup>127</sup> Ibidem

## **2. Нова правна рамка за вработувањата во јавниот сектор и поставување основи: вработување, почеток на работа, зачувување на вработените и кариерен и талент менаџмент**

### **2.1. ВРАБОТУВАЊЕ**

Ефективното планирање и менаџирање на вработувањето и изборот на кандидати е важно за една организација за да го подобри своето работење и да ја зголеми својата конкурентивност. Еден од најважните кандидати на вработувањето и процесот на избор е да се има соодветни менаџери кои се способни да планираат и менаџираат процес кој е соодветен за организацијата и нејзините стратегии и ресурси. Кога нема конкурентивност (или не е доволно присутна) во една институција, побрза алтернатива за тренинг (развој на способностите кај постоечкиот персонал) да се достигне ова е да се направи надворешно при процесот на избор. На друга страна кога е неопходно вработување, тоа е можност за да се донесе некој кој е способен на краток и долг рок. Основните алатки за вработување се опишани на работно место (помалку од една страна со опис на работната позиција и потребните квалификации), објава на огласот, прием на апликации, анализа на ЦВ, интервјуа и избор на најдобриот кандидат (со можност за резервна листа, особено ако постои простор за преговори (за плата) по изборот на кандидат, што значи дека постои можност, најдобриот, кандидат да не ја прифати понудата). Вработувањето во јавните институции е дефинирано преку јасни текстови (понекогаш дури и со закон), но се уште постои можност за маневар при изборот, особено за изборот (фазата за прием на ЦВ и интервјуирање), кој може да биде заснован на листа на квалификации, потреби и оцена за секој од кандидатите за секоја квалификација (по можност многу едноставен систем, на пример 0-1 или 0-1-2), и да се избере кандидатот со најдобра оцена.

За СИГМС/ ОЕЦД: Клучни барања поврзани со менаџирање на човечки ресурси:

Професионализам на јавниот сервис е обезбеден преку добри менаџерски стандарди и практики на менаџирање на човечки ресурси.

**Табела 4: Клучни барања поврзани со менаџирање на човечки ресурси во јавниот сектор**

**Вработувањето и отпуштањето на јавни службеници засновано на мерит-системот е од исклучително значење за обезбедување на јавен сервис кој е одржлив кој може да развие и имплементира политики кои се ефективни, без оглед на промените на власта. Здрави процедури за избор се предуслов за професионален јавен сервис, но тие мора да бидат пропратени со други алатки на менаџирањето на човечки ресурси, како што се наградувањето, вреднување на извршувањето на обврските, професионални обуки и развој, мерки за интегритет и дисциплински процедури. Овие се потребни не само за да се привлечат ценети вработени во јавниот сервис, туку и да се задржат и мотивираат за да се постигнат стратешките цели на земјата.**

**Принцип: Вработувањето на јавни службеници е засновано на мерит системот и еднаков третман во сите фази; критериумите за деградација и престанок на**

**вработувањето се јасно одредени. 1. Вработувањето и изборот** во јавниот сервис, без разлика дали е внатрешно или надворешно, и без разлика на категоријата на јавен службеник, е јасно заснован на мерит- системот и еднакви можности. **2. Општите критериуми за подобност** за аплицирање во јавниот сервис и основните провизии кои осигуруваат квалитет се дефинирани со примарната правна рамка. Деталните процедури, вклучувајќи и специфични барања за влез во секоја категорија, опис на работна позиција, профил на компетенции, методи на избор, систем на оценка и состав на комисиите за избор се дефинирани со секундарната правна рамка. **3. Комисиите за избор и вработување** вклучуваат личности со искуство и експертиза за оценка на различните вештини на кандидатите за влез во јавната администрација и нема политичко влијание. **4. Кандидатите кои не се избрани имаат право на жалба против нефер одлуките за вработување.** **5. Заштита против дискриминација на лицата кои аплицираат за јавната администрација** и за вработените е обезбедена од сите административни тела во согласност со принципите за еднаков третман. Во случаите јасно дефинирани со закон, опсежна еднаква репрезентативност е земена во предвид при изборот на кандидати. **6. Објективни критериуми за отпуштање на јавни службеници се јасно дадени во законот.** **7. Јавните службеници имаат право да се жалат против нефер отпуштање или деградирање.**

Извор: СИГМА/ ОЕЦД

## 2.2. ПОЧЕТОК НА РАБОТА

Во моментот не постои воспоставен систем за отпочнување на работниот процес кои властите и службата го следи за запознавање на новите јавни службеници или оние кои се дојдени на работните позиции со трансфер. Општо земено, постои недостаток на воведување на новите вработени на нивните работни позиции, овој процес зависи од преференциите и вештините на менаџерите. Најчесто, најискусниот вработен се одредува како ментор од кого се бара да посвети внимание на нововработениот. Овој процес е одреден од личниот пристап на менаџерот и колегите и води кон тоа учење преку правење. Кога се прераспределува или вработува јавен службеник преку внатрешен оглас, или за пополнување на постарите менаџерски позиции, овој процес не постои (и не е регулиран). Почетокот на работата за практиканти и ново вработени јавни службеници во јавната администрација не вклучува обврска за здобивање на други основни знаења и вештини. Обуките се важни за ефикасна работа на нововработени. Покрај обуките важна е и улогата на менторите. Како и да е, назначувањето на ментор е обврска која е занемарена и ретко практикувана. Посебното внимание на менторот цели кон воведување на нововработениот во работната средина, писмено или усно, како и да му помогне да се интегрира во тимот. Добро менаџиран почеток на работа штеди време во кое нововработениот почнува да чувствува припадност кон организацијата и во кое ќе почне добро да функционира. Овој процес треба да биде време во кое менаџерот му посакува добредојде на нововработениот во организацијата. Тоа време во кое се даваат информации за очекувањата од него и за извршувањето на обврските, за организационата култура, како и за политиките и процедурите на организацијата и тоа треба да биде обид за социјализација со организацијата. Вработените кои не се добро воведени во работата често може да не успеат да ја разберат организацијата или пак улогата која ја имаат во



неа. Во Северна Македонија, вовед во почетокот на работата на јавен службеник кој направил трансфер или бил превземен од друго тело (вклучувајќи и унапредување) формално не постои во пракса бидејќи се смета дека овој вработен е искусен и не му треба вовед во работните обврски. Како и да е, јавниот службеник кој добива нови обврски треба да помине вакво време (како што е менторство, специјална обука под програмата за континуиран професионален напредок, итн.) за вработениот да постигне високо ниво на професионалност за кратко време. Дополнително, процедура за предавање на обврските не постои, освен за менаџерите што е пречка за брз вовед во некоја работа. Квалитетот на почетокот на работа е определен и од вештините, искуството и знаењето на менаџерот од кого се очекува да помогне во интеграцијата во организацијата, да обезбеди поддршка за работа и да ги обучи нововработените да работат самостојно во краток период. Со оглед на тоа дека често нема доволно време за долг вовед во работата, па практиката покажува дека менаџерите им доделуваат материјали за читање на нововработените, па заради овој начин на вовед во работата овие вработени може да не бидат корисни за организацијата и до 6 месеци. Од друга страна заради недостиг на време и капацитет на организациите за постепен вовед во работата, на нововработените им се доделуваат обврски („фрлени во огин“) и треба да учат од она што го работат. Општата пракса покажува недостатоци во системот и потреба за подобро организирање за вовед во работата, обуки, формални програми за ментори кои ќе ја земат во предвид важноста на организационите социјализирачки тактики, како и обуки за менаџерите кои треба да знаат како да ги применуваат овие тактики и да ги запознаат нововработените со работата- за да може нивното знаење и потенцијал да служи што е можно побрзо за доброто на одделот во кој работат. За да се подобри ова, односно да се обезбеди побрза адаптација на вработените во јавната администрација, препорачливо е да се земат во предвид следните мерки:

1. Потребно е целосно регулирање на процесот на вовед во работата во форма која ќе биде задолжителна за сите видови на вработување (со дозвола за различни нивоа на амбиција) - практиканти; нови искусни вработени, но за првпат вработени во јавната администрација; за постоечки јавни службеници во случај на трансфер или промоција, итн.
2. Воведот во работата треба да вклучува здобивање со други основни вештини и знаење потребно за работа во јавната администрација, како што се јавни политики, стратешко планирање, финансиски менаџмент, буџетски систем и јавни финансии, анализа на регулаторното влијание, менаџмент на човечки ресурси, борба против корупцијата, проектен менаџмент и други.
3. Назначување на ментор е обврска која е занемарена, но која е корисна за практикантите и нововработените, како и при случаи на трансфер или превземање од друго тело.

Еден од најважните фактори за подобрување на процесот на воведот во работата на нововработените е континуиран тренинг на поголема група на менаџери за да се подобрат нивните вештини за менторирање и за менаџирање на човечки ресурси. Ова ќе води кон тоа повеќе менаџери да придонесат кон подобро менторирање и вовед во работата на нововработените.

## 2.3. ЗАЧУВУВАЊЕ НА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Во моментот нема официјална политика за зачувување на вработените во Северна Македонија. Високата стапка на менливост ги предизвикува следните ефекти: претставува голем трошок бидејќи добро обучените јавни службеници ја напуштаат јавната администрација, потребно е обезбедување на дополнителни ресурси за нововработените, го поткопува ефектот на одделите или телата во периодот на трансфер и обуки за нововработените, обидот за намалување за големиот број на промени на работните места може да биде комплексно и скапо затоа што бара анализа на причините и развој на систематски и специфични мерки за да ги задржи вработените кои одговараат на одредени категории на јавни службеници, ја поткопува институционалната меморија и негативно влијае на мотивацијата на вработените кои остануваат во овие тела со голем број на промени во работните места.

Проблемот со големиот број на промени е забележан и од надворешните засегнати страни. Потребата за политики за зачувување на вработените и добар менаџмент на човечки ресурси е посебно нотирани во извештајот на Европската Комисија, каде во однос на административните капацитети се нагласува дека е потребно „да се направат дополнителни напори за да се креира политика за зачувување на вработените која може да одговори на обемот на работата и бројот на промени на вработените“.<sup>128</sup> Дополнително, Европската комисија ја истакнува потребата Северна Македонија да создаде ефикасна политика за зачувување на вработените за обезбедување на континуирана и стабилна политика за човечки ресурси.

Во постоечкиот систем за менаџирање на човечки ресурси во јавната администрација е адаптиран на старата генерација на јавни службеници чии приоритети, цели и мотивациски фактори се менуваат побрзо и во однос на менаџирањето на човечките ресурси со трендот во приватниот сектор. Во овие услови, практиките од приватниот сектор носи поголема менаџерска флексибилност, механизми за награда на работата и иновативни мерки за зачувување на вработените- со кои јавната администрација не може да се натпреварува соодветно. Затоа за да се превенира големата промена на работните места, мотивацијата и задоволството кај вработените се клучни фактори кои зависат од тоа дали системот сам ќе обезбеди адекватни работни услови и дали менаџерите имаат вештини да ги искористат вештините на вработените, еднакво да ги поделат работните обврски, да ја задржат добрата работна атмосфера, да го препознаат и елиминираат недостатокот во работата на одредени вработени, итн.

За добра политика за зачувување на вработените потребно е да се адресираат сите идентификувани ресурси за демотивација и незадоволство, но на долг рок потребно е да се најдат мерки за зачувување на вработените кои не претставуваат товар на менаџирањето на човечки ресурси на менаџерите. За да биде ефективна на долг рок оваа политика треба да вклучи различни аспекти од системот на јавни службеници, како: а) финансиски работни услови, б) процедури за евалуација и унапредување, в) професионални обуки, дополнително образование и кариерен развој, г) подобрување на вештините на менаџерите.

---

<sup>128</sup>

Ibid. page 48.

За да се зачуваат вработените во јавната администрација се предлага да се превземат следните мерки:

1. Да се обезбеди специјално внимание на вработените кои се од исклучително значење за постигнување на стартешките цели.
2. Воспоставување на политики за идентификација на недостаток од вработени. Најголем недостаток има кај следните позиции: правни работи, ИТ, финансии, експертски позиции, високо ниво на инженерски работни позиции и нормативни работни места.
3. Има недостаток на централна база на податоци за промените на работните места. За подобро разбирање на незадоволството кај јавните службеници е препорачливо постоење на веродостојна база на податоци за промената на работни места.

Со оглед на атрактивноста на модерните практики на менаџирањето на човечки ресурси од приватниот сектор и трансферот на вработени во овој сектор, политиката за зачувување на вработените мора да ги анализира и да се прилагоди на факторите за мотивација на новата генерација на вработени во јавната администрација, како и на трендовите во приватниот сектор.

#### **2.4. КАРИЕРЕН МЕНАЏМЕНТ**

Кариерниот менаџмент во моментот претставува значаен предизвик со оглед на тоа што нема индивидуализиран пристап кон јавните службеници кои можат соодветно да ги проценат афинитетите и можностите на вработените и соодветно да ги насочат кон развој на кариерата. Во Законот за јавни службеници и релевантни подзакони има одредени предуслови за кариерен менаџмент: план за човечки ресурси, натпревар за пополнување на работните места, поставување на работни цели и оценка на работата која е спроведена преку периодични интервјуа и која треба да резултира со предлог за професионален развој за да се подобри работата на јавните службеници, можноста за разни обуки вклучувајќи и обуки поврзани со ЕУ, етички кодекс за службениците, итн.

Кариерен менаџмент преку советување, континуирани тренинзи и други мерки се смета како една од најефикасните насоки за привлекување и зачувување на квалитетните вработени во јавниот сектор.<sup>129</sup> Ако кариерниот менаџмент во јавниот сектор остане неразвиен постои ризик за неможност за привлекување и зачувување на квалитетни вработени.

За да се подобри кариерниот менаџмент кај јавните службеници, особено оние со голем потенцијал, препорачливо е да се превземат следните мерки:

---

<sup>129</sup> Cedefop, *Career development at work: A review of career guidance to support people in employment*, Cedefop Panorama series; 151 Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, page 12.

1. Евалуација на потенцијалите за кариерен менаџмент треба да биде вклучена во евалуациониот процес (не само систем на оцена) за систематски да се идентификуваат јавните службеници со поголем потенцијал, како и да се посвети поголемо внимание на вработените и нивните кариери во форма на обуки и советување.
2. Предложено е зајакнување на улогата на организационите единици (корпоративни единици) одговорни за менаџирање на човечки ресурси за да се обезбеди соодветна поддршка за менаџерите во однос на кариерниот менаџмент на пониските нивоа на јавни службеници.
3. Кариерниот менаџмент треба да се однесува на одредени категории на јавни службеници со повисоко ниво на развоен потенцијал. Менаџерите треба да можат да ги препознаат јавните службеници со потенцијал и да ги водат низ постоечките тренинг програми за кариерен менаџмент.

## 2.5. ТАЛЕНТ МЕНАЏМЕНТ

Концептот за талент менаџмент произлезе од недостатокот на вештини, променлива демографија, зголемена разноликост на работната сила и баланс на работниот живот, што претставува тешкотија за организациите да привлечат вработени кои ќе го подобрат бизнисот. Затоа организациите се обидуваат да привлечат талентирани вработени однадвор или пак да ги развијат внатрешно. Но што значи „талент“ и како организациите може да привлечат вакви вработени и да ги задржат? Таленти се оние кои може да направат разлика во извршувањето на работните обврски преку директен придонес или пак преку демонстрација на потенцијал на долг рок. Талентирани вработени се оние кои го имаат правото знаење, вештини, однесување за да придонесат кон успехот на организацијата. Што значи да се имаат вистинските квалитети зависи од организацијата, индустријата во која се работи, како и типот на работата. Специјализиран инженер треба да има различно знаење, вештини и однесување од некој кој треба да е одговорен за човечки ресурси. Како и да е, и двајцата можат да придонесат за високо остварување на целите на една организација.

Што може една организација да направи за да ги менаџира овие таленти? Талент менаџмент е процес на систематско привлекување, идентификација, развој, поврзаност, зачувување и прераспределба на индивидуалци кои се од исклучителна важност за организацијата или заради нивниот висок потенцијал или пак затоа што ги пополнуваат клучните улоги во една организација. Талент менаџментот се состои од она што современите организации го развиваат за зачувување и привлекување на талентирани индивидуалци. Ваквите напори треба да се дел од стратегија за таленти и менаџираниот систем да се усвои со цел да го мери повратот на инвестицијата. Терминот „талент“ може да се користи за да ја вклучи целата работна сила на една организација и затоа се носат инклузивни погледи за организацискиот пристап за развој и зачувување на вработените. Многу организации вработуваат менаџери за таленти (без разлика дали тоа им е титулата или пак само се во таа улога) за да пронајдат талентирани индивидуалци, да ги прилагодат и охрабрат да се прилагодат кон постоечките и идните потребни вештини на организацијата. Ова се некои важни аспекти на талент менаџментот:

### 1. Привлекување на таленти

Можноста да се привлечат таленти однадвор зависи од тоа како се гледа на организацијата, индустријата или секторот во која работи и дали ги делат истите вредности со организацијата. Креирањето на бренд е значаен за привлекување на таленти однадвор.

### 2. Развој на таленти

Развојот на таленти треба да биде поврзан со другите иницијативи за развој и учење вклучувајќи формални и неформални интервенции во учењето. Учесниците во талент менаџментот ги вреднуваат обуките, менторирањето и особено запознавањето со луѓето со искуство во организацијата.

### 3. Талент менаџмент

Инвестицијата во развој на менаџмент и лидерство имаат позитивно влијание врз зачувувањето на талентите. Процесот на успешно планирање им помага на организациите во идентификација и подготовка на идни лидери за пополнување на клучни позиции. Проблематично е и следењето и евалуацијата на талент менаџментот. Истата е тешка, бараат валидни квантитативни и квалитативни податоци, но е потребна за да се види дали инвестицијата е во сооднос со потребите на организацијата.

## 2.6. КОМПЕТЕНТНОСТ И ОБУКИ

Делот на компетентност и обуки е важна основа за градење на развојни политики на човечки ресурси и треба да се заснова на следново:

- Знаење за постоечките компетенции (за релативно мали институции, ќе биде добро да имаат листа на сите вработени со сите нивни компетенции дадени во датабаза).
- Идентификација на приоритетите за развој на компетенциите (засновано на SWOT анализа и анализа на потребите за обуки)
- Тренинг програмите развиени од организациите за себе, идентификација на најкорисните обуки не се многу корисни.

Треба да биде забележано дека за одреден персонал, обуките се корисни за можна идна работа (развој на компетенциите), но исто така да овозможи вработените да имаат навика за обуки и да дозволат да бидат обучени за нешто што можеби ќе го работат во иднина: доколку некој не следел ниту една обука многу се мали шансите тој да има позитивно мислење за промени доколку се бараат од него во организацијата и да го проследи својот прв тренинг на 50 години. Од овие причини треба да се одреди кој би ја следел која тренинг сесија и за ова треба да се земат во предвид потребите на организацијата (пред се според менаџерот), потребите на секторот за транспорт и желбите на оние што ги следат обуките. Ова може да води до дефинирање на "менаџмент на предвидување на вработувањето и компетенциите"- ова е всушност француски концепт наречен *Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences*

(GPEC)<sup>130</sup>, или поедноставно политика на талент менаџмент. Ваква политика треба да има намалено ниво на амбиција, барем на почетокот (многу амбициозни политики во оваа област се покажале како неподобни за имплементација). Дел од овој талент менаџмент е висок развој на потенцијали: идентификација (на пример преку годишни состаноци на високиот менаџмент), во институцијата на луѓе (особено млади) со висок потенцијал и креирање на кариерни патишта (тренинг сесии и задржување на позицијата) за да ги развие нив во идни директори доколку ги постигнат очекувањата.

### **3. Секундарни градечки блокови**

За да се развијат човечки ресурси и компетенции во една организација, важно е да се создаде организација со добри работни услови кои привлекуваат нови вработени, но и ги чува постоечките. Од други искуства, како Тотал (француска нафтена компанија), анализите покажуваат дека платата има скромна улога во атрактивноста на една компанија. Вработените сметаат дека е поважно да работат во организација која ја вреднуваат, нејзините вредности и нивна имплементација (институција која ги споделува вредностите, а потоа делува спротивно на нив е во ризик да ја изгуби довербата).

Но исто така вработените сакаат да работат во организации со добро менаџирани човечки ресурси. Навременото исплаќање, баланс помеѓу работата и личниот живот, можноста за унапредување, можноста да бидеш вреднуван во една организација (што вклучува кратки линии за валидација на хиерархијата), посветеноста на високиот менаџмент, или фактот што менаџерот вика добро утро на своите вработени, итн. се моќни алатки како и нивото на плата, за да се создаде долготрајна припадност.

#### **3.1. ЗДРАВЈЕ И ЗАШТИТА НА ВРАБОТЕНИТЕ**

Здравјето и заштитата на вработените не е само правна обврска туку и морална, и е основа за привлечност на организацијата: никој не сака да работи во организација која се гледа како несигурна. Како и да е, подобрувањето на безбедноста на вработените е долг и комплексен процес (она што следи е истражување на Шел за здравје и безбедност), со 5 нивоа- некогаш може да поминат години за да се стигне од едно на друго ниво:

- Најниското ниво на безбедност е „патолошкото“ ниво (никој не е одговорен за безбедноста, безбедносните правила се гледаат како заштита на луѓето за да може да работат)
- Следното ниво е “реактивното” (одговорниот за здравје и безбедност е главен, но правилата се донесени после незгода и се гледа на нив како скапи за нив и за загуба на продуктивноста)
- Трето е “статистичкото” ниво (менаџментот е одговорен, веродостојни податоци се собрани и анализирани за да се усвојат безбедносни правила)

---

<sup>130</sup> See <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/accompagnement-des-mutations-economiques/appui-aux-mutations-economiques/article/gestion-previsionnelle-de-l-emploi-et-des-competences-gpec>

- Четвртото ниво е “активното” ниво (сите се главни, безбедноста е контролирана и со подизведувачи, никој не смета дека безбедноста и штети на продуктивноста)
- Петто и најнапредно ниво е “генеративното” ниво (секој може слободно да му даде совет на друг, целиот процес е создаден да ги елиминира сите ризици, и нема никаква контрадикторност помеѓу безбедноста и продуктивноста)

Фреквенцијата на индекс, бројот на незгоди кој е најмалку еден ден од работата на милион изработени часови, тоа во просек од над 20 за индустрија (тоа е француски просек) може да се намали под 10, па дури и под 5 во многу сектори. Генеративно, индексот може да се намали и под 1 или 2.

### **3.2. ПЛАТА, БЕНЕФИЦИИ И КОМПЕНЗАЦИИ**

Платата е важен фактор за привлечност (иако не е единствен, види погоре). Важно е да се исплаќаат вработените навремено. Променливиот дел од платата, особено ако е препознаен како фер процес заснован на периодична евалуација по интервју (на пример секоја година, пред одбележување, особено кога станува збор за јавните службеници во Северна Македонија) е мотивациска алатка но не е доволно ефикасна како што се мисли. Можноста да бидеш унапреден (и можноста за поголема плата и одговорност) е исто така мотиватор. Бенефициите (социјално) и други компензациски шеми (како кола, или паркинг) се исто така важни.

### **3.3. МЕНАЏМЕНТ НА ПРОМЕНИ**

Секоја организација поминува низ промени. Тоа е стресно време за вработените и може да води кон нивно заминување, па дури и безбедносен ризик за одредени индустрии. Соодветен менаџмент на промени, заснован на вредностите на организацијата (отколку впечатокот дека се превземени политички одлуки без соодветно земање во предвид мислењето на вработените или вистинската мисија на организацијата) може да биде важен придонесител за атрактивноста на нововработените и желбата за останување на постоечките вработени.

### **3.4. ОДНОСИ СО СИНДИКАТИТЕ**

Тие се дел од човечките ресурси и клучен елемент на една стратегија за човечки ресурси, но оваа точка не е приоритет за човечките ресурси и развојот на компетенции.

### **3.5. ИНФОРМАЦИСКИ СИСТЕМ**

Вработените се менаџирани преку информациски систем (страна, две, електронска база). Не е клучно за развој на компетенциите но е важно за соодветен менаџмент на податоци (креирање на листа на компетенции на вработените, итн.). Достапноста на ажурирани организациони листи е прв доказ за квалитетот на менаџирањето.

### **3.6. ПЕНЗИОНИРАЊЕ И ЗАМИНУВАЊЕ НА ВРАБОТЕНИ**

Има бројни аспекти во однос на пензионирањето и заминувањето на вработени (со оставка, отказ...), но еден од најважните за стратегијата за човечки ресурси е анализата на компетенции на вработените кои заминуваат и подготовка за трансфер на истите на нововработените (преку предвременно вработување), како и трансфер на постоечките одговорности (види почеток на работа погоре). Бидејќи заминувањето во пензија може да се предвиди години понапред, треба да е полесно да се организира трансфер, но не е невообичаено одредена институција да го менаџира ова како изненадно заминување, што укажува на тоа дека треба широк потенцијал за подобрување. Доколку е договорено големо намалување на вработени (последно со случајот со железничката структура), се уште е можно да се изгради значаен менаџмент на човечки ресурси, убедувајќи ги преостанатите вработени дека тоа било неопходно, дека оние што си одат биле избрани транспарентно и со поставување на јасни цели (како цел на производство, 2% и 5% годишно) за да покажат дека ритмот на намалување на вработените е засновано на анализи и дека може да се продолжи со работата и испораката на добри резултати и после намалувањето. Доколку намалувањето на главните вработени е земено во предвид, треба да се покаже кој работен процес и цели ќе се напуштат за да се покаже издржаност на одлуката за намалување и за добивање на довербата кај преостанатите вработени.

### **3.7. СОГЛАСНОСТ**

Согласност е внатрешен процес на човечките ресурси дизајнирани за проверка на тоа колку организацијата ја почитува сопствената припадност. Можеби ова не може да се види од другите вработени во министерствата, но е важна алатка за луѓето кои ги водат човечките ресурси за да се идентификува каде не биле следени добрите намери.

### **3.8. КОМУНИКАЦИЈА НА ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ**

За да се промовира привлечноста и да се искомуницираат институционалните вредности, важно е човечките ресурси на еден или друг начин да комуницираат со вработените. Годишни извештаи, квартални писма до вработените со слика од нововработените или луѓето кои биле унапредени, други корисни и промотивни информации, летоци (или мејлови) со анализа на споделените проблеми (како префрлање на обврски кога некој ќе се пензионира) со интервјуа од неколкумина членови или разнолики статистики (удел на жените вработени...), достапни обуки, итн се примери за внатрешна комуникација која може да ја користат човечките ресурси. Комуникациската цел треба да биде однапред поставена според вредностите на институцијата и комуникацијата треба да следи (колку што е можно) рамка на овие вредности. За да се избегне заситување, околу 6 пораки за комуникација од човечки ресурси е доволно.

### **3.9. СИСТЕМ НА ВРЕДНУВАЊЕ**

Во основа системот на вреднување на извршувањето на обврските служи за давање на фидбек за вработените што треба да резултира со нивно подобрување во



извршувањето. Како и да е, за вработените да се чувствуваат мотивирани и посветени мора да чувствуваат дека системот на вреднување е фер и прецизен и дека договорените таргети се реални. Затоа, менаџментот треба да одреди фактори кои ќе го подобрат извршувањето на вработените за да извлечат позитивни реакции кај вработените, со што ќе ги мотивираат и ќе придонесат кон подобро извршување на обврските.

Системот на вреднување им помага на менаџерите да ги оценат вработените и да воведат систем на фер плаќање и унапредување. Овој систем може да им помогне и на вработените да го подобрат извршувањето на работните обврски и да им помогне на организациите да ги реорганизираат работните обврски за вработениот подобро да одговара на позицијата. Дополнително, овој систем може да открие несоодветни или неефикасни бизнис практики. Ефективен систем на вреднување на вработените го подобрува работењето и на работодавачот и на вработениот преку апликација на соодветен и навремен фидбек и тренинг. Процесот на вреднување на вработениот е значаен за организациите да ја зголемат продуктивноста на вработените и да го подобрат нивниот исход. Но, иако менаџирањето на извршувањето на обврски е многу важен, ретко добро се употребува. Многу компании не вложуваат напор да одберат добар метод на вреднување, и заради тоа само 55% од вработените веруваат дека е ефективен.

### **3.10. АНГАЖМАН НА ВРАБОТЕНИТЕ**

Ангажирањето на вработените е засновано на доверба, интегритет, двонасочна обврзаност и комуникација помеѓу организациите и нејзините членки. Тоа е пристап на зголемување на можностите за бизнис успех кој придонесува кон организациско и индивидуално извршување, продуктивност и добросостојба. Може да се измери. Може да варира од сиромашен до добар. Може да се потпомага и драматично да се зголеми; може да биде и изгубен и отфрлен. Ангажманот на вработените е за разбирањето на улогата во организацијата, како и да се знае каде припаѓа во целите и мисијата на организацијата. Нивниот ангажман е да се има јасно разбирање за тоа како организацијата ги пополнува целите и мисијата, како се менува за да ги исполни подобро, и се дава глас во патувањето да се дадат идеи и да се кажат гледиштата кои се земаат во предвид при донесувањето на одлуките. Ангажман на вработените значи целосна вклученост како член од тимот, фокусиран е на јасна цел, со доверба и охрабрен, примајќи редовен и конструктивен фидбек, поддржан за равој на нови вештини и препознаен за достигнувањата. Ангажираните организации имаат јаки и автентични вредности, со јасни докази за доверба и праведност засновани на заедничка почит, каде двостраните ветувања и врзување- помеѓу работодавачите и вработените- се разбриливи и исполнети. Охрабрувањето на луѓето може да биде ефективна алатка со полето на менаџирање со луѓето. Оваа техника може да се искористи за вклучување на вработените во програми за подобрување во рамките на организацијата. Авторитет, одговорност и обврски се делегирани со вработените за подобрување на процесите кои се под нивна надлежност без да треба да се побара дозвола од менаџментот пред да се направат промените. Ова може да се постигне само доколку се препознаени заложбите на вработените, се поздравени и наградени истите за нивната заложба за разрешување на проблемите. Кога се евалуира работната

способност на една организација, има неколку области кои треба да се евалуираат. Прво, вработените мора да имаат алатки и ресурси за да ја извршуваат работата ефективно. Вработените не може да се обвинуваат за неефикасноста на организацијата доколку ја немаат потребната опрема за извршувањето на обврските. Следно, мора секој вработен да го знае поединечно и да се осигура дека се свесни за нивната специфична улога во организацијата. Да се појаснат нивните одговорности и улоги. Исто така да се вклучи секој вработен во донесувањето на одлуки кои се од значење за неговата експертиза. Ова ќе придонесе за вработениот да се чувствува дека има збор во она што се случува во организацијата и тој ќе има чувство на припадност. Конечно, вработените треба да се чувствуваат дека имаат можност за се забавуваат со нивните колеги во одредено соодветно време. Ангажманот на вработените е пристап кој резултира со правите услови за сите членови на една организација да го дадат најдоброто, посветени на целите и вредностите на организацијата, мотивирани да придонесат за успех на организацијата, со свесност и за нивната добросостојба. Зголемувањето на ангажирањето на вработените е на браникот на човечките ресурси и менаџментот, што често води до небројни анкети, состаноци, шеми за наградување и други нови програми. Но некогаш најлесниот начин да се постигне ова е занемарен-започнува со секојдневна комуникација. Еден од најголемите предизвици денес за организацијата е да најде начин ефикасно да зборува со своите вработени. Редовната комуникација овозможува сите да ги разберат целите на бизнисот, како и нивното место за достигнување. Па со промените во технологијата и новите начини на комуникација, бизнисите треба да се осигураат дека им пристапуваат на луѓето на најсоодветниот начин. Испринтан меморандум бил ефективен порано, но тоа се минати денови организациите сега мора да осмислуваат начин на комуникација со многу генерации на вработени наеднаш- од кои многумина очекуваат брзо, забавно и глобално достапни аспекти на социјалните медиуми во нивните лични животи да се префрлат и во професионалниот живот.

Тешко е да се најдат аргументи против тоа да се ангажираат вработените. Тоа затоа што ангажираните и врзани вработени се положални, попродуктивни и посветени на организацијата за која работат. Тие одат и над определените обврски и е докажано дека одат кон изнаоѓање на иновативни идеи бидејќи навистина сакаат бизнисот да биде успешен и гледаат можности за подобрување. Во ова истражување, се разгледува улогата за комуникација за соодавање на врзана работна сила. Ефективна комуникација е како рецепт, секој си бара различен микс на состојки. Тоа е бидејќи секоја организација има своја култура која е различна и ќе го постави начинот на кој пораките се пренесени. Ќе порасне и развие како што растат и се развиваат луѓето, но состојките подолу се од огормно значење мора да се измешаат секогаш. Комуникацијата за ангажман бара микс на следните состојки:

- Јасна, конзистентна порака со соодветно ниво на информација
- Отвореност и искреност со автентичен тон
- Страст и врзување
- Цели, намера и насоки
- Јасност, транспарентност, мерки и одговорност

Овие состојки може изгледаат јасни и очигледни, но многу често организациите се фокусирани на бизнис страната на работата заборавајќи ја човечката поврзаност која треба да се случи за вработените вистински да се ангажираат. Разгледајте ги вашите скорешни комуникации и видете дали ги содржат сиве овие состојки- тешко е да се создадат рецепти понекогаш, но станува полесно кога сите ќе стекнат навика на креирање на отворен и автентичен начин на комуникација.

## **Дел 2: Компаративна анализа**

**Проценка на ранливостите и ризиците од корупција во процедурите за вработување и развојот на правила во јавната администрација**

### **4. Случајот на Франција**

#### **4.1. ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО ФРАНЦИЈА**

Има три јавни функции во Франција: државната јавна администрација, територијалната (локална) јавна администрација (општини област, региони) и здравствена јавна администрација. Јавни службеници, вработени на договор и привремено вработени ја обавуваат својата работа поврзана со јавната администрација. Да се биде јавен службеник во Франција е статут и не сите вработени во јавната администрација го имаат овој статут кој има и одредени привилегии (подобри плати, пензиски систем, подобри можности за кариерен развој, итн.). Вработените во трите сектори од јавната администрација во Франција се со статус. Како и да е, во одредени случаи се ангажираат и договорни агенти. Времетраењето на овие договори (определени или неопределени) зависи од причината за нивно вработување.

Има 5.448 милиони вработени во јавната администрација во Франција, не сметајќи ги оние 192,300 луѓе кои се со договори субвенционирани од владата. Тие вбројуваат 20% од сите вработени (со плата или без плата) во Франција и другите прекуокеански делови. Во однос на прецизните податоци: 2.393 милиони работат во државната јавна администрација, или 43.9% од вкупно вработените во јавната администрација: 79.9% во министерските области и 20.1% во националните владини институции. 1.895 милиони работат во локалниот јавен сервис, односно 34.8% од вкупно вработените јавни службеници. 1.161 милиони работат во здравствениот јавен сектор, тоа е 21.3% од вкупниот број: 88.4% работат во болници, 8.3% во старечки домови и 3.4% во други здравствени установи. Стапката на застапеност низ трите делови на јавната администрација (исклучувајќи ги вооружените сили и оние вработени од владата) е 72 вработени на 1000 жители: 82 на илјада во Париз, 84 на 1000 во француските прекуморски области и 69 на 1000 жители во останатите делови од Франција. Вработувањето се врши преку компетитивна процедура. Условите за вработување зависат од тоа дали е надворешен, внатрешен натпревар или познатиот трет натпревар и нивото на работа: категорија А, Б или В. Категорија А е за високи и средни позиции, Б е за средни и ниски и Ц за најниски позиции. Процедурата може да вклучува

пишани или усни тестови или избор од комисија. Што е примен кандидатот, условите за назначување зависат од јавната служба и категоријата на работно место. Францускиот кодекс за труд (*Code du Travail*)<sup>131</sup> обезбедува јасна рамка за индивидуалните и колективни врски помеѓу вработените и работодавачите. Колективните договори може да бидат утврдени помеѓу работодавачите и синдикатите покривајќи компанија или група на компании, или помеѓу асоцијации на компании и синдикати кои покриваат цела индустрија; подоцна, владата може да одлучи дали колективните договори ги покрива и оние работодавачи кои не се членови на бизнис асоцијациите.

Скоро 80 години по креирањето на статусот на јавни службеници, голема трансформација е направена во 2019 земајќи ги во предвид вредностите и принципите на јавните службеници. Оваа реформа има за цел градење на јавен сектор на 21-от век, кој ќе биде повеќе подвижен, отворен и привлечен со поефикасна јавна служба и поблиска до локалните нивоа. Овој проект кој беше објавен на 1-ви февруари 2018 година е плод на долги консултации: преку 50 состаноци организирани во 2018 година со 9 јавни организации и претставници од локалните заедници и здравствени работници.

По Втората светска војна, Франција ја основа школата за национална администрација (*Ecole Nationale Administration*)<sup>132</sup> кое е врвното школо за јавен менаџмент и овозможува вработување на високо ниво на јавни службеници за функции во јавната администрација. Високо селективни се испитите за влез во оваа школа. Штом влезат во оваа школа, избраните студенти стануваат јавни службеници. На крајот од студиите се распределени во различни министерства и институции во зависност од нивните резултати. Мерит-системот е основа за системот на вработување.

#### 4.2. НОВАТА ЛЕГИСЛАТИВА ОД 6-ТИ АВГУСТ 2019 ГОДИНА ЗА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

Да се направи јавниот сектор “поотворен и поефикасен” е целта на владата која сакаат да ја постигнат со овој закон. Новиот закон ги зголеми можностите за вработување со договори. Принципот на вработување на местата со статус останува ист, но полето за дерогација се зголемува. Овој закон е инспириран од новиот јавен менаџмент и претставува голема промена. Неговите цели се дел од програмата „Јавна акција 2022“, која има за цел да го забрза реформирањето на јавниот сектор.

*Повторно воведен систем: инструмент да се подобри ефикасноста и борбата против ранливоста и ризикот од корупција*

Овој закон содржи одредби поврзани со етиката на јавните службеници. Контролата е во рацете на **Високиот авторитет за транспарентност во јавниот живот**. Овие одредби влегоа на сила на 1-ви февруари 2020 година. Етичката контрола на јавните

---

<sup>131</sup> See <https://code.travail.gouv.fr>

<sup>132</sup> See <https://www.ena.fr/>

службеници претходно беше заснована на две тела: Етичката комисија на јавниот сектор и Високиот авторитет за транспарентност во јавниот живот. За да се направи системот појасен, овие две тела беа споени во едно во склоност на второто кое имаше надлежност да ја проверува имотната состојба на повисоките функционери од 2017 година. Сега неговата надлежност е зголемена. Сега мора да даде мислење за: а) проекти за креирање или превземање на работата на јавните службеници или оние на договор кои бараат да работат со пола работно време; б) планови за напуштање на јавните службеници во приватниот сектор, итн. Како и да е, законот предвидува дека ова тело автоматски да ги забрани барањата на агентите кои се вработени и чија хиерархиска позиција или природа го дозволува тоа. Ова се највисоките работни места: Одговорен на централна администрација, директори на области или интеробласти, генерални директори на региони, области, општини со повеќе од 40.000 жители, директори на универзитетски болници, административни магистрати и Ревизорскиот суд, членови на министерските кабинети, директори на кабинетите на територијалните авторитети, итн.

Нова етичка проверка е воведена за јавните службеници и оние на договор кои работеле во приватниот сектор во последните три години и се вратиле во јавниот сектор или се интегрирале на одредена позиција. Контролата на повисоките позиции е дадена на ова тело. Оваа задача е обавена пред назначувањето. За другите позиции контролата за етички ризик е поделена. Дополнително мислењата може да се имплементираат. Овие одредби се дефинирани на 30-ти јануари 2020 и се поврзани со етичката контрола на јавниот сектор. Влезени се во сила од 1-ви февруари 2020 година.

*Нова можност за отпуштање на вработените на договор во јавниот сектор: поефикасна администрација или зголемена ранливост и ризик од корупција?*

Можноста за вработување на договор е отворен и за високите менаџерски позиции во трите јавни функции: работата на Главен на област или заменик директор на централната администрација, заменик директор на болници, генерален директор на услуги на општините со повеќе од 40.000 жители, итн. Овие вработени се на определен рок. Нивните договори не може да се трансформираат во неопределени. Тие мора да подлежат на „обуки за новите функции кои ќе ги обавуваат, особено во однос на етика како и организација и функционирање на јавниот сектор“. Условите за вработување и плата се опишани со посебни одредби за овие три функции. Како и да е зголемувањето на ваков тип на вработување може да има и негативен ефект. Статусот на договорен вработен не е ист како и статусот на јавен службеник и има разлики во однос на пензиите, социјалните права, итн. Од друга страна имплементацијата на условите за избор може да отворат врата за ранливост.

*Проектни договори*

Како и во приватниот сектор, така и во јавната администрација има можност за проектни договори. Како и да е овие договори остануваат како дел од јавното право. Овој договор овозможува ангажирање на агенти за одреден проект. Договорот не може да биде за помалку од една година и може да се обнови за времетраење на проектот, до 6 години најмногу. Се однесува на сите хиерархиски категории (А,Б и В).

По завршувањето не може да се трансформира овој договор на неопределено време или да се заснова. Соодветна компензација е предвидена за порано завршување на договорот. Овие договори мора да содржат задолжителни одредби (опис на проектот, дефиниција на спроведените задачи, итн.). Јавната администрација мора да информира за обнова или завршување на договорот (два месеци за договор помал од три години и три месеци за договор повеќе од три години). Доколку предвремено се раскине договорот, агентот има право на компензација од 10% од вкупната исплата во моментот на прекин на договорот.

#### *Други можности за вработување според новиот Закон*

Јавната администрација може да ангажира договорни агенти за сите позиции (освен оние за истражување). Досега ваков тип на вработени можеа да имаат одредени институции регулирани со посебна одредба. Дополнително, државната администрација има можност за ваков тип на вработени за скоро сите постојани позиции. Прашање е дали „очекувањата на јавните службеници може да се изборат со еволуцијата на професии во јавниот сектор или со новите барања на корисниците на јавните услуги“, како и олеснување на мобилноста на вработените од приватниот во јавниот сектор. Договорните вработени може да бидат на било која хиерархиска поставена позиција, не само во категорија А, туку на било која кога природата на обврски, задачи и потреби го оправдува тоа. Тие исто така може да се вработат „кога позицијата не бара обуки овозможувајќи пораст на правото на користење во тело на раководни позиции“. Законот вели дека во одредени случаи агентите може да се вработат и на постојан договор.

#### *Транспарентност во вработувањето: скорешни реформи и прекратко време за евалуација на имплементацијата*

За да се гарантира објективно вработување на вработените на договор, Законот одредува процедура и модули кои се дефинирани со одредба од 19-ти декември 2019 година за процедурите за вработување за да се пополнат постојаните позиции во јавната администрација со договорни агенти. Оваа процедура е во сила од 1-ви јануари 2020. Треба да се овозможи транспарентност во однос на вработувањето на договорните агенти (ист пристап, недискриминација, вработување засновано на вештини). Јавната администрација како работодавач мора да објави услови за вработување достапни за договорните агенти со опис на работата, итн. на “Place de l’emploi” (француски сајт за објава на работни места во јавната администрација) или на слични сајтови поврзани со отворени работни места во јавната администрација.

#### *Какви барања за социјален дијалог ќе има по имплементацијата на новиот Закон?*

Првиот дел од Законот се однесува на социјалниот дијалог. Застапувачки тела на вработените се разгледуваат и се воведуваат „менаџерски водичи“. Правото на јавните службеници за учество во определувањето на работните услови се остварува преку „Технички комитети“, комитети за здравје, безбедност и работа, како и заеднички административни комитети (види член 1 од Законот. “Социјалниот комитет” е форум за дијалог. Техничкиот комитет е реорганизиран според реформата усвоена во септември 2017 година во приватниот сектор. Тие се споени во едно тело: социјален

комитет. Во државниот јавен сектор овие комитети се нарекуваат “Социјално-административни комитети”, во територијалниот јавен сектор (локално ниво) “Територијално- социјални комитети” и во здравствениот јавен сектор “Социјални комитети”.

#### *Професионална еднаквост: наследство на нееднаквост и новиот закон*

Законот од 6-ти август 2020 година го посветува последниот дел на професионална еднаквост. Одредбите вклучуваат насоки за професионална еднаквост помеѓу мажите и жените, како и за вработените со инвалидитет. Во минатото, нееднаквоста помеѓу мажите и жените била реална загриженост. Во однос на професионалната нееднаквост помеѓу мажите и жените, законот ги превзема одредбите од договорот од 30 ноември 2018 кој ја регулира оваа област. Со овој договор нови обврски им се наметнати на работодавачите од јавниот сектор. Државата, нејзината јавна администрација, јавните болници, локалните власти и јавните тела за меѓуопштинска соработка со повеќе од 20.000 жители мора да подготват до 31 декември 2021 година повеќегодишен акционен план за професионална еднаквост помеѓу мажите и жените. Времетраењето на овие планови е три години со можност за обнова.

Во однос на професионалната еднаквост за вработени со инвалидитет, Кодексот на трудот вметна ново Поглавје V, законот од 13 јули 1983 наведувајќи ги правата и обврските на јавните службеници. Овие одредби не се навраќаат на содржината на обврските на вработените од законот од 5 септември 2018 година на слободата за избор на професионалната иднина. Тие секако ја одредуваат мисијата на националниот комитет на фондот за интеграција на луѓето со инвалидитет во јавниот сектор и го модифицираат неговиот состав. За да се гарантира еднаквиот третман на агенти, обврската на јавниот работодавач во однос на професионална кариера и кариерен развој на агенти со инвалидите е вратена во сила.

#### *Мобилност и професионална транзиција*

Од 1-ви јануари 2020, јавните вработувачи може преку нови водичи за менаџмент да постават дополнителни критериуми помеѓу кандидатите за трансфер, особено „да се даде приоритет на јавните службеници кои минимум период во област или територија која придонела за зголемени вработувачки проблеми”.

#### *Права и обврски на јавниот службеник*

Новиот закон донесе промени во овие области: работни часови, штрајк, дисциплина, одмори, заштита на вработени, итн. Во однос на работното време, од 2001 година во Франција има 35 часа работна недела со одредени исклучоци во одредени локални власти. Бројот на работни часови за државната администрација е одредена според Кодексот на трудот. Владата мора да поднесе извештај до Парламентот до август 2020 година за мерки превземени од државата за да осигура усогласеност со правното работно време во нејзините служби. Според последното истражување за вработувањето на Националниот институт за статистика и Економските студии направен во 2019 за Државата на јавниот сектор, бројот на работни часови годишно на јавните агенти изнесувал 1,640 часа во 2018 година што е повеќе од државниот

еквивалент за работно време 1607 часа годишно. Државните јавни службеници (освен професорите), имаат најмногу часови годишно (728 часа) и неделно (39,3 часа) споредено со другите две функции на јавната администрација. Во однос на работното време, повремената употреба на работа од дома е сега официјализирана. Во случај на штрајк, новиот закон дозволува градоначалникот или претседателот на област или било која друга територијална власт да одреди минимум услуга за одреден локален јавен сервис во рамка преговарана со синдикатите. Договорот произлезен од преговорите мора да дефинира минимум услуга за да ги задоволат „потребите на корисниците“ и да го зачуваат „јавниот ред“. Засегнатите локални јавни услуги: собирање и третман на отпадни води, јавен превоз, помош за стари и инвалиди, прием на деца под три години, колективен и школски кетеринг.

### *Дисциплина*

Дисциплинските санкции се хармонизирани помеѓу трите страни на јавните функции. Заедничка привремена исклучувачка санкција е креирана за првите три групи на санкции во зависност од сериозноста: исклучување до 3 дена, од 4 до 15 и од 16 дена до 2 години. Од сега, јавната администрација мора да ја избрише санкцијата од индивидуалните досиеа за санкциите од втората и третата група доколку агентот не го повтори делото во рок од 10 години. Кога се појавуваат во улога на сведоци, агентите кои биле жртва на дискриминација или психолошко или сексуално вознемирување може да бидат придружувани од трета страна. Оваа одредба има за цел да ги охрабри жртвите да земат дел во дисциплинските процедури. Повисоките тела за жалба се укинати. Санкционираниот агент мора да се заложи директно пред административниот судија.

## **5.    Случајот на Северна Македонија со коментари на Извештајот за правни ранливости и Извештајот за институционални ранливости за секоја таргет група**

Извештајот за напредок на ЕК за 2019 вели “реформата на јавната администрација во Северна Македонија е скромно подготвена со реформа на јавната администрација. Добар прогрес е направен со имплементација на стратешката рамка за реформи во јавната администрација во областа на развој на политики и координација. Министерството за информатичко општество и администрација сега има тим да ја координира реформата со други клучни институции и првиот извештај за мониторинг на владата се објавени. Министерството исто така има тим за поддршка на јавните власти за имплементација на Законот за општа управна постапка. Следни чекори се направени со подобрување на транспарентноста со објава на бројот на вработени во јавниот сектор и зголемен е бројот на користење на јавни консултации. Државната комисија за спречување на корупција почна да отвара предмети на политички назначувања на сегашната и претходната влада. Дополнителни напори се потребни за



зајакнување на одговорноста на администрацијата и спречување на политизацијата на јавниот сектор”.<sup>133</sup>

### 5.1. ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ИДЕНТИФИКАЦИЈА НА ЈАЗОТ ВО ПОСТОЕЧКИТЕ ПРОЦЕСИ ПОВРЗАНИ СО ВРАБОТУВАЊЕТО НА РАЗЛИЧНИ ТАРГЕТ ГРУПИ

#### Коментари на извештајот за правни ранливости

Анализата на правната регулатива на јавниот сектор во Северна Македонија е подготвена од проф. Др. Ивана Шумановска и проф. Др. Слаѓана Тасева<sup>134</sup> и дава одличен преглед на правните реформи и политиките за вработување во јавната администрација и идентификување на јазови во процесите кои се формуирани подолу, по СВОТ анализата (види табела 5 и Табела 6).

“Препораките на ЕУ од 2018 година за вработување засновано на мерит системот во отворена процедура уште важат особено назначувањето на повисоките менаџерски позиции. Почитувањето на принципите на транспарентност, мерит системот и еднаквата застапеност остануваат клучни. Во следниот период земјата треба да се фокусира на: → почитување на мерит системот при вработување на високи и други позиции; → завршување на хоризонталниот функционален преглед и започнување со имплементација за да се осигура поголема одговорност помеѓу институциите; → да се осигура целосна имплементација на Законот за општа управна постапка.”<sup>135</sup> Во извештајот за напредок од 2019 на ЕК е подвлечено **“дека Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор обезбедуваат вработување, унапредување и отказ според мерит- принципите, овие закони не се спроведени во целост секаде во администрацијата. Има контрадикторни одредби во Законот за внатрешни работи кој овозможува на одредени групи да не подлежат под одредбите од Законот за административни службеници. Процедурите за привремено вработување или вработување со пониски критериуми се користат во многу случаи, заобиколувајќи ги критериумите предвидени со Законот за административни службеници. Причините за отказ мора да бидат потранспарентни.”**<sup>136</sup> Извештајот исто така вели “По јавните обвинувања за назначување на членови на фамилијата од сегашната и претходните влади, мерки беа превземени од владата и Државната комисија за спречување на корупција спроведе истраги. Нејзините наоди бараат дополнителни измени во процедурите за вработување за да се направат потранспарентни и да бидат засновани на мерит принципите. Додека владата

---

<sup>133</sup> See <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf> pp.10-15.

<sup>134</sup> Доц. Др. Ивана Шумановска-Спасовска и Др. Слаѓана Тасева, АНАЛИЗА НА ДЕЛ ОД ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА КОЈА СЕ ОДНЕСУВА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР (Прва верзија- пред истражување), 2020

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

спроведува специфична процедура за назначување на повисоките позиции, по последните рани парламентарни и локални избори имало сомнежи за транспарентноста на процедурата. Владата подготвува 13 нови закони за да се регулираат условите за вработување и отпуштање на менаџерските позиции. Министерството за информатичко општество и администрација е одговорно за координација и мониторинг на менаџирањето на човечки ресурси во јавната администрација. Како и да е, потребни се зајакнување на капацитетите за да се осигура систематска имплементација на правната рамка.

**„Подобро функционирање на информацискиот систем за менаџирање на човечките ресурси и негова систематска употреба од страната на институциите треба да се обезбеди. Системот на награди треба да се ревидира. Застапеноста на жените во јавната администрација е преку 50%. Еднаквата застапеност не е обезбедена подеднакво во целата администрација и во сите категории на јавни службеници. Има повисока застапеност на одредени етнички заедници во институциите чија хиерархија го вклучува тоа малцинство. Помалите етнички заедници не се доволно застапени. И покрај објавите на владата се уште не е решен проблемот со непојавување на работа на јавните службеници и на одредувањето на нивната конечна позиција на работа. Додека интегритетот во јавниот сектор е добро уреден, вклучувајќи ја и легислативата за заштита на укажувачи, треба да се објават јавно податоците за тоа како механизмите за интегритет се имплементираат во пракса.”<sup>137</sup> Потребно е и “да се подобри административна рационалност и одговорност, функционална анализа имаат 128 институции и можно е нивните функции да се поклопуваат.**

Дел од институциите продолжија да известуваат и до надлежните министри и до владата. Менаџерската одговорност не е систематски имплементирана низ институциите и има нееднаква распределба на одговорност помеѓу разните менаџерски нивоа (види Поглавје 32 - Финансиска контрола). **“Правата на граѓаните за добра администрација заштитена од независни институции, особено Народниот правобранител и Државниот завод за ревизија. Систематска контрола на препораките треба да се обезбеди. Пристапот до информации се подобри преку зголемена транспарентност на повеќето централни владини институции и објава на публикација од 21 стандарден сет на документи.”<sup>138</sup>**

“Во однос на јавните услуги за граѓаните и бизнисите, националниот портал за услуги беше надограден за да ја доближи јавната услуга поблиску до граѓаните и да служи како една точка за контакт и да обезбеди еднаков пристап до државната администрација. **Регистар на население треба да се воспостави како основна информација за институциите и граѓаните и да служи за интеракција со администрацијата.** Апликацијата на меѓуоператорската рамка е зголемена но нема доволно политичка волја и финансии за да го постигне својот потенцијал. **Квалитетот на услугата за граѓаните е сè уште понизок од онаа на бизнисите. Поедноставување на административните процедури е тешко бидејќи Законот за општа управна постапка сè уште не е систематски имплементиран низ цела администрација.** Министерството за информатичко општество и администрација постави тим за помош за поддршка на

---

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Ibid.

централната и локалната власт при имплементација на законот. Понатамошен тренинг и зајакнување на свеста е потребно за да се обезбеди правна сигурност за граѓани и бизнис.“<sup>139</sup>

### **Коментари на Извештајот за институционални ранливости за секоја од таргет групите**

**Извештај од интервјуата спроведени со вработени во јавните и државните тека, јавни претпријатија, јавни институции, регулаторни тела, министерства и политичари, спроведена од Тим институт е финализиран во мај 2020 година.**

Извештајот вклучува сет на прашања и дава одговори од интервјуата. Следните прашања беа поставени:

*а) Генерално, каква е кадровската состојба во институциите од кои доаѓате? Дали постои превработеност или недостиг на кадри во вашата институција?*

Кадровската состојба во институциите од кои доаѓаат испитаниците е различна.

Поврзано со вработувањата на ниво на општина, еден претставник од општина истакна дека многу корисно би било да се направи еден правилник на ниво на сите општини во СРМ. На одреден број на жители, да се одреди колку персонал би требало да има. Ситуација како што е со пожарникарите регулирана. Моменталната поставеност, велат нема сразмерност. Помали општини можат да имаат повеќе вработени од поголеми.

Во однос на превработеноста, повеќемината истакнаа дека нема. Има превработеност во техничката служба. Во однос на недостигот на кадри во институцијата, скоро сите испитаници истакнаа дека постои некој профил кој недостасува во институцијата. Беа споменувани високо образовани кадри, со стручна специјалност но и технички персонал. И покрај недостатокот на кадар во одредени оделенија неколкумина споменаа дека постојат и сектори преоптеретени со работа. Распределувањето по други работни места би било поефикасно и пофункционално. Нема унифициран одговор за ова прашање.

*б) Дали сте задоволни од стручноста и компетентноста на кадрите во вашата институција?*

Генерално испитаниците се задоволни од стручноста и компетентноста на кадрите во институцијата каде работат. Простор за унапредување постои, пропусти се забележуваат но ценат дека и обуките се можност за стекнување на нови знаења.

*в) Кои се факторите кои според вас влијаат на ефикасно, ефективно, транспарентно, независно и одговорно остварување на работните задачи?*

Испитаниците истакнуваат дека за ефикасноста во работата голем удел има раководителот на секторот кој треба да го следи нивното темпо на работа и да детектира потреби за обучување на кадарот. Со редовните обуки, ценат испитаниците, дека можат да ги совладаат пречките со кои се сретнуваат вработените во процесот,

---

<sup>139</sup> Ibid.

но истите треба да бидат конкретни само за проблематиката со која се занимаваат. Исто така просторно техничките услови и опремата која ја користат треба да задоволува. Како мотивација за ефикасно работење беше споменато унапредувањето и зголемувањето на платите.

*г) Дали начинот на избор влијае на тоа како се остваруваат работните задачи?*

Само еден испитаник истакна дека начинот на избор на вработениот нема никакво влијание. Но сите останати потенцираа дека начинот на избор сепак има влијание, особено поради фактот што на места изостанува професионалност кај колегите или работните задачи се доверуваат само на оние кои знаат да ги сработат.

*д) Дали постои систем на постојано учење и напредок и како тој се спроведува?*

Системот за учење и напредок со цел подигнување на степенот на професионално надградување на државните службеници, како и континуирано знаење, кај испитаниците предизвика реакции, особено за обуките. Обуките сметаат дека се инструменти преку кои институциите обезбедуваат стручен кадар, но се случува да не се реализираат иако се предвидени во годишниот план за обуки на административни службеници. Дел од испитаниците посетуваат и обуки од надворешни компании кои се занимаваат со тоа.

*ѓ) Дали системот за оценување е релевантен и реален?*

Сите испитаници изразија согласност дека системот за оценување е нерелевантен и нереален. Истиот почива на субјективност, и функционира единствено затоа што е така пропишано. Системот на надворешно оценување е сведено на ниво на роднинско пријателски врски од други институции додека внатрешното на колегијалност а не на ефикасност, ефективност, квалитет и ниво на реализација на работните цели и задачи. Дел од испитаниците демонстрираа модел на оценување и начин на бодување.

*е) Дали сте задоволни од стручноста и компетентноста на кадрите во вашата институција?*

Генерално испитаниците се задоволни од стручноста и компетентноста на кадрите во институцијата каде работат. Простор за унапредување постои, пропусти се забележуваат но ценат дека и обуките се можност за стекнување на нови знаења.

*ж) Постапка за избор на административни службеници и начин на вработување и транспарентност во постапката*

Во поглед на прашањето дали постапката за нивното вработување беше водена без надворешни влијанија, сите испитаници одговорија позитивно. Дел од нив се повикуваат на поинакви критериуми многу години наназад кога тие биле вработувани.

*з) Дали сте задоволни од сегашната постапка за селекција на кандидати и унапредување на вработените?*

Поголем дел од испитаниците изразија задоволство од сегашната постапка за селекција на кандидати и унапредување на вработените во нивните институции. Во некои од селектираните институции обемот на вработувања е исклучително мал и оттука немаат многу искуство со постапката. Кај нас нема нешто многу вработувања и унапредувања последните неколку години, така да задоволна сум, додека кај некои испитаници задоволството се темели на отсуството на жалби и тужби по основ на огласите.

*с) Дали може да ни ја објасните постапката за избор на даватели на јавни услуги?*

Поврзано со постапката за избор на даватели на јавни услуги, дел од испитаниците не се запознаени.

*и) Дали сметате дека оваа постапка се одвива на фер и транспарентен начин?*

Оние кои изразиле познавање на постапката за избор на даватели на јавни услуги, сметаат дека е фер и транспарентна. Има селективна фаза, па фаза на испит, сметам дека е фер и транспарентна, се објавува оглас за јавни набавки и фирмата која е најповолна го добива, но еден од нив додава. Законноста е застапена но како и претходно и сега си има и партиски вработувања.

*ј) Кои новини би можеле да ја подобрат постапката за избор на административни службеници и давателите на јавни услуги?*

Кај дел од испитаниците се забележуваат инспиративни коментари поврзани со предлози за подобрување на постапката за избор на административни службеници и давателите на јавни услуги. Кај двајца од нив одговорот е дециден. Да нема влијанија од надвор и Изборот да биде реален, да не се врши изборот партиски или со врски алудирајќи дека оттука прво треба да се почне со воведувањето на новините.

*к) Членување во Комисии за селекција или унапредување на вработени*

Сите испитаници истакнаа дека членувањето во Комисија за селекција или унапредување на вработени се изведува согласно закон и се почитува пропишаното. Неа ја сочинуваат најмалку три лица (претседател и двајца членови) и нивни заменици.

*л) Дали постојат посебни критериуми во однос на работното искуство и образованието на членовите на Комисијата?*

Поделени се ставовите на испитаниците поврзани со прашањето дали постојат посебни критериуми во однос на работното искуство и образованието на членовите на Комисијата. Оние што сметаат дека има посебни критериуми, истакнуваат дека истите секогаш се почитуваат.

**Табела 5: СВОТ анализа на вработувањата во јавниот сектор во Северна Македонија**

<b>Јаки страни</b>	<b>Слаби страни</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Воспоставена е правна рамка</li> <li>• Поддршка од страна на владата за поставените цели</li> <li>• Поддршка од владата за ЕУ интеграциите</li> <li>• Подготвеност на владата да усвои и имплементира реформи во линија со ЕУ интеграцијата</li> <li>• Добро ниво на квалификуван персонал</li> <li>• Млада популација образована во специјализирани училишта и универзитети</li> <li>• Спроведени се независни анализи за вработувањето во јавниот сектор</li> <li>• Флексибилност на персоналот</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Додека Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор обезбедуваат основа за вработување засновано на мерит-системот, унапредување и отказ, овие закони не се спроведени секаде во администрацијата</li> <li>• Има контрадикторни членови во Законот за внатрешни работи кои дозволуваат вработените да бидат исклучени од Законот за административни службеници. Процедури за вработување на дело или привремени вработувања со пониски критериуми се користат во многу случаи, заобиколувајќи ги критериумите поставени во Законот за административни службеници. Основите за отказ треба да бидат потранспарентни</li> <li>• Треба да се ревидира системот за унапредување</li> <li>• Правична застапеност не се спроведува секаде во администрацијата и кај сите нивоа на јавни службеници</li> <li>• Не се имплементирани контролните механизми</li> <li>• Намалување на буџетот</li> <li>• Присуство на наследство/ однесување од минатиот период</li> <li>• Висока стапка на промени на работните места</li> <li>• Треба да се научи како да се работи според принципите на либералната економија</li> <li>• Изборот на обезбедување на јавни услуги не е добро објаснет за јавните службеници</li> <li>• Системот на оценки и евалуација не е добредојден кај јавните службеници</li> <li>• Треба да биде развиен систем на континуирано учење</li> <li>• Миграција на млади талентирани и образовани луѓе</li> <li>• Ниски плати во јавниот сектор</li> <li>• Поврзаност помеѓу политичките партии и вработувањето во јавниот сектор</li> <li>• Политизација на јавната администрација</li> <li>• Слабости во членувањето во комисиите за избор или унапредување на вработените</li> </ul>

<b>Можности</b>	<b>Закани</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Голем број на персонал ќе се пензионира. Можност за младиот професионален персонал</li> <li>• Постоње на млади човечки ресурси преку специјални училишта и универзитети</li> <li>• Да се подобри континуираниот систем на учење</li> <li>• Да се организира избор на вработени според добри практики</li> <li>• Да се подобри изборот на вработени и организацијата на работата</li> <li>• Да се имплементира мерит- системот</li> <li>• Да се развие и имплементира талент менаџмент систем</li> <li>• Да се подобри кариерниот развоен систем</li> <li>• Да се подобри внатрешната и надворешната комуникација</li> <li>• Деполитизација на јавниот сектор</li> <li>• Да се развие и имплементира вовед во работниот систем</li> <li>• Да се подобри евалуацијата на вработените</li> <li>• Да се усогласат реформите со следните чекори за влез во ЕУ</li> <li>• Да се усогласат реформите со ЕУ преговорите</li> <li>• Да се привлечат млади талентирани вработени во јавниот сектор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Буџетот е недоволен за длабински реформи во јавната администрација</li> <li>• Топ менаџментот треба добро да ги разбере предизвиците/ можностите кои ги носи менаџментот на промени</li> <li>• Да развие и ефикасно имплементира пристап заснован на мерит- системот за вработување и кариерен менаџмент</li> <li>• Да развие и имплементира транспарентност во вработувањето</li> <li>• Да се развие и имплементира талент менаџмент</li> <li>• Да се развие и имплементираат контролни механизми</li> <li>• Да се развијат и имплементираат програма за млади професионалци преку практиканство и процедура за избор на најдобрите кандидати</li> <li>• Да се обезбеди вработување преку рамка за компетитивност и функционална анализа</li> <li>• Да обезбеди избор на вработени на транспарентен начин</li> </ul>

### Идентификација на јаз во постоечките процеси за вработување на различни таргет групи

**Табела 6: Јазови во постоечките процеси поврзани со вработувањето во јавната администрација**

<b>Идентификација на јазови</b>
<p><b>ЈАЗ 1:</b></p> <p>Има одредби во Законот за внатрешни работи кои овозможуваат вработени да бидат исклучени од аплицирањето на Законот за административни службеници. Процедури за вработување на дело или привремени вработувања со пониски критериуми се често користени, заобиколувајќи ги поставените критериуми во Законот за административни службеници. Основите за отказ треба да се потранспарентни.</p> <p><b>ЈАЗ 2:</b></p>

Наодите на Државната комисија за спречување на корупција може да бараат дополнителни промени во процедурите за вработување во јавната администрација за да бидат потранспарентни и засновани на мерит-системот.

**ЈАЗ 3:**

Додека интегритетот на јавните службеници е добро регулиран, вклучувајќи ја и заштитата на укажувачите, податоци треба да бидат достапни како механизмите за интегритет се имплементирани во пракса.

**ЈАЗ 4:**

Менаџерската одговорност не е систематски имплементирана во институциите и има недоволна делегација на одговорност преку различните менаџерски нивоа.

**ЈАЗ 5:**

Министерството за информатичко општество и администрација е главно за координација и мониторинг на менаџментот на човечки ресурси во јавната администрација. Како и да е, неговите капацитети треба да се зајакнат за да се осигура системска апликација за правната рамка.

**ЈАЗ 6:**

Вработување според компетитивна рамка и функционална анализа не се спроведува и имплементира според најдобрите практики во оваа област.

**ЈАЗ 7:**

Изборот на вработени во јавната администрација не се врши со соодветна процедура за избор и систем на испитување.

**ЈАЗ 8:**

Кариерниот и талент менаџментот е многу слаб и ова придонесува кон поголема демотивација и поголема стапка на промена на работните места во јавната администрација.

**ЈАЗ 9:**

Законот за општа административна постапка не е систематски имплементиран секаде во администрацијата.

**ЈАЗ 10:**

Работата на членовите на Комисијата за избор и унапредување на вработените се извршува според закон, но изборот на овие членови треба да се подобри

**ЈАЗ 11:**

И покрај владините објави, не се превземени соодветни дејствија од соодветните институции како да се реши проблемот со непојавување на вработените на работа и определување на нивното дефинитивно работно место.



ЈАЗ 12:

Професионалниот развој не е систематизиран.

## **6. Компаративна анализа на законите за вработувањето во јавниот сектор во Северна Македонија и Франција и идентификација на јазови, ранливости и ризици од корупција**

Споредбата помеѓу овие две земји може да биде доста комплицирана заради големите разлики (големина на земја, институционално наследство, итн.), во пресрет на главните трендови на реформи во јавниот сектор во светот може да се извлечат одредени споредби кои може да бидат корисни за двете земји. Во оваа смисла, табелата подолу прикажува споредба помеѓу двата системи за вработување врз основа на имплементација на законите. Во двете земји, законите се скорешни што е добра основа за споредба.

Табела 7: Споредба на закони поврзани со вработување во јавниот сектор во Франција и Северна Македонија и ризици и ранливости од корупција

Нови реформи во Законот	Северна Македонија Реформа	Северна Македонија Ранливост	Северна Македонија Ризик од корупција	Франција	Франција Ранливост	Франција Ризик од корупција
Транспарентност во вработувањето	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Деонтологија во јавниот сектор	ДА	ДА	НЕ	ДА	ДА	НЕ
Контролни механизми	Да, но не е ефикасна	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Превенција од корупција при процесот на вработување	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ
Натпревар и селекција пред вработување	Да според закон, но има слаба имплементација	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА

Кариерен менаџмент	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Талент менаџмент	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Вовед во работата	ДА	ДА	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Родова еднаквост	ДА	НЕ	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Вклучување на луѓе со инвалидитет	ДА	НЕ	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Мобилност и професионална транзиција	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Менаџмент на извршување	НЕ	ДА	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Систем на награди	НЕ	ДА	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Стратешки менаџмент на човечки ресурси	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Тренинзи	ДА	НЕ	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Здравје и безбедност	ДА	НЕ	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Односи со Синдикатите	ДА	ДА	НЕ	ДА	ДА	НЕ
Вработување на вработени на договор	ДА	ДА		ДА	ДА	ДА
Транспарентност во	НЕ	ДА		ДА	ДА	ДА

ангажирањето на вработени на дело						
Дисциплина и санкции	ДА	ДА	НЕ	ДА	ДА	НЕ
Работа од дома	НЕ	ДА	НЕ	ДА	НЕ	НЕ
Контрола на работата од дома	НЕ	ДА	НЕ	ДА	ДА	НЕ
Рамка на компетенции	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Учество во Комисии за избор и унапредување на вработените	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА

Ранливост

Ризик

### Мапирање на ранливостите и ризиците од корупција. Идентификација на ранливости за корупција во постоечките политики, правна и институционална рамка

Табелата погоре ги прикажува главните ранливости и ризици од корупција во Северна Македонија и Франција. И да постои транспарентност во законот, овој принцип не е соодветно имплементиран во Северна Македонија и во Франција. Неколку извештаи беа подготвени на оваа тема во последниот период и покажуваат дека нема целосна транспарентност при вработувањето во јавната администрација иако вработените се избираат преку конкурс и преку мерит-системот. Некои делови од јавната администрација се повеќе засегнати и ова резултира со незанемарувачко ниво на дискриминација врз основа на етникумот, години и пол. Во Северна Македонија ситуацијата е поразлична: системот на конкурс и мерит системот не се имплементирани како во Франција и ризикот за корупција е поголем. Контрорлните механизми се спроведуваат во Франција и се функционални, што не е случај со Северна Македонија каде се споменати во законот но не се функционални. Оваа ситуација придонесува кон зголемен ризик од корупција. Превенцијата од корупција при вработувањето е споменато во двете земји и ризикот за корупција при вработувањето се уште постои во Северна Македонија. Конкурентноста и изборот при вработувањето е добро развиен систем во Франција, но во последните години имаше

ретки случаи на корупција. Во Северна Македонија овој систем не е баш добро развиен и ризикот од корупција е поголем. Ситуацијата е слична со кариерниот и талент менаџмент. Ова покажува дека соодветна имплементација на законот е клучна за превенција од корупција. Исто така, мобилноста и професионалната трансформација не е развиена во Северна Македонија што е ризик од корупција. Стратешки менаџмент на човечки ресурси не директно поврзан со ранливост и ризик од корупција, но неговото отсуство може индиректно да ги зголеми и двете. Во овој контекст, добро функционирање на Информацискиот систем на менаџирање на човечки ресурси кај институциите треба да биде обезбедено. Ова на краток рок може да биде направено преку трансфер на добри практики од другите земји. Во однос на вработувањето на договори, во двете земји ова прашање е слабо уредено. Во Франција, со новиот закон за вработени на договор ќе се зголеми нивниот број во јавната администрација и посебна контрола за овој тип на вработувања треба да се развие. Во Северна Македонија ситуацијата е уште полоша и контролен механизам треба да се имплементира во оваа област. Постоене на рамка за конкурентност може да го намали овој ризик. Ова е случај во Франција каде што ова е добро развиено, но се уште е слабо развиено во Северна Македонија. Членството во Комисијата за избор и унапредување на вработени е слабо регулирано во двете земји со повисок ризик на корупција во Северна Македонија. Во оваа земја, и покрај објавите на владата, не се превземени одлуки за одговорност на институциите како да го решат проблемот со непојавување на работа на јавните службеници и на одредување на нивната конечна работна позиција.

Табела 7, погоре не ја покажува политизацијата на вработувањето во јавната администрација. Во двете земји ова е вистинска ранливост со повисок ризик за корупција во Северна Македонија. Прашањето за мали плати не е правен проблем, но е реален извор на проблеми кога станува збор за ризик од корупција.

## **7. ЕУ политики и добри практики**

Европскиот суд на правдата (Предмет 149/79), како и Европската комисија и СИГМА користат два критериуми за дефинирање на позицијата која е резервирана за јавните службеници<sup>140</sup>:

- позицијата со јавните власти и правни надлежности да извршуваат моќ пренесена со јавниот закон да предлагаат јавни политики и регулаторни инструменти или да им даваат совети ним;
- позиција на одговорност за чување на општите интереси на државата и другите јавни тела. Земајќи ги во предвид европските административни принципи на законите, условите за јавниот сервис да ги обавуваат основните функции на државата, како и предметното право на Европскиот суд на правдата за дефинирање на јавните службеници, овие принципи во областа на човечките

---

<sup>140</sup> See <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>

ресурси во јавниот сектор, СИГМА ги применува следните области од јавниот сервис:

- министерствата и административните тела да одговараат директно до владата, премиер и министри (на пр. Јавен сервис);
- Парламентарна администрација, претседателот и премиерот;
- други административни тела на ниво на централна администрација, доколку се одговорни за зачувување на општите интереси на државата и другите административни тела;
- независни конститутивни тела кои одговараат директно на парламентот. Доменот на јавниот сервис во овие принципи не ги покрива институциите на под-националната администрација и специјални типови на јавниот сервис, избрани и политички именувани службеници, или поддршка или помошен персонал во административните тела.

Клучни барања поврзани со менаџирање на човечки ресурси:

Професионализам на јавниот сервис е обезбеден преку добри менаџерски стандарди и практики на менаџирање на човечки ресурси.

**Табела 8: Клучни барања и принципи поврзани со менаџирање на човечки ресурси во јавниот сектор**

<b>Принцип 1:</b>	Вработувањето на јавни службеници е засновано на мерит системот и еднаков третман во сите фази; критериумите за деградација и престанок на вработувањето се јасно одредени.
<b>Принцип 2:</b>	Директно или индиректно политичко влијание на постарите менаџерски позиции во јавниот сектор е претпазлив.
<b>Принцип 3:</b>	Системот за наградување на јавните службеници е заснован на класификацијата за работа; фер е и транспарентен.
<b>Принцип 4:</b>	Професионалниот развој на јавните службеници е осигуран; ова вклучува редовни обуки, фер вреднување на извршувањето на работните обврски и мобилност и унапредување засновано на објективни и транспарентни критериуми.
<b>Принцип 5:</b>	Мерки за промоција на интегритет, превенирање на корупција и обезбедување на дисциплина во јавниот сервис е осигурана.

Во однос на преговарачкиот процес со ЕУ, неколку поглавја се однесуваат на реформата поврзана со јавните службеници и (Поглавје 34, Поглавје 32, Поглавје 5) сите други поглавја се директно поврзани со ефикасна јавна администрација со

ефикасни јавни службеници. Од оваа причина, исклучително е важно Северна Македонија да се подготви за овие следни чекори.

### **Дел 3: Препораки за контрола на ризикот од корупција во процедурите за вработување и развој на правила во јавната администрација (превенирање и ублажување) во РС Македонија**

**Анализа на ризик од корупција во процедурите за вработување и развој на правила во јавната администрација**

*Табела 9 - Анализа на ризик од корупција во процедурите за вработување и развој на правила во јавната администрација со ниво на ризик и мерки за ублажување.*

<b>Ризик</b>	<b>Ниво</b>	<b>Мерки за ублажување</b>
Корупција при процедури за вработување	Високо	<p>Да се зацврстат контролните механизми при вработување</p> <p>Да се обучат евалуатори за вработување за ризик на корупција</p>
Контролни механизми не се спроведуваат	Високо	<p>Да се развијат и воведат контролни механизми</p> <p>Да се организира сесија за трансфер на добри практики од други земји со воведени контролни механизми</p> <p>Да се обучат вработените одговорни за имплементација на контролните механизми</p>
Корупција при процедури за вработување	Високо	<p>Да се имплементира Законот</p> <p>Да се мониторира имплементацијата на Законот</p>
Слаба конкуренција и селекција при вработување	Високо	<p>Да се воведат конкуренција и испитување пред вработување</p> <p>Да се организираат тренинзи за добри практики од други земји со добар систем на компетитивност и испитување при селекција (Франција е добар</p>

		<p>пример во оваа област)</p> <p>Трансфер на добри практики од други земји со добри системи за конкурентност и систем на испитување при селекција</p>
Не постоење на кариерен и талент менаџмент	Високо	Да се развие систем на кариерен и талент менаџмент заснован на добри практики од другите земји
Непостоење на стратешки менаџмент на човечки ресурси	Средно	<p>Да се развие стратешки менаџмент на човечки ресурси заснован на добри практики од други земји</p> <p>Да се организираат тренинзи за Стратешки менаџмент</p>
Не постоење на транспарентност при вработување на договор на дело	Високо	Да се организираат тренинзи за транспарентност при вработувањето на договор на дело и да се вклучат и политички претставници на тренинзите
Не постоење на рамка за компетентност	Средно	Да се организираат тренинзи за модели на рамки на компетентност од други земји
Висока политизација на јавната администрација	Високо	<p>Да се организираат конференции на тема деполитизација на јавната администрација со вклучување на политички претставници од Парламентот и извршната власт, како и невладиниот сектор</p> <p>Да се организираат кампањи за подигање на свеста за деполитизација на јавната администрација</p> <p>Да се организираат медиумски настани за деполитизација на јавната администрација</p>
Ниски плати во јавната администрација	Високо	Да се подобри мотивацијата, особено преку нефинансиски начини за јавната администрација (на пр. Учество на семинари, тренинзи, студиски посети, итн.)

Слаб мерит (систем на вредности и заслуги) при вработување и кариерен менаџмент	Средно	<p>Да се организираат тренинзи за мерит систем (систем на вредности и заслуги) според лекции научени од други земји</p> <p>Да се мониторира имплементацијата на овој систем</p>
Голем број на промени на работно место во јавната администрација	Високо	<p>Да се подобрат договорните обврски за вработените по спроведеното испитување за вработување (на пр. Обврска да останат минимум 5 до 10 години во јавната администрација)</p> <p>Да се организираат тренинзи за научени лекции од другите земји</p> <p>Да се подобрат наградите за вработените</p> <p>Да се подобри кариерниот и талент менаџмент системот</p>
Слабости со учеството во Комисии за селекција и унапредување на вработените	Високо	<p>Да се обезбедат тренинзи во Комисиите за селекција и унапредување на вработените</p>

## Главни препораки

### Мора да:

- Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор да обезбедат вработување засновано на мерит системот (систем на вредности и заслуги), унапредувањето и отпуштањето мора да бидат целосно спроведени низ целата јавна администрација
- Вработувањето мора да биде транспарентно и засновано на мерит системот: да се развие и зајакне вработувањето на административните службеници засновано на мерит принципите и да има еднаков пристап во сите фази
- Деполитизација на јавната администрација мора да биде обезбедено и имплементирано
- Врските помеѓу политичките партии и вработувањето во јавниот сектор мора да бидат прекинати
- Анти-дискриминацијата во процесот на вработување мора да биде зајакната
- Контролни механизми мора да бидат воспоставени
- Треба да се развие талент менаџмент



- Да се развие на долг рок стратешки и систематски пристап на менаџмент на човечки ресурси занован на докази и инклузивно планирање
- Да се развие мерит-систем пристап при вработувањето во јавната администрација
- Соодветен мониторинг на имплементација на законот мора да биде воспоставен
- Процесот на вработување во јавната администрација мора да биде транспарентен и заснован на мерит- принципите

#### Треба да:

- Да се развие систем на мобилност на јавните службеници
- Професионалниот развој на јавните службеници треба да се зајакане
- Подобра функционалност на Информациски систем на менаџмент на човечки ресурси
- Системот на исплати во јавната администрација треба да биде ревидиран и транспарентен
- Застапеноста на жените во јавната администрација е над 50%. Еднаквата застапеност не е иста низ разните сектори и категории на јавни службеници, ова треба да биде решено
- Професионалниот развој не е систематизиран, и централизирана датабаза за обуки кои се нудат од различни институции треба да биде воспоставена
- Јавните службеници треба да бидат обучени за ЕУ преговарачките процеси

### **Специфични препораки и предлози за да се намали ранливоста и ризикот од корупција при вработување во администрацијата**

**A- Висок приоритет/ Препораки на краток рок и конкретни предлози на активности**

#### **Препорака 1- Јакнење на капацитетите против ранливостите и корупцијата при вработувањето во јавната администрација преку тренинзи**

##### **Предлог активности за препораката 1:**

- Да се подготви анализа за потреба од тренинзи за проект за Јакнење на капацитетите за превенирање на ранливоста и ризикот од корупција во јавната администрација
- Да се организираат тренинзи за трансфер на добри практики од други земји со воспоставени контролни механизми
- Да се организираат тренинзи за вработените одговорни за имплементација на јавната администрација

- Да се организираат тренинзи со добри практики од другите земји со добри системи за конкуритивност и селекција (Франција е добар пример во оваа област) и да се трансферираат добри практики од оваа област со тренинзи и студиски тури
- Да се организираат тренинзи за Стратешки менаџмент
- Да се организираат тренинзи за транспарентност при вработувањето за сите вработени вклучени при процесот на вработување. Да се вклучат и политички претставници на овие тренинзи
- Да се организираат тренинзи за Модели на компетенции од други земји
- Да се организираат тренинзи за мерит-системот според примери од други земји
- Да се одржат тренинзи за членство во Комисиите за селекција и унапредување на вработени
- Да се обучат евалуаторите при вработување за ризици од корупција
- Да се организираат тренинзи за деполитизација во јавната администрација за претставници на Парламентот
- Да се организираат тренинзи за Стратешки менаџмент на човечки ресурси во јавната администрација засновани на научени лекции од другите земји

## **Препорака 2- Да се развие, имплементира и мониторира Законот**

### **Предлог активности поврзани со препорака 2**

- Да се развијат механизми за мониторинг на имплементација на Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавната администрација преку специфични проекти и лекции научени од другите земји
- Да се воведат контролни механизми при процесот на вработување
- Да се развие и имплементира Кариерен и талент менаџмент систем заснован врз добри практики од другите земји
- Да се развие и имплементира систем на конкурентност и испитување при вработувањето
- Да се конторлираат членовите во Комисијата за селекција и унапредување на вработените

## **Предлог 3- Да се подигне свесноста за ранливост и ризик од корупција при вработувањето во јавната администрација**

### **Предлог активности поврзани со препорака 3**

- Да се организира Конференција за деполитизација на јавната администрација со вклученост на политички претставници, законодавната и извршната власт и граѓанскиот сектор
- Да се организираат кампањи за јакнење на свеста за деполитизација на јавната администрација

- Да се организираат медиумски настани за деполитизација на јавната администрација

#### **Предлог 4- Да се подобрат наградите за вработените во јавната администрација**

##### **Предлог активности поврзани со препорака 4**

- Да се подобрат наградите, особено оние непаричните за вработените во јавната администрација (на пр. Учество на семинари, тренинзи, студиски тури, итн.)

#### **В- Висок приоритет/ Препораки на долг рок и конкретни предлози на активности**

#### **Препорака 5- Да се обезбеди подобро функционирање на менаџирањето со човечки ресурси и неговата употреба и да се развие мобилноста на јавните службеници**

##### **Предлог активности поврзани со препорака 5**

- Да се развие стартешки менаџмент на човечки ресурси заснован на добри практики од други земји
- Да се организираат тренинзи за високи функционери за менаџмент на човечки ресурси и неговата систематска употреба
- Да се организираат тренинзи за стратешки менаџмент
- Да се развие Кариерен и талент менаџмент систем заснован на добри практики од другите земји

#### **Препорака 6- Да се подобри компетитивниот ситем и испитувањето при вработување**

##### **Предлог активности поврзани со препорака 6**

- Да се развие компетитивност и испитување пред вработување
- Да се организираат тренинзи за добри практики од други земји со добри системи од оваа област (Франција е добар пример)
- Трансфер на добри практики од други земји со добри системи за компетитивност, селекција и испитување

## **Препорака 7- Да се развијат и имплементираат контролни механизми**

### **Предлог активности поврзани со препорака 7**

- Да се организираат тренинзи за трансфер на добри практики од други земји со добро воспоставени системи на контролни механизми
- Да се обучат вработените одговорни за имплементација на контролните механизми
- Да се обезбедат водичи за правила и процедури за контролните механизми

## **Препорака 8- Да се намали политизацијата во јавната администрација**

### **Предлог активности поврзани со препорака 8**

- Да се организираат конференции за деполитизација на јавната администрација со вклученост на политички претставници од законодавната и извршната власт и граѓанскиот сектор
- Да се организираат кампањи за јакнење на свеста за деполитизација на јавната администрација
- Да се организираат медиумски настани за деполитизација на јавната администрација

## **Препорака 9- Да се подобри транспарентноста при вработувањето**

### **Предлог активности поврзани со препорака 9**

- Да се организираат заеднички тренинзи за транспарентност при вработувањето и да се вклучат и политички претставници
- Да се организираат тренинзи за модели за компетенции од другите земји

## **Препорака 10- Развој на мерит-систем при вработување и кариерен менаџмент**

### **Предлог активности поврзани со препорака 10**

- Да се организираат тренинзи за мерит-систем заснован врз лекции од другите земји
- Да се мониторира имплементацијата на мерит-системот

## Заклучок

Првиот драфт на анализата “Компаративна анализа на политиките и практиките при вработување во Франција, Северна Македонија и ЕУ” содржи теоретски дел и практични информации од вистински предмети. Мислењата изразени се мислења на авторот и се основа за понатамошни дискусии со различни засегнати страни. Сакам да изразам благодарност до Транспаренси Интернешнл-Македонија, особено до проф. Д-р. Слаѓана Тасева и г-дин Методи Зајков за нивната поддршка и совети.

## Извори

### Книги

- Barber, M. (2008). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services* London: Methuen
- Beyssere des Horts, C.H (2014)., *Comment la DRH fait sa revolution*, Editions: Eyrolle
- Coulaty Bernard (2015), *New Deal of Employee Engagement: A sustainable Body-and-Mind*, Editions: MCGraw Hill Education
- Duke, Udono (2012), “A New Paradigm in Traditional Human Resource Management Practices”, *Journal of management and sustainability*
- Dunleavy and Hood (1994), “From old public administration (OPA) to new public management (NPM)”, *Public Money & Management*, vol. 14, No. 3, pp. 9-16
- Milkovich, Boudreau, (2004), *Human Resources Management*, Editions: Richard Irwin
- Truss, Gratton, (1994), “Strategic human resource management: a conceptual approach”, *The international Journal of Human resources management*, Vol.5

### Документи од меѓународни организации

- OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability, 2019
- Principles of Public administration, 2017, SIGMA, OECD (<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>)
- Administration and civil services in 27 EU member States ([https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/Administration\\_and\\_the\\_Civil\\_service\\_in\\_the\\_27\\_EU\\_Member\\_states.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf))

### Правни документи

- French Law of 9 August 2019 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038889182&categorieLien=id>)
- Code du Travail, Editions Dalloz

## Анализи

- Доц. Др. Ивана Шумановска-Спасовска и Др. Слаѓана Тасева, АНАЛИЗА НА ДЕЛ ОД ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА КОЈА СЕ ОДНЕСУВА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР (Прва верзија- пред истражување)
- ТИМ Институт, *Тема: Проценка на ранливост од корупција во политиките и постапките за вработување со посебен фокус на непотизам, клиентелизам и кронизам, мај 2020.*

14 принципи на ОЕЦД за јавниот сервис да се прилагоди на потребата

Култура на вредности и лидерство	Обучени и ефективни јавни службеници	Услужлив и прилагодлив систем на вработување
<p>1. Дефинирај ги вредностите на јавниот сектор и промовирај донесување на одлуки засновани на овие принципи</p> <p>2. Изгради лидери во јавниот сектор</p> <p>3. Овозможи инклузивен и безбеден јавен сектор кој ќе го рефлектира општеството кое го претставува</p> <p>4. Изгради проактивен и иновативен јавен сектор кој има перспектива на долг рок во дизајнирањето и имплементацијата на политики и услуги</p>	<p>5. Постојано идентификувај вештини кои треба да ја трансформираат политичката визија во услуга која ќе донесе вредност во општеството</p> <p>6. Задржи ги вработените со вештини кои се бараат на пазарот</p> <p>7. Регрутирај, избери и унапреди кандидати преку транспарентна и заснована на мерит вредностите постапка, која овозможува фер и еднаков третман</p> <p>8. Развиј ги соодветните вештини преку градење на култура за учење во јавниот сектор</p> <p>9. Оцени, награди и препознај добро извршување, талент и превземање иницијатива</p>	<p>10. Појасни ги институционалните одговорни за менаџирање на луѓето</p> <p>11. Развиј пристап на долг рок, кој ќе е стратешки и систематски за менаџирање на луѓето и прилагодлив да одговара со вештините кои се бараат</p> <p>12. Постапи ги потребните услови за внатрешна и надворешна работна сила, мобилност и прилагодливост за да одговараат на вештините кои се бараат</p> <p>13. Одреди и понуди транспарентни услови за вработување кои одговараат на позицијата</p> <p>14. Осигурај дека вработените имаат можност да придонесат за подобрување на јавната услуга идека се вклучени како партнери во менаџирањето на проблеми во јавниот сектор</p>

## АНЕКС 2. ТАБЕЛИ СО ПРЕПОРАКИ

Табела 1. Препораки за постапки за пополнување на работни места, преку постапка за вработување, постапка за унапредување и мобилност на вработените во јавниот сектор

Препорака	Активности	Надлежни институции	Рок
<b>ГРУПА 1 ПОСТАПКА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ</b>			
<b>1.1. Редефинирање на поимот работно искуство во струка</b>	<p>Активност 1: Да се земе предвид и искуството од стажирање, волонтерство или практиканство.</p> <p>Активност 2: Да се воспостави евиденција за стажирање, волонтерство и практиканство и да се издава потврда.</p> <p>Активност 3: Измена на ЗАС. Во ЗАС да се изврши редефинирање на поимот работно искуство во струка. <i>Види текст со објаснување.</i></p>	МИОА	1 година
<b>1.2. Во огласот да се наведат сите потребни документи кои треба да ги поднесе кандидатот кои му носат определени бодови при селекцијата</b>	<p>Активност 1: Унифицирање на содржината на јавните и интерните огласи. Во огласите да бидат наведени сите документи и задолжителни и дополнителни кои се бодуваат во постапката на селекција, кои кандидатот треба да ги достави.</p> <p>Активност 2: Член 36 од ЗАС зборот „може,, да се замени со зборот „треба,,.</p>	МИОА, АА, надлежна институција	1 година
<b>1.3. Проверка на веродостојност на докази да се врши во прва фаза</b>	<p>Активност 1: Промена на член 38 од ЗАС</p> <p>Активност 2: Промена на член 42 од ЗАС</p>	МИОА	1 година



<p><b>1.4. Да се усогласат ЗАС и ЗВЈС околку одлуката за отфрлање на пријавата на кандидатот како неуредна</b></p>	<p>Активност 1. Да се извршат измени и дополнувања на ЗАС и членовите на Комисија за селекција на кандидати да не ја отфрлаат пријавата како неуредна без претходно да му се даде можност на кандидатот да ја доуреди пријавата.</p> <p>Активност 2: Усогласување на член 39 од ЗАС со член 20-г став 4 од ЗВЈС.</p>	<p>МИОА, Комисија за селекција на кандидати</p>	<p>1 година</p>
<p><b>1.5. Да се намали дискрецијата и да се утврдат јасни критериуми за распишување на интерен оглас.</b></p>	<p>Активност 1: Да се дополни член 48 од ЗАС во став 3.</p> <p>Активност 2: Откако ќе се измени ЗАС (член 48) да се изврши усогласување со материјалните прописи во кои се содржани одредби за интерен оглас и секоја институција од јавниот сектор да донесе соодветен подзаконски акт со којшто детално ќе ја уреди постапката за унапредување. На овој начин ќе се обезбеди унифицирана процедура за распишување на интерен оглас.</p> <p>Активност 3: Да се изготви Образец со мерливи критериуми и за секој критериум посебно да се предвидат бодови.</p> <p>Активност 4: Унапредувањето би требало да се одвива јавно и со претходно оценување на самите вработени во секторот каде што се врши унапредувањето и со преземање на претходно искуство, сертификати, правосуден испит магистерска теза, итн. со што унапредувањето би било реално и поддржано внатре во самиот сектор.</p> <p>Активност 5: Да се дополни член 52 од ЗАС ст. 3 да се прецизираат критериумите односно причините поради кои може раководното лице да донесе одлука за не вршење на избор.</p>	<p>Влада МИОА, АА, институција која распишува оглас  Министерство за финансии</p>	<p>2 години</p>

	<p>Активност 6: Редовна контрола и утврдување од страна на АА, дали пред распишување на јавен оглас за повисоко работно место, органот се обидел тоа да го пополни со вработен во институција кој ги исполнил условите. Односно да се применат основниот принцип од систем на кариера.</p> <p>Активност 7: За унапредувањата да не се бара поединечна согласност од Министерството за финансии туку да се предвидуваат во годишен план и во буџетите на институциите.</p> <p>Активност 8: Да се применува правилото за мобилност и да се изнајдат механизми кога кандидатот ги исполнил условите за унапредување а работното место во кои треба да се унапреди во институцијата се пополнети, да се упати на повисокото работно место во било која институција во јавната администрација</p>		
<b>1.6. Да се укине ограничувањето на бројот на вработени кои може да добијат оценка 5 при оценувањето на ефектот на административни службеници</b>	Активност 1: да се укине или измени и дополни член 65 став 4 од ЗАС дека со оценка „5“ може да се оценат најмногу пет од вработените административни службеници во институцијата.	МИОА	1 година
<b>1.7. Да се укине ограничувањето дека наградувањето на административните службеници може да се изврши само доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена.</b>	<p>Активност 1: Да се измени и дополни член 94-а од ЗАС во кој е уреден надоместокот за успешност во работењето <sup>141</sup></p> <p>Активност 2: Да се дополни одредбата со додавање или друг вид на награда или признание или давање на три слободни работни дена.</p>	МИОА, институции кои се дел од јавниот сектор	1 година

<sup>141</sup> и со него се предвидува можност за административниот службеник кој е оценет со годишна оценка „А“, да му се додели надоместок за успешност во работењето во висина на платата примена во последниот месец од годината за која се вршело оценувањето, само доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена.

	Активност 3: Наградувањето да биде обврска за институциите, а видот на наградата да биде или финансиски средства, или признание или платено стручно усовршување.		
<p><b>1.8 Поголема транспарентност во работењето на Комисија за ревизија на постапката</b></p> <p><b>Јакнење на ефикасноста, ефективноста и советодавната улога на Комисијата за ревизија на постапките</b></p>	<p>Активност 1: Во ЗАС во одредбата со која се регулира основањето и работењето на Комисијата за ревизија на постапките за селекција на кандидати да се предвиди дека Комисијата освен што ќе одлучува за предмети кои ги избрала по случаен избор, да одлучува и за огласите за кои биле поднесени жалби до Агенцијата исто така по случаен избор.</p> <p>Активност 2: Измена и дополнување на член 19-а од ЗАС - кој се однесува на Комисија за ревизија на постапка во однос на зголемување на бројот на членовите и додавање на уште два члена од научната и стручната јавност и еден претставник од ДКСК.</p> <p>Активност 3: Измена на ЗАС со внесување на одредби за транспарентност и отчетност на Комисијата.</p>	МИОА	1 година
<p><b>1.9. Ограничување на измените и дополнувањата на Правилниците за систематизација на работните места само на основа на детално дадено образложение</b></p>	<p>Активност 1: Измена на Законот за вработените во јавниот сектор со ограничување на измени на Правилниците.</p> <p>Активност 2: Во ЗВЈС да се воведо забрана за МИОА да дава согласност за измена на правилник доколку институцијата не изготвила функционална анализа член 17 став 4 во ЗВЈС.</p> <p>Активност 3: Во ЗВЈС да се воведо забрана за МИОА да дава согласност за измена на правилник доколку со измената не е приложено и детално образложение за потребата од измени.</p> <p>Активност 4: Надлежноста за давање на согласност на актите за внатрешна организација и систематизација да се додели на АА како самостоен државен орган.</p>	МИОА	1 година

<p><b>1. 10. Стандардизација на правилници за внатрешна организација и систематизација на работни места на локално ниво</b></p>	<p>Активност 1: Потребно е да се изврши анализа на сите подзаконски акти и да се утврдат причините за дискрепанца во однос на бројот и видот на организационите единици, и бројот на извршители и вид на образование, со што ќе се влијае на намалување на дискреционите овластувања на општините во однос на утврдувањето на бројот на организационите единици, утврдувањето на бројот на работните места и утврдувањето на бројот на извршителите.</p>	<p>МИОА</p>	<p>1 година</p>
<p><b>1.11. Да се изврши институционална реорганизација и оптимизација на јавниот сектор</b></p>	<p>Активност 1: Да се ограничи примената на член 7 од ЗОРОДУ, со која се остава простор за формирање на самостоен орган со посебен закон.</p> <p>Активност 2: Изготвување на Извештај за преклопување на надлежности и за потребниот број на вработени во одредена институција и во одредени организациони единици.</p> <p>Активност 3: На основа на изготвеното мапирање на сите органи во јавната администрација и изготвената анализа на сите видови органи кои спаѓаат во јавната администрација, да се утврди реалната потреба за истите.</p> <p>Активност 4: Точно да се наведат сите второстепени органи кои одлучуваат по жалба против решение на орган на јавна администрација и да се испита нивната надлежност заради утврдување на преклопување во надлежност.</p> <p>Активност 5: МИОА да го активира почестото состанување на Мрежата на организационите единици за управување со човечки ресурси и предлагање на соодветни мерки по одржаните состаноци.</p>	<p>МИОА и сите институции кои се дел од јавниот сектор</p>	<p>1 година</p>

	<p>Активност 6: Да се предвиди норма за вработените, односно оценување на ефективноста на нивното работење (времето потребно за делотворно извршување на работни задачи и обврски) за да се определи реалната бројка за бројот на извршители за конкретно работно место. Бројот на вработените во општинската администрација да се утврдува и согласно бројот на жители во општината</p> <p>Активност 7: Усогласување на вработувањата во администрацијата на локално ниво</p>		
<p><b>1.12. Ограничување на вработување на определено време преку Агенција за привремени вработувања</b></p>	<p>Активности 1: Измена во Законот за вработените во јавниот сектор со која ќе се утврди можност договорот да се склучува максимум на една година без можност за продолжување Чл.22 став 14 и 15 кои се однесуваат на привремени вработувања.</p> <p>Активност 2: Одредбата од законот треба да се дополни и прецизира на тој начин што за привремените вработувања ќе се предвиди или распишување на оглас како за другите службеници или да се преземаат лица од трансфер листата на МИОА. Исто така, во однос на правата и обврските на привремено вработените да се применуваат одредби од ЗАД.</p> <p>Активност 3: Да се укине можноста лицата кои се привремено вработени да поминат во редовен работен однос без редовна постапка за вработување, односно да се укине можноста за трансформација на работниот однос</p> <p>Активност 4: во огласите за привремени вработувања од кандидатот да се бара исполнување на истите услови кои се бараат при вработување преку јавен оглас преку АА.</p>	<p>МИОА</p>	<p>1 година</p>

	Активност 5: Правата и обврските на привремено вработените како административни службеници да се регулираат согласно ЗАС и ЗВЈС, а не согласно ЗРО.		
<b>1.13. Прецизирање на одредбата од ЗАС во однос на повторување на оглас</b>  <b>Поголема транспарентност, односно запознавање на јавноста што значи кога огласот се распишува кроз А или кроз 1 особено за огласите за кои се бара вработување на кандидат со припадност на заедница</b>	Активност 1: Измена и дополнување на член 44 од ЗАС. Активност 2: При објавување на огласот кроз да се наведе дека огласот се распишува по втор пат и дека може да се пријави и кандидат со друга националност.	МИОА	1 година
<b>1.14. Измена на ЗАС и оставање можност органот да избира помеѓу двата прворангирани кандидати од предложената листа.</b>	Активност 1: Измена и дополнување на член 44 и 45 од ЗАС	МИОА, Комисија за селекција на кандидати	1 година
<b>1.15. Да се утврдат стандардизирани Прашалници за спроведување на трета фаза од селекција, односно при спроведување на интервју со кандидатите</b>	Активност 1: Да се обезбеди со сите кандидати да се спроведува структурирано интервју. Изготвувањето на стандардизирани критериуми за формулирање на прашања и бодови за одговор на прашањата. Активност 2: Треба да се изнајде модул во кој или прашањата би биле унифицирани или интервјуте да се спроведува писмено во кој членовите на Комисијата однапред ќе го имаат одговорот на прашањата. Активност 3: Бодовите од 20 да се намалат на 10 бода. Активност 4. Измена во ЗАС и подзаконски акти.	МИОА, АА	1 година
<b>1.16. Стандардизирање на постапката за оценување на ефектот на вработените во институциите</b>	Активност 1: Во ЗАС да се прецизира постапката за оцена на ефект и да се изменат одредбите кои овозможуваат дискреција во однос на начинот на оценување и наградување на службеникот на оваа	МИОА, АА, институции од јавен сектор	1 година

основа; Во измената да се предвиди второстепеност и можност за жалба на висината на оцената, а не само за постапката за оценување.

Активност 2: Менување на постапката за оценување со идентификување на објективни критериуми за резултатите од работата и личните квалитети кои ги покажале службениците во текот на остварување на своите задачи; Исто така да се опфати и прашањето за анонимност на постапката за оценување.

Активност 3. Да се донесе подзаконски акт во кој ќе се утврдат критериуми за успешност или да се наведат и во самиот ЗАС.<sup>142</sup> Може да се земе како пример

---

<sup>142</sup> Критериуми за успешност на инспекторите се податоците и информациите за степенот на реализација на: 1) месечниот план за инспекциски надзор од членот 34 од овој закон; 2) другите работни цели и задачи од членот 58 став (1) од овој закон и 3) индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот од член 50 од овој закон; (2) Критериумот од ставот (1) точка 1) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) сооднос помеѓу вкупниот број на планирани инспекциски надзори утврдени во месечните планови за работа на секој инспектор и вкупниот број на извршени инспекциски надзори прикажани во шестмесечните извештаи за работа и тоа: - над 95% реализација на планираните инспекциски надзори - 30 бодови, - 75-95% реализација на планираните инспекциски надзори - 20 бодови, - 50-75% реализација на планираните инспекциски надзори - 10 бодови, - помалку од 50% реализација на планираните инспекциски надзори - 0 бодови; 2) Почитување на законските рокови за подготвување на записници и донесување на инспекциски акти и тоа: - почитување на роковите во над 95% од надзорите - 20 бодови, - почитување на роковите во 75-95% од инспекциски надзори - 15 бодови, - почитување на роковите во 50-75% од надзорите - 10 бодови, - почитување на роковите во помалку од 50% од инспекциски надзори - 0 бодови; 3) Водење на записници и решенија во хартиен и/или електронски формат, уредност во водењето на предметите кои се во работа кај инспекторот и квалитет на писменото изразување на инспекторот и тоа: - одличен квалитет - 15 бодови, - добар квалитет - 10 бодови и - лош квалитет - 0 бодови; (3) Критериумот од ставот (1) точка 2) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) над 95% реализација на другите работни цели и задачи - 20 бодови, 2) 75-95% реализација на другите работни цели и задачи - 15 бодови, 3) 50-75% реализација на другите работни цели и задачи - 10 бодови, 4) помалку од 50% реализација на другите работни цели и задачи - 0 бодови; (4) Критериумот од ставот (1) точка 3) на овој член, се вреднува на следниов начин: 1) над 95% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 15 бодови, 2) 75-95% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 10 бодови, 3) 50-75% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 5 бодови, 4) помалку од 50% реализација на индивидуалниот годишен план за стручно усовршување и обука на инспекторот - 0

	Критериуми за успешност од Законот за инспекциски надзор.		
<b>1.17. Донесување на Закон за плати во јавниот сектор</b>	<p>Активност 1: Прецизирање на вредност на бод за плата во секоја институција и прецизни критериуми и надлежни институции кои може да влијаат и да даваат согласност за промена на висината на бодот.</p> <p>Активност 2: Утврдување на единствени критериуми за пресметување на плати и надоместоци на плати за вработените во јавниот сектор.</p> <p>Активност 3: Ограничување на дискрециони одлучувања за плати и висина на надоместоци во материјалните прописи за основање на самостојните органи и регулаторни тела и во јавните претпријатија</p>	МИОА и др.	1 година
<b>1.18 - Во ЗАС конкретно да се утврди дали периодот во кој службеникот бил на пробна работа се засметува како работење на тековно работно место.</b>	Активност 1: Измени во ЗАС со кој ќе се предвиди дека пробната работа се смета за период кој вработениот го поминал на тековното работно место, односно на исто ниво.	МИОА	1 година

бодови. (5) Успешноста на инспекторот се пресметува како збир од остварените бодови во ставовите (2), (3) и (4) на овој член, при што максималната вредност може да изнесува 100 бодови. 22 од 37 Ч



**Табела 2. Препораки: Стручност и компетентност на кадрите во јавната администрација**

Препорака	Активности	Надлежни институции	Рок
<b>ГРУПА 2</b>			
<b>Препорака 2.1</b> Актите за систематизација на работните места да се усогласат со Фраскатиевата класификација и видот на образованието да соодејствува со работните задачи кои треба да ги извршува службеникот	<p>Активност 1. Во правилниците за систематизација на работни места видот на образование да се презентира во согласност со Фраскатијева класификација и видот на образованието да соодејствува со работните задачи кои треба да ги извршува службеникот.</p> <p>Активност 2: измена во ЗАС и подзаконските акти во кои точно ќе се прецизира од која област ќе се бараат 180 или 240 или 300 кредити. На пример, дали ако се бара правни науки 240 кредити може 180 кредити да се од правни науки, а 60 од други. Доколку се предвиди таква можност од кои науки.</p> <p>Активност 3: Во правилниците за систематизација на работните места, кај видот на образованието не треба да се наведува научното подрачје, туку конкретно полето и областа од полето. На пример Општествени науки како вид на образование да не се наведува затоа што е тоа широка категорија или поим кој опфаќа многу различни профили на дипломирани кадри кои не се соодветни за одредени работни места. Конкретно да се наведе видот на образование дали се бара од завршени и прв циклус на студии и втор циклус на студии или само од втор или само од прв циклус на студии. На пример, кај условот од исполнување на 240 кредити да се наведе од кој циклус на студии се бара видот на образованието - надлежен орган секоја институција за својот акт.</p>	МИОА МО	6 месеци
<b>Препорака 2.2.</b> Да се зајакне ефикасноста и стручноста на Комисиите	Активност 1: Насоки за органите во комисија за селекција и унапредувања да номинираат вработени кои	АА, надлежни институции	1 година

**за селекција на кандидати**

веќе имаат искуство во спроведување на постапки за вработување. Да се внимава на стручноста и компетентноста на членовите на овие комисии и да се утврдат критериуми за составот на Комисиите за селекција на кандидати.

Активност 2: Да се обезбедат обуки, да се зголеми интегритетот на овие лица и да заштитат од секој вид на влијанија.

Активност 3: Да се изготви прирачник за постапување на членовите комисиите.

Активност 4. Во случај на повреда на одредбите за фер и транспарентност во одлучувањето да има можност да се покрене дисциплинска постапка.

Активност 5. Да се прецизираат условите за именување во Комисија за селекција за кандидати (дали таа треба за секој оглас да се менува или пак треба да е постојана, дали им следува надомест на членовите, да се спроведе обука на членовите во овие комисии, да изготвуваат одлуки со детални образложенија за текот на целата постапка и причините поради кои на одреден кандидат му е даден приоритет). За ова е потребна измена во ЗАС и да се донесе подзаконски акт од страна на секоја институција од јавен сектор.

Активност 6: Доколку во постапка по приговор или жалба, или ревизија на постапки за селекција, второстепениот орган утврди повреда во постапка за пополнување на работно место и за тоа е констатирано влијание на член од комисијата да се покрене постапка за одговорност на членот на Комисијата.

**2.3. Задолжително спроведување на обуки за административни службеници**

Активност 1: МИОА да врши редовна контрола на Годишните планови за обука на административните службеници, и тоа, во однос на четири аспекта: дали е

МИОА, Академија за стручно усовршување,

6 месеци

	изготвен Планот, дали се опфатени сите службеници, надоместоците за обуките за стручното усовршување да ги покрива институцијата, но со ограничување на износот и дали службеникот го пренел знаењето.  Активност 2: МИОА да спроведе контрола врз работењето на Академијата за стручно усовршување на административни службеници и да даде задолжителни мерки за најзино делотворно функционирање.	надлежни институции	
<b>2.4. Контрола над доследна примена на членот од ЗОУП за делегирана надлежност</b>	Активност 1: Државниот управен инспекторат да спроведе надзор дали оваа одредба од законот се применува и да им остави одреден рок од 30 дена да ја спроведат истата.  Активност 2: Во актот за систематизација да се предвиди работно место за лице овластено за водење на управна постапка.	ДУИ, сите институции кои се дел од јавниот сектор	1 година

**Табела 3: Препораки за избор и именување на Директори и членови на управни и надзорни одбори**

Препорака	Активност	Надлежни институции	Рок
<b>3.1. Да се уреди постапката за избор и именување на Директор во јавните претпријатија и јавните установи, како и за избор и именување на членовите во управните и надзорните одредби</b>	Активност 1. Владата да донесе Уредба за спроведување на постапка за избор и именување на Директор во јавните претпријатија и јавните установи, како и за избор и именување на членовите во управните и надзорните одредби  Активност 2. Формирање на посебна Комисија за постапување по документација за избор на Директор и тоа да се наведе во пропис во кој се предвидува Избор на Директор	Владата, МИОА	1 година

Оваа Комисија да биде составена од претставник од органот каде се избира/именува Директор кој ќе биде претставник од административни службеници надлежни за човечки ресурси, претставник од невладиниот сектор, претставник од ДКСК и секретар на Општината, претставник од стручната и научната јавност. Оваа Комисија треба да се состанува ad hoc односно по потреба во случаите кога се распишува оглас за избор на Директор. На членовите на Комисијата да им се определи надомест кој ќе биде прецизиран според критериумот број на пријавени кандидати по огласот. Или, во однос на изборот на функционерите или лица на положба, во рок од 1 година да се формира посебен Комитет или Комисија за избор на функционери, кој би бил составен од 9 члена (еден претставник од Владата, еден претставник од општина, еден претставник од МИОА, еден претставник од АА, еден од невладин сектор и двајца претставници од стручњаци од пракса). Членовите на Комитетот да имаат мандат од 5 години, без можност за реизбор. Месечниот надоместок на членовите да се определува според бројот на предмети по кои одлучувале. Потребно е да се донесе посебен закон со кој ќе се регулира изборот на овие членови, местото каде ќе ги одржуваат седниците и ќе одлучуваат, постапката за избор на функционерите.

#### **Комисија за прашања на изборите и именувањата**

Додека да се формира ова тело, Комисијата за прашања на изборите и именувањата при Собранието на РСМ да го врши изборот на функционерите на самостојните органи и регулаторните тела, и покрај тоа што тоа би

значело мешање на законодавна во извршна власт. Сепак, доколку изборот на членовите во оваа Комисија е непристрасен и станува збор за професионални и стручни лица, проблемот може да се надмине. Затоа е потребно јавно да се знае составот на оваа Комисија.

Активност 3: Прецизирање на одредба од ЗЈП и Закон за установи која се однесува на мандатот, дека Директорот се избира со мандат од четири години, со право на само уште еден повторен избор

Активност 4: Донесување на подзаконски акт од страна на единиците на локалната самоуправа, со кој ќе се прецизира постапката за избор и именување на членови на Управни и надзорни одбори на ЈП и ЈУ основани од општината, односно Советот и Донесување на подзаконски акт од страна на Владата на РСМ со кој ќе се прецизира постапката за избор и именување на членови на Управни одбори на ЈП и ЈУ основани од Владата.

Активност 5: Донесување на подзаконски акт од страна на Општината со кој ќе се прецизира постапката за избор и именување на Директори на ЈП и ЈУ основани од општината, односно Советот.

Активност 6: Измена и дополнување на важечката легислатива

Измена и дополнување на ЗЈП

Измена во Закон за установа

Материјалните прописи кај избор на членови на управни одбори, членови на надзорни одбори и Директори

6.1. Предвидување на донесување на Подзаконски акт со кој што на детален начин ќе се уреди постапката за избор, именување и разрешување на Директори на ЈП и

ЈУ

6.2. Предвидување на донесување на Подзаконски акт со кој што на детален начин ќе се уреди постапката за избор, именување и разрешување на членови на УО и НО

Формирање на посебна Комисија при Владата на РСМ  
Формирање на посебна Комисија при Општините и Градот Скопје

Активност 7: Спроведување на обуки за членовите на овие Комисии

Активност 8: Изготвување на Прирачник за спроведување на постапката за избор на Директор и постапка за именување на членови на управни и надзорни одбори

Активност 9: Донесување на Решение за избор, именување, разрешување со задолжително образложение и правна поука

Активност 10: ВД директор да се избира од редот на вработените и неговиот мандат да не може да се продолжува.

Активност 11: Да се утврдат прецизни критериуми за начин и услови за именување на членови во управни одбори, нивна одговорност.

Активност 12: Членовите на Управен одбор да се познати стручњаци во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие.

Активност 13: Бројот на членовите на Управниот одбор да не може да биде повеќе од 5 члена.

	<p>Активност 14: Да се бара посебен вид на образование во согласност со дејноста на органот во чиј управен одбор се членува.</p> <p>Активност 15: Надоместокот да биде еднаш месечно, доколку се одржале седници и да не изнесува повеќе од една месечна просечна плата или да се определува согласно број на предмети за кои одлучувале.</p>		
<p><b>3.2. Да се воедначи постапката за избор на директори и членови во самостојните државни органи и регулаторни тела</b></p>	<p>Активност: Членовите на Колегијалните органи и нивните претседатели, како и директорите на инокосните самостојни државни органи и регулаторни тела да се избираат на јавен конкурс на Предлог на Комисија за прашања и именување во Собранието на РСМ.</p> <p>Комисијата за прашања и именување при Собранието на РСМ да изготви подзаконски акт со кој на прецизен начин ќе ја уреди постапката за избор на функционерите, нивната одговорност како и правна заштита за незадоволните кандидати.</p> <p>Да се усогласат одредбите од посебните материјални прописи во кои се утврдуваат условите за избор, одговорност и разрешување на овие функционери.</p> <p>Цел: Ќе се воведи конзистентен систем за избор на носители на јавни функции</p>	<p>МИОА, Влада, Собрание на РСМ</p>	<p>1 година</p>
<p><b>3.3. Прецизирање на одредби за разрешување на Директори пред истекот на мандатот</b></p>	<p>Активност 1: Во материјални прописи да се изврши дополнување на одредбата за разрешување на директор</p> <p>Добар пример од ЗЈП за разрешување на Директор Член 24 -а од ЗЈП Директорот на јавното претпријатие и заменик на директор на јавното претпријатие основано</p>	<p>МИОА, Владата</p>	<p>1 година</p>

од Владата на Република Македонија се разрешува пред истекот на мандатот, во следниве случаи: на негово барање, ако настане некоја од причините, поради кои според прописите за работни односи му престанува работниот однос согласно со закон, ако не работи и постапува според закон, статут и актите на јавното претпријатие или неоправдано не ги спроведува одлуките на управниот одбор или постапува во спротивност со нив, ако со својата несовесна и неправилна работа предизвика штета на јавното претпријатие, ако ги занемарува или не ги извршува обврските и со тоа ќе настанат нарушувања во вршењето на дејноста од јавен интерес на јавното претпријатие, ако не достави извештај согласно со членот 23-а став 1 од овој закон, - ако и по истекот на рокот определен во членот 23-а став 3 од овој закон не ги отстрани недостатоците или и во тој рок повторно има недостатоци и/или загуби во финансиското работење и ако и по истекот на рокот определен во членот 5 став 3 и членот 7-а став 1 од овој закон не ги објави тримесечниот извештај кој содржи показатели за финансиското работење, годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие на веб страницата на јавното претпријатие.

**Препорака 3.4. Да се предвиди постапката за именување и одговорност на секретарите како административни службеници од категорија А**

Активност 1: Измени во ЗАС да се прецизира постапката за одговорност на административните службеници од категорија А односно секретарите. Како, одговараат, пред кого, за што, кој има право да даде предлог за поведување на постапката и кои мерки може да му се изречат.



Активност 2: Да се утврдат критериуми за именување, одговорност и разрешување на секретарите

Активност 3: Мандат на секретар да трае до избор на нов функционер, а не мандатот да му биде ист за да се обезбеди непречно работење на институцијата и континуитет во работењето, а по можност да се предвиди и секретарите да се перманентни, односно постојани и да не се менуваат по заменување на функционерот доколку не им е покрената постапка за одговорност.

**Табела 4. Препораки: Контролни механизми**

Препорака	Активности	Надлежни институции	Рок
<b>ГРУПА 4 КОНТРОЛНИ МЕХАНИЗМИ</b>			
<b>4.1. Јакнење на контролната улога на МИОА</b>	<p>Активност 1: МИОА да ги зајакне своите механизми на контрола и да изрекува мерки или да покренува иницијативи за покренување на прекршочна постапка за неизвршувањето или ненавременото доставување на податоци до МИОА кои согласно законите органите се должни да ги изготват и да ги достават до МИОА.</p> <p>Активност 2: Да се зајакне одговорноста на вработените во Одделението на МИОА кои што вршат контрола на подзаконски акти за внатрешна организација и систематизација, Годишните планови за вработување, изготвување на функционална анализа, спроведување на обуките, особено кога даваат согласност за нивно донесување.</p>	МИОА	1 година

Активност 3: Да се утврдат прецизни критериуми за утврдување на потреба за измена и дополнување на овие правилници.

Активност 4: Да се размисли за можноста надлежноста за давање на согласност на актите за внатрешна организација и систематизација да се додели на АА како самостоен државен орган, кој ќе биде овластен за давање на согласност на овие акти во сите институции од јавниот сектор. На овој начин, ќе бидат опфатени не само органите на државната управа и локалните органи, туку и на регулаторните тела и другите самостојни државни органи.

Активност 5: При користење на соодветен контролен механизам предвиден во законските или подзаконските акти, на пример при давање согласност, одобрение, мислење, постапување по приговори и жалби, органите да формираат посебно одделение чија задача ќе биде целосна проверка на актот и образложението што се доставува до нив. И доколку со актот се врши заобиколување на одредена процедура која остава можност за влијанија кои би се одразиле на квалитетот, стручноста, професионалноста на вработените и работењето на органот, да не ја даваат согласноста или одобрението. Тука пред се мислиме на надлежноста на МИОА за давање согласност на Правилниците за систематизација на работните места и надлежноста на Советот на општината при давање на согласност на Годишни планови на јавните претпријатија.

Активност 6: Јавност на податоците од нотирани незаконитости во постапки за пополнување на работни места од страна на АА, ДУИ, НП, ДКВУПРО.

Активност 7: Во текот на постапката за селекција на кандидати органот кој го распишува огласот задолжително со Годишниот план за вработување, да ги

	<p>достави и реализираните вработувања во текот на годината, со исклучок доколку станува збор за објавување на прв оглас во годината. Оваа одредба да се стави во ЗАС.</p>		
<p><b>Препорака 4.2 Да се зајакне меѓу секторската соработка помеѓу институции инволвирани во постапки за пополнување на работни места - цел надминување на одредени дилеми, нејаснотии и давање препораки околу своите надлежности и усогласување по одредени заеднички надлежности и постигнување на ефикасност и ефективност во нивното работење</b></p>	<p>Активност 1: Почесто состанување на Советот за реформи на јавната администрација со цел надминување на одредени системски слабости во јавниот сектор и јакнење на контролните механизми</p> <p>Активност 2: Во период од шест месеци би требало да се состане Советот за реформи во јавната администрација во кој задолжително ќе бидат вклучени и претставници од ДКСК, невладиниот сектор, истакнати стручњаци од областа на административното право, од функционирање на јавните претпријатија, јавните установи, самостојните органи, регулаторните тела, инспекциските служби, вработените во организациона единица за човечки ресурси, претставници од Министерството за финансии, Министерството за политички систем и односи со заедниците, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за правда и Народниот правобранител и покрај тоа што делот од овие претставници се веќе членови предвидени и во Стратегијата за реформа на јавната администрација за 2018-2022 година. Имено, согласно Стратегијата во Советот членуваат и заменик на претседателот на Владата задолжен за европски прашања; заменик на претседателот на Владата задолжен за спроведување на Рамковниот договор; министерот за информатичко општество и администрација; министерот за надворешни работи; министерот за правда; министерот за финансии; министерот за труд и социјална политика; министерот за локална самоуправа; генералниот секретар на Владата; секретар на Секретаријатот за законодавство; директорот на Агенцијата за администрација и</p>	<p>МИОА, АА</p>	<p>6 месеци</p>

	<p>претставник од Заедницата на единици на локална самоуправа (ЗЕЛС). Доколку е потребно, претседавачот на Советот може да покани на седниците да присуствуваат и претставници од граѓанското општество или други релевантни и засегнати чинители.<sup>143</sup></p> <p>Овој Совет во рок од шест месеци би требало да ги разгледа не само овие препораки, туку да го слушне мислењето и на сите претставници и да им се дадат конкретни задачи и обврски секој од својата област да подготви одредени препораки. После шест месеци секој од надлежните органи треба да достави предлог измени на законски решенија и истите да ги стави во процедура за донесување на измени и дополнувања на досегашните законски решенија.</p> <p>Седниците на Советот да бидат продуктивни. Што подразбира наведување на конкретни активности и мерки кои треба да се преземат предвидување на рок во кој треба да се спроведат и давање на конкретни предлози и мерки. За потребите за спроведување на одредени активности доколку е потребно да се предвидат и експертски тимови.</p> <p>Активност 3: Да се интензивира работата на Мрежата на организационите единици за управување со човечки ресурси</p>		
<p><b>4.3. Усогласување на постапката за согласност на годишните планови за вработување</b></p>	<p>Активност 1: Секоја од институциите да изготви анализа на обемот на работните задачи, видот на задачите, големина на територија, бројот на населението, оптовареноста на вработените, ефикасноста на</p>	<p>Институции кои се дел од јавниот сектор</p>	<p>1 година</p>

<sup>143</sup> [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf)

	<p>извршување на задачите и бројот на вработените кои им се потребни за секое работно место.</p> <p>Активност 2: Измена во член 37-з од ЗЈП - Директорот на јавното претпријатие, по претходно мислење на Министерството за информатичко општество и по претходна согласност од Министерството за финансии за јавните претпријатија основани од Република Македонија, односно по претходна согласност од советот на општината за јавните претпријатија основани од единиците на локалната самоуправа, подготвува годишен план за вработување во јавното претпријатие за следната година, согласно со Законот за вработени во јавен сектор.</p> <p>Планот од ставот 1 на овој член во текот на годината на која се однесува може да се менува само по претходно добиена согласност од Министерството за финансии за јавните претпријатија основани од Република Македонија, односно по претходна согласност од советот на единицата на локалната самоуправа за јавните претпријатија основани од единиците на локалната самоуправа.</p> <p>Активност 3: Да се дополни одредбата со додавање дека за измената е потребно претходно детално образложение.</p>		
<p><b>4.4. Измени во надлежноста за судската постапка по работни спорови за заштита на правата, интересите и одговорноста на административни службеници</b></p>	<p>Активност 1: Да се изврши анализа во однос на тоа кое е подобро решение дали судската заштита да се остварува од страна на редовното судство или од страна на управното судство.</p> <p>Активност 2: Измена на материјални прописи во однос на надлежност на суд во поглед на остварување на судската заштита. Измена на ЗУС во однос на предметот за нивна надлежност</p>		

	Активност 3: Усогласување со компаративните искуства.		
<b>4.5 Дополнување на ЗЈП со можност за контрола над примената на прекршочните одредби и санкциите</b>	Активност 1: Во ЗЈП да се додаде одредба за контрола и надзор над одредбите од овој закон и прекршочни одредби за висините на глобите кои ќе се изрекуваат во случај на непочитување на одредбите или пак да се стави упатна одредба за примена на друг закон во кој се регулираат овие прашања.		
<b>4.6. Зајакнување на ефектите од примена на контролните механизми</b>	<p>Активност 1: Да се додаде законска одредба во ЗАС и Законот за управна инспекција и Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен со која ќе се предвиди должност за институциите да ја доставуваат одлуката по која постапиле по одлука на АА и по одлука на ДУИ во рок од 15 дена од приемот на одлуката.</p> <p>Активност 2: Да се направат јавно видливи ефектите од контролните механизми и да се преземат мерки со кои ќе се обезбеди ефективност во извршување на второстепени одлуки. Органите да имаат правна можност на следење на извршување на нивните одлуки.</p> <p>Активност 3: АА, ДУИ и ДК за управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во Годишните извештаи од своето работење да наведуваат податоци за извршноста на нивните одлуки, односно дали, како и во кој рок е постапено по нивните одлуки.</p> <p>Активност 4: ДУИ да наведе статистички податоци за број на покренати и извршени надзори во постапките за вработување, по чија иницијатива биле покренати, каква одлука е донесена, кои се најчестите утврдени незаконитости кои се утврдени, кои мерки ги изрекол инспекторатот и за кој орган и како е постапено по нивната одлука.</p>		1 година

	<p>Активност 5: Тужбите за покренување на работни спорови, против одлуките на Комисијата да се доставуваат и до Комисијата за да може да констатира дали органот постапил согласно одлуката, односно дали ги отстранил недоследностите или незаконитостите во својата одлука.</p> <p>Активност 6: Редовното судство да доставува податоци до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос и до ДУИ во однос на покренати работни спорови против нивната одлука, како и за исходот на постапката.</p>		
<p><b>4.7. ДКСК да обезбеди поголема транспарентност во однос на ставот што го има по одредени прашања кои нормативно не се доволно прецизни и јасни и јакнење на улогата на ДКСК во однос на градењето на интегритет во институциите кои се дел од јавниот сектор</b></p>	<p>Активност 1: Во Законот за спречување на корупција и судир на интереси да се инкорпорира одредба или да се дополни кај надлежноста дека ДКСК ќе даде насоки до институциите кои се дел од јавниот сектор за изготвување на План за интегритет во секоја институција. Министерството за правда и ДКСК ќе вршат надзор дали е донесен план за интегритет, објективност и квалитет на планот и степенот на примена на мерките и активностите за подобрување на интегритетот.</p> <p>Оваа препорака произлегува од компаративните решенија, на пример во Законот за Агенција за борба против корупција,<sup>144</sup> но и од ЗСКСИ член 17 точка 18 која гласи дека ДКСК има надлежност да презема активности во насока на јакнење на личниот и институционален интегритет.</p> <p>Активност 2: ДКСК да изготви прирачник за изработка на план за интегритет.</p>		

<sup>144</sup> <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

	<p>Активност 3: ДКСК да изготви листа за сите носители на јавни функции. Таксативно да се наведат сите лица кои се сметаат за функционери, со акцент на лицата кои ги именува Владата и прецизирање на постапката за нивно именување.</p> <p>Активност 4: ДКСК да изготви брошура во која ќе се содржани законските поими, акти во однос на кои се одлучува и примери од практиката.</p> <p>Активност 5: Да се наведат критериуми според кои се утврдува судир на интереси при извршување на функција и друга работа.</p> <p>Активност 6: Во Законот за спречување на корупција или Законот за вработените во јавниот сектор да се изврши прецизно дефинирање на овие поими и за кого се однесуваат, да се прецизира судирот на интереси особено во делот кој се однесува на вршење на две или повеќе јавни функции, од кој орган лицето зема плата, од кој функционален надоместок, таксативно наведување на лицата кои треба да достават анкетен лист до Комисијата за спречување на корупција.</p> <p>Активност 7: Запознавање на одредени лица со свои права и обврски за можност за пријавување во ДКСП по стапување на одредена функција и за настапувањето на судир на интереси при извршување на инкомпатибилни функции.</p>		
<p><b>4.8. ДКСК да ги зајакне своите капацитети и да се формира посебна организациона единица надлежна за следење и евалуација на препораките од анализите за ризик од корупција. Оваа единица редовно да изготвува извештај за отстранување на ризикот во постапките за вработување во јавниот</b></p>	<p>Активност 1: Измена во Правилникот за внатрешна организација во ДКСК во кој ќе се додаде нова организациона единица.</p> <p>Активност 2: Измена на Правилникот за систематизација на работни места во ДКСК во кој ќе се предвидат нови работни места и број на извршители во новата организациона единица.</p>	<p>ДКСК</p>	<p>1 година</p>



сектор			
<p><b>4.9. Зајакната контрола врз транспарентност на институциите односно јавното објавување на документи од постапките за вработување кои се од јавен инетрес</b></p>	<p>Активност 1 : Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер да спроведе мониторинг врз институциите во однос на примената на член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во кој таксативно се наведуваат документите кои органите треба јавно да ги објавуваат и да ги направат достапни на веб страните на своите институции.</p> <p>Активност 2: Да се утврдат критериуми за тест на штетност и кај сите органи да се провери дали некоја класифицирана информација реално не треба да се објави и врз основа на тоа истите да бидат класифицирани.</p> <p>Активност 3: Во рок од шест месеци Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер да изврши проверка на сите веб страни на институциите, да провери дали се јавно достапни сите документи кои се наведени во член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.</p> <p>Надлежност на Агенцијата Член 30 Агенцијата ги врши следниве работи: води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето за пристап до информации на барателите, се грижи за спроведување на одредбите од овој закон, подготвува и објавува листа на иматели на информации, дава мислења по предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до информации.<sup>145</sup></p>	<p>Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер, институции од јавен сектор</p>	<p>6 месеци</p>

<sup>145</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Сл.весник на РСМ бр.101/2019

Активност 4: Доколку се констатира дека институциите ги немаат објавено овие податоци да им се остави рок од 1 месец да ги објават, при повторната контрола доколку документите не се објавени за функционерот и службеното лице да се изрече глоба, доколку и после изречената глоба не се објават податоците да следи одговорност и за функционерот и за службеникот.

Активност 5: да се утврдат критериуми според кои некоја информација може да биде класифицирана

Активност 6: Транспарентност на постапката за унапредување и оценување на административните службеници. Секоја од институциите кои се дел од јавниот сектор во рок од 6 месеци да го објави на својата веб страна подзаконскиот акт со кој се уредува постапката за унапредување и подзаконскиот акт со кој се прецизира постапката за оцена на ефект на административните службеници.

Во подзаконските акти да се воспостават јасни критериуми за успешност на вработените

Активност 7: Транспарентност во огласите: Огласите за пополнување на работните места и за избор на функционери освен во весници да се објавуваат и на веб страната на самата институција, но и на едно место, на пример на веб страната на Агенција за администрација, само да има два таба еден за административните службеници и еден за функционери.

Активност 8: Транспарентност на податоци за функционери. Колкава е вкупната бројка на функционери, избрани и именувани лица.

**4.10. Доследна примена на член 7 од ЗАС**

Активност 1: МИОА да ги зајакне своите капацитети технички и кадровски за доследна примена на членот 7 од ЗАС

МИОА

6 месеци

#### 4.11. Враќање на довербата на граѓани во институции

Активност 1: Институциите преку јакнење на својата транспарентност, респонзивност и одговорност во работењето треба да ја вратат довербата на граѓаните во институциите.

Активност 2: Институциите да се афирмираат во поглед на квалитетот на своето работење, ефикасноста, транспарентноста и одговорноста, како и дека во органите се вработени стручни лица врз основа на критериуми на заслуга.

Активност 3: Да се зајакне интегритетот на административниот службеник.

Активност 4: Да се зајакне примената на Етичкиот кодекс на административните службеници.

Активност 5: Да се афирмираат механизмите со кои ќе се охрабрат вработените и граѓаните да ги пријавуваат незаконитостите во своето работење и во постапката за регрутирање на кадри предвидени во Законот за постапување по претставки и предлози и Законот за укажувачи.

Активност која треба да се преземе: Поднесување на претставки до Народниот правобранител, известување на граѓанските организации, сите учесници во постапката за пополнување на работно место на крајот од постапката да дадат свои забелешки на постапката за селекција при вработување, при мобилност, при преземање, при оценување.

Кандидатите кои не се избрани задолжително треба да добијат одлука за детално образложение за целата постапка.

Самите вработени на својот претпоставен да му даваат предлози за надминување на одредени недоследности.

	<p>Активност 6: Откако ќе заврши постапката за избор на кандидат, сите кандидати кои учествувале во постапката да пополнат образец за евалуација на постапката во кој ќе се одговара на прашањата поврзани со фазите од постапката и ќе се овозможи кандидатите да го искажат своето мислење. Друг образец треба да пополнат членовите на Комисија за селекција на кандидати. Образците да се доставуваат до АА, која ќе врши континуирано следење и ќе презема соодветни мерки врз основа на укажувањата дадени во Образците</p> <p>Да се зајакне граѓанскиот активизам за пријавување на недоследности при пополнувањето на работните места и при изборот на функционерите.</p>		
<p><b>4.12. Оценка на ефектот од новите решенија</b></p>	<p>Органите во рок од 1 година треба да се задолжат да вршат и оценка како новите решенија се применуваат во практиката и кои се позитивните и негативните искуства од примената. Тоа треба да го прават секои шест месеци и на шест месеци извештајот да го доставуваат до Советот со цел преземање на едни мерки.</p> <p>На пример, Согласно ЗВЈС Член 45 (1) Надзор над спроведување на овој закон врши органот на управата надлежен за работите на државната управа. (2) Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон, како и на прописите донесени врз основа на овој закон, за вработените во јавниот сектор од членот 2 став (1) алинеја 1 од овој закон врши Државниот управен инспекторат. (3) Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон, како и на прописите донесени врз основа на овој закон, за вработените во јавниот сектор од членот 2 став (1) алинеја 2 од овој закон врши Државниот инспекторат за труд. Па оттука, овие два инспекторати треба во период од една година да ги зајакнат редовните инспекциски надзори во поглед на примената на овие прописи и</p>	<p>ДУИ, МИОА</p>	<p>Секоја година</p>

	<p>транспарентно да ги објавуваат податоците, но и да ја известуваат јавноста и одредени констатации, недоследности и проблеми со кои се соочуваат како институција или пак кандидатите за вработување или вработените да ги кажат на седница на Советот за реформа на јавната администрација.</p>		
<p><b>4.13. Усогласување на легислатива</b></p>	<p>Да се изврши измена и дополнување на материјалните прописи со новите ЗВЈС, ЗАС или на пример со ЗЈП. Како пример го посочуваме Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Македонија“ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 56/99 и 43/02</p>	<p>Сите институции, МИОА, Владата</p>	<p>1 година</p>

## РЕФЕРЕНЦИ

### Правни извори

1. Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19 и 14/20)
2. Закон за административни службеници, (консолидиран текст), Сл.весник на РМ, бр. 27/2014, 199/14, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018 и Сл.весник на РСМ, бр. 275/2019 и 14/2020
3. Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, од 17.05.2019
4. Закон за општа управна постапка, Сл. Весник на РМ, бр.145 од 23.07.2015 година)
5. Закон за државни службеници, „Службен весник на Република Македонија“ , бр.59 од 2000 година
6. Закон за јавни службеници, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52 од 2010 година
7. Кодекс за административни службеници, „Службен весник на Република Македонија“, бр.183/14
8. Пречистениот текст на Законот за внатрешни работи ги опфаќа: Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.42/2014), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.116/2014, Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.33/15), Законот за изменување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.33/15), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/16), Законот за изменување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.120/16), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 127/16), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/16), Законот за изменување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 190/16), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 21/18), Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/19) и Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19), <https://mvr.gov.mk/zakon/1>
9. Законот за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, Сл. Весник на Р. Македонија бр.37/07 од 26.03.2007 год., <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/60FF772FA30046458D718FDF910B9E6F.pdf>
10. Закон за локална самоуправа, Сл.весник на РМ, бр.5/2002

11. Закон за Градот Скопје “Сл. весник на Р Македонија” бр.55/04 од 16.08.2004 година
12. Закон за социјална заштита, Сл. весник на РСМ бр. 104 од 23.05.2019
13. Закон за здравствена заштита, Службен весник на РМ, бр. 43 од 29.3.2012 година
14. Закон за основното образование, Службен весник на РСМ, бр. 161 од 5.8.2019 година
15. Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, Службен весник на РСМ, бр. 161 од 5.8.2019 година
16. Закон за културата, („Службен весник на Република Македонија” бр. 31/98, 49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11, 51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14, 61/15, 154/15, 39/16, 11/18 и 11/18 - Одлука на Уставниот суд на РМ, У.бр.196/2007 од 16.1.2008 год., објавена во „Сл. на РМ” бр. 15/2008), <http://kultura.gov.mk/zakoni/>
17. Редакциски пречистениот текст на Законот за јавните претпријатија ги опфаќа: основниот текст на Законот, објавен во “Службен весник на РМ” бр.38/96, Исправката на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.9/97, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.6/02, Одлуката на Уставниот суд, У.бр.175/2001, објавена во “Службен весник на РМ” бр.19/02, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.40/03, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.49/06, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.22/07, Законот за изменување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.83/09, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.97/10, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.6/12, Законот за изменување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.119/13, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.41/14, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.138/14, Законот за дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.25/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.61/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.39/16, Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.64/18 и Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните претпријатија, објавен во “Службен весник на РМ”бр.35/19, во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена, <http://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/ZJP.pdf>
18. Закон за изменување и дополнување на Законот за централен регистар Сл. Весник на Р. Македонија, бр.43 од 04.03.2014 година
19. Закон за Централен регистар, Сл. Весник на РМ Стр. Бр. 50 од 2 јули 2001
20. Закон за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.51

од 13.04.2011 година,  
[http://www.dkz.mk/sites/default/files/dokumenti/Zakon\\_za\\_Osnovanie\\_na\\_Drzavna\\_komisija\\_za\\_odluchuvanje\\_vo\\_upravna\\_postapka\\_i\\_postapka\\_od\\_raboten\\_odnos\\_v\\_tor\\_stepen\\_51\\_13042011.pdf](http://www.dkz.mk/sites/default/files/dokumenti/Zakon_za_Osnovanie_na_Drzavna_komisija_za_odluchuvanje_vo_upravna_postapka_i_postapka_od_raboten_odnos_v_tor_stepen_51_13042011.pdf) и  
[https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_vtor\\_ostepena\\_upravna\\_konsolidiran\\_02022018.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_vtor_ostepena_upravna_konsolidiran_02022018.pdf)

21. Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, Службен весник на РМ, бр. 130 од 03.09.2014 година, <http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/Zakon%20za%20osnovanje%20na%20DK%20za%20odlucuvanje%20po%20vtor%20stepen%20za%20inspekckiski%20nadzor.pdf>
22. (Неофицијален консолидиран текст) З а к о н за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016, 21/2018, 245/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија 180/2019)
23. Редакциски пречистениот текст на Законот за електронските комуникации ги опфаќа: основниот текст на Законот, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.39/14, Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.188/14, Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.44/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.193/15, Законот за изменување на Законот за електронските комуникации, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.11/18 и Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.21/18, во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена.
24. [Закон за хартии од вредност \(Пречистен текст\) - Службен весник на РМ бр.95/2005, 25/2007, 7/2008, 57/2010, 135/2011, 13/2013, 188/2013, 43/2014, 15/2015, 154/2015, 192/2015, 23/2016, 83/2018, Службен весник на РСМ бр. 31/2020\)](#)
25. Пречистен текст на Закон за воздухопловство, Сл.весник 48/20, <http://www.caa.gov.mk/>
26. Закон за изменување и дополнување на Законот за домување Сл. Весник на Р. Македонија, бр.42 од 03.03.2014 година
27. Закон за работните односи (пречистен текст), Службен весник на РМ, бр. 74 од 8.05.2015 година
28. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Сл. Весник на РСМ бр.101/2019
29. З а к о н за организација и работа на органите на државната управа, Сл. Весник на РМ бр.58/2000
30. Закон за Владата на РМ, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14,



- 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19)
31. Пречистениот текст на Законот за Народниот правобранител ги опфаќа: Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 60/03), Одлука У бр. 111/2007 на Уставниот суд, Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 114/09), Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 181/16) Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 189/16) и Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 35/2018)
  32. Закон за инспекциски надзор од 16.05.2019, <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-inspektsiski-nadzor-22-05-2019.pdf>
  33. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Сл.весник на РСМ, бр. 12/2019
  34. Закон за управната инспекција, “Сл. весник на Р Македонија” бр.69/04 од 07.10.2004 година, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.33 од 05.03.2015 година
  35. Консолидираниот текст на Законот за заштита на децата ги опфаќа: Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.23/13; Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.12/14); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.44/14); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.144/14); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.10/15); Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.25/15), Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.150/15), Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.192/15, Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.27/16, Законот за дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.163/17, Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.21/18 и Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата („Сл.весник на Република Македонија“ бр.198/18, во кои е означено времето на нивното влегување во сила.
  36. Закон за установите, Сл. Весник на Р.Македонија бр. 32/05 од 11.05.2005 година
  37. Закон за трансформација во редовен работен однос Сл. Весник на Р. Македонија, бр.20 од 12.02.2015 година
  38. Zakon od drzavnim sluzbenicima (Sl.glasnok RS, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008)
  39. Zakon o drzavnim sluzbenicima, procisteni tekst, NN 92/2005, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19
  40. Zakon o drzavnim sluzbenicima i namjestenicima, Sl.list RCG, br. 2/208 I 34/2019

41. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Sl.glasnik RS, br. 21/2016, 113/2017, 95/2018)
42. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pročišćeni tekst zakona NN [86/08](#), [61/11](#), [04/18](#), [112/19](#) na snazi od 30.11.2019.
43. Zakon o registru zaposlenih u javnom sektoru NN 34/11
44. Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva uprave, NN 128/2019 , [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_12\\_128\\_2589.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_128_2589.html) i <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/12963>, poseteno na 25.02.2020
45. Zakon za plati za drzavni sluzbenici, Sl.glasnik РС”, бр. 62-2006, 63-2006, 115-2006, 101-2007, 99-2010, 108-2013, 99-2014 и 95-2018
46. Zakon o plaćama u javnim službama, pročišćeni tekst zakona NN [27/01](#), [39/09](#))
47. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. [108/09](#) - uradno prečišćeno besedilo, [13/10](#), [59/10](#), [85/10](#), [107/10](#), [35/11](#) - ORZSPJS49a, [27/12](#) - odl. US, [40/12](#) - ZUJF, [46/13](#), [25/14](#) - ZFU, [50/14](#), [95/14](#) - ZUPPJS15, [82/15](#), [23/17](#) - ZDOdv, [67/17](#) in [84/18](#))
48. Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27 од 9.2.2018 година
49. Класификација на научно истражувачки подрачја, полиња и области според Меѓународна Фраскатијева класификација, Сл.весник на РМ, бр.103/2010 и Класификација на полиња во науката и технологијата, КПНТ, 2017, Скопје, 2017 година, Република Македонија Државен завод за статистика, <http://www.stat.gov.mk/KlasifikaciiNomenklaturi/2.8.17.01.pdf>
50. Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавен сектор, Службен весник на РМ, бр. 34 од 06.03.2015 година
51. Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/Pravilnik\\_za\\_sodrzinata\\_i\\_nacinot\\_na\\_podgotovkata\\_na\\_aktite\\_za\\_vnatresna\\_organizacija\\_i\\_sistema\\_tizacija\\_na\\_rab\\_mesta.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/Pravilnik_za_sodrzinata_i_nacinot_na_podgotovkata_na_aktite_za_vnatresna_organizacija_i_sistema_tizacija_na_rab_mesta.pdf)
52. Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр. 11 од 26.01.2015 година
53. Правилник за формата и содржината на трансфер листи на можни преземања на вработените во јавниот сектор, начинот на водењето, начинот на пристап, како и начинот на обезбедување на одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците, Службен весник на РМ, бр. 132 од 05.09.2014 година
54. Уредбата за национална рамка на високо-образовните квалификации, Врз основа на член 99 став 2 од Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/08, 103/08, 26/09, 83/09, 99/09 и 115/10),

- Владата на Република Македонија, на седницата одржана на 17. 11. 2010 година, донесе, [http://www.ukim.edu.mk/dokumenti\\_m/293\\_259\\_Uredba,NQF.PDF](http://www.ukim.edu.mk/dokumenti_m/293_259_Uredba,NQF.PDF)
55. Правилник за систематизација на работните места во Министерство за труд и социјална политика број 04-7280/3, 26.08.2015 година, Скопје
  56. Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика Број 04-157/1 од 08.01.2016 година
  57. Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика Број 04-4231/2 од 06.06.2016 година
  58. Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика Број 04-5431/2 \_27.07.2016 година,
  59. Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика Број 04 - 5934/1, 18.08.2016 година
  60. Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика Број 02-3676/1, 19.06.2017
  61. Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика Број 02-4771/1, 17.7.2017 година
  62. Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за труд и социјална политика Број 04-5056/1, 25.07.2017 година, Број 04-9415/1, 11.12.2017, Број 04-4578/1, 02.04.2018 година, Бр.04-9602/1 12.09.2018, Бр. 04- 10490/1 од 18.10.2018
  63. Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за транспорт и врски од 2016 година, Правилникот за измена и дополнување на Правилникот за систематизација на работни места во Министерството за транспорт и врски од 2017 година, Бр. / 01-5667/1 13.06.2017 година, Правилникот за за измена и дополнување на Правилникот за систематизација на работни места во Министерството за транспорт и врски од 23.08.2018, Правилникот за за измена и дополнување на Правилникот за систематизација на работни места во Министерството за транспорт и врски од 3.09.2018
  64. Правилник за систематизација на работни места Регулаторна комисија за домување Бр.0204-251/2 од 17.05.2016 год
  65. Правилникот за систематизација на работните места во Агенцијата за електронски комуникации Бр. 1102-14/6 12.06.2015 година
  66. Правилник за систематизација на работни места во Општина Крива Паланка, од 2016 година
  67. Правилник за систематизација на работни места во Општина Берово и 4 измени и дополнувања на овој Правилник, од 29.12.2015 година, Правилник за измена и дополнување на Правилник за систематизација на работните места бр. 01-1117/2 од 13.04.2016 година, Правилник за измена и дополнување на Правилник за систематизација на работните места бр. 01-1566/2 од 15.06.2016 година, Правилник за измена и дополнување на Правилник за систематизација на

- работните места бр. 01-2593/4 од 19.12.2016 година и Правилник за измена и дополнување на Правилник за систематизација на работните места бр. 01-617/4 од 22.03.2017 година, <https://www.berovo.gov.mk/images/sistemizacija2017.pdf>
68. Правилникот за систематизација на работни места во Општина Штип, заведен под Број 09-424/1 12.02.2015 година
  69. Правилникот за систематизација на работни места во општинската администрација на Општина Богданци од 28.12.2017
  70. Правилникот за систематизација на работни места на Општина Пехчево, од 7.10.2015 заведен под бр.01-1454/1
  71. Правилник за систематизација на работни места во Општина Крива Паланка, од 2016 година
  72. Правилник за плати, надоместоци на плати и други примања на вработените во ЈП Водовод и канализација - Скопје, бр. 0202-11947/4 од 5.09.2019
  73. Правилникот за плати и на други надоместоци на АЕК, од 12.06.2015 година
  74. Правилник за систематизација на работни места во Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен 24.09.2015 година, бр.0101-1577, [http://www.dkz.mk/sites/default/files/dokumenti/Pravilnik\\_sistemizacija\\_DKZ\\_24.09.2015.pdf](http://www.dkz.mk/sites/default/files/dokumenti/Pravilnik_sistemizacija_DKZ_24.09.2015.pdf)
  75. Во Правилник за систематизација на работни места во Регулаторна комисија за домување, Бр.0204-251/2 од 17.05.2016
  76. Правилникот за систематизација на работни места при ЈП Македонски шуми-Скопје, од август 2015, <http://www.mkdsumi.com.mk/pdf/Правилник>
  77. Правилникот за внатрешна организација на МИОА од 5.5.2015 година заведен под бр. 01-1892/2 објавен на [http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/Pravilnik\\_za\\_vnatreshna\\_organizacija\\_MIOA.pdf](http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Pravilnik_za_vnatreshna_organizacija_MIOA.pdf)
  78. Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација (пречистен текст) објавена во „Службен гласник на Општина Штип“ број 12/15,
  79. Статут на Агенција за цивилно воздухопловство бр.02-1005/3 од 18.07.2019
  80. Статутот на Агенцијата за електронски комуникации од 15.12.2014 година .
  81. Статутот на Јавно претпријатие „Водовод и канализација“, Скопје објавен во мај 2018 година, бр.0202-6023/4 од 9.5.2018 година, <https://www.vodovod-skopje.com.mk/upload/statut.pdf>

## Документи:

1. Стратегија за реформа на јавната администрација, 2018 -2022 година , Февруари 2018 година,  
[http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf)
2. Извештај за Северна Македонија за 2019 година,  
<http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izveshtaj%202019-F.pdf>
3. [https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj\\_na\\_evropskata\\_komisija\\_za\\_republika\\_makedonija\\_2016\\_godina-mk2-raboten\\_prevod.pdf](https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf)
4. Годишен извештај од регистарот за вработените во јавниот сектор,  
[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf)
5. Годишен извештај од Регистерот за вработените во јавниот сектор за 2019 година [www.mioa.gov.mk](http://www.mioa.gov.mk)
6. Годишен извештај од регистерот на вработените во јавниот сектор 2018
7. Годишен извештај на Државниот управен инспекторат за спроведени инспекциски надзори над спроведување на одредбите од законот за административни службеници, како и на прописите донесени врз основа на овој закон во 2018 година,  
<http://duinspektorat.mioa.gov.mk/sites/default/files/documents/Годишен%20извештај%20по%20АС%20ДУИ%202018%20година.pdf>
8. Годишни извештаи за работа на Агенција за администрација за 2015, 2017 и 2018 година [http://aa.mk/godisni\\_izvestai\\_za\\_rabota\\_na\\_aa.nspix](http://aa.mk/godisni_izvestai_za_rabota_na_aa.nspix);  
<http://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Povazni%20dokumenti/pdf>
9. Годишни извештаи за постапување по Закон за укажувачи
10. Годишни извештаи за постапување по Закон за постапување по претставки и предлози
1. <http://apik.ba/o-nama/default.aspx?id=43&langTag=bs-BA, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije>
2. <https://sr.mort-sure.com/blog/difference-between-nepotism-and-cronyism/>
3. <http://www.makedonski.info/show/%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D0%BC/%D0%BC>
4. [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_administrativni\\_sluzhbenici\\_2020.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf)
5. <http://www.sivesnik.com.mk/Issues/60FF772FA30046458D718FDF910B9E6F.pdf>
6. [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/RECNIK\\_KORUPCIJE\\_FV.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/RECNIK_KORUPCIJE_FV.pdf)
7. [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_administrativni\\_sluzhbenici\\_2020.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf)
8. [http://www.mtc.gov.mk/media/files/PT\\_Zakon\\_za\\_Vozduhoplovstvo\\_118\\_06092010.pdf](http://www.mtc.gov.mk/media/files/PT_Zakon_za_Vozduhoplovstvo_118_06092010.pdf)
9. [http://www.rkd.gov.mk/sites/default/files/PTV\\_Zakon\\_za\\_domuvanje\\_38\\_21032012.pdf](http://www.rkd.gov.mk/sites/default/files/PTV_Zakon_za_domuvanje_38_21032012.pdf)
10. <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-organizatsija-i-rabota-na-organite-na-drzhavnata-uprava-19-07-2000.pdf>

11. <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakonot-za-izmenuvan-e-i-dopolnuvan-e-19-06-2002.pdf>
12. <https://e-nabavki.gov.mk>
13. [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestajreg2017\\_v1.02\\_0.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2017_v1.02_0.pdf)
14. <http://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/ZJP.pdf>
15. [http://www.ukim.edu.mk/dokumenti\\_m/293\\_259\\_Uredba,NQF.PDF](http://www.ukim.edu.mk/dokumenti_m/293_259_Uredba,NQF.PDF)
16. <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/DE3D29844FE253479C453BE18D8CFF87.pdf>,  
Сл.весник бр.158 од 2010 година
17. <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/DB0D8AB310483C43BD24AF24E2E08460.pdf>,
18. [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf)
19. <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2018/198%202018%20ZAKON%20ZA%20ZASTITA%20NA%20DECATA%20%20консолидиран%20текст-converted.pdf>
20. <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>
21. [https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj\\_na\\_evropskata\\_komisija\\_za\\_republika\\_makedonija\\_2016\\_godina-mk2-raboten\\_prevod.pdf](https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf)
22. <http://duinspektorat.mioa.gov.mk/sites/default/files/documents/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%97%D0%90%D0%A1%20%D0%94%D0%A3%D0%98%202018%20>
23. Прирачник за интегритет и судир на интереси преземено од:
24. [https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/05/priracnik-mk\\_final.pdf](https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/05/priracnik-mk_final.pdf)



*Фотографии од првата конференција посветена на првата фаза од проектот, анализа на дел од правната регулатива која се однесува на вработените во јавниот сектор*



[www.transparency.mk](http://www.transparency.mk)  
[info@transparency.mk](mailto:info@transparency.mk)  
[www.facebook.com/TransparencyMK/](https://www.facebook.com/TransparencyMK/)  
[twitter.com/TI\\_Macedonia](https://twitter.com/TI_Macedonia)