

**АНАЛИЗА НА
РИЗИЦИТЕ ОД
КОРУПЦИЈА ВО
ПОСТАПКИТЕ ЗА
ВРАБОТУВАЊЕ ВО
ЈАВНИОТ СЕКТОР**



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Проект на УСАИД „Партнерство против корупција“



Оваа публикација е подготвена од тимот на Проектот на УСАИД за партнерство против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Анализата беше спроведена од Центарот за управување со промени. Мислењата изразени во оваа публикација им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на УСАИД или на Владата на САД.

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	1
1. ВОВЕД	1
2. МЕТОДОЛОГИЈА	4
3. ПРЕГЛЕД НА СОСТОЈБИТЕ	7
4. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИ ДОБИЕНИ ВРЗ ОСНОВА НА БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	17
5. АНАЛИЗА НА ПРАВНА РАМКА	19
5.1 ПОСТАПКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР.....	20
5.1.1 ЗАКОН ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР	20
5.1.2 ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ	27
5.2. ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА.....	35
АНЕКС 1 - АКЦИСКИ ПЛАН ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРЕПОРАКИТЕ	1
АНЕКС 2 – ПРЕГЛЕД НА ДОКУМЕНТИ	1

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Оваа анализа е изготвена во рамките на проектот „Партнерство против корупција“, финансиран од УСАИД и е дел од Цел 1, која е насочена кон зајакнување на капацитетите, интегритетот и одговорноста на јавниот сектор со цел заштита од корупција.

Системот на вработување во јавниот сектор во Република Северна Македонија е организиран согласно принципот на работни места и се вбројува со т.н. мерит систем, односно систем на заслуги. Тоа значи дека вработувањето во институциите од јавниот сектор треба да се спроведе преку отворена, транспарентна и фер постапка на селекција на кадри, најчесто проследена со објавување на потреба од ново вработување и распишување на јавен оглас. Меѓутоа, во пракса, постапките за вработување во институциите од јавниот сектор се препознаени како еден од сегментите со највисок ризик од корупција, бидејќи се нетранспарентни, поради што се носат необјективни одлуки со кои не секогаш се избира најдобриот кандидат. Ова се однесува не само на вработувањата на административните службеници (дел кој е најмногу уреден во регулативата), но и на останатите групи на вработени во јавниот сектор, како што се овластените службени лица, давателите на услуги и помошно-техничкиот персонал во институциите од јавниот сектор. Дополнителен проблем претставуваат и привремените вработувања (вработувањата на определено време и ангажманите врз основа на договор на дело) бидејќи истите се реализираат без постапка и без однапред дефинирани критериуми, поради што институциите ангажираат лица кои не ги исполнуваат законските услови за определено работно место.

За потребите на истражувањето беше спроведена анализа на правната рамка која ги уредува постапките за вработување и привремените вработувања во јавниот сектор, и беше направен преглед на стратешките документи на надлежните институции во кои се укажува на неправилности кај постапките за вработување и можностите за корупција кај привремените вработувања. Исто така, врз основа на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа собрани податоци од релевантните институции за поднесени жалби во постапките за вработување до Агенцијата за администрација и до Второстепена комисија за одлучување по жалби од работен однос во втор степен и пријави за дискриминација кај постапките за вработување доставени до Комисијата за заштита и спречување на дискриминација

Наодите кои произлегоа од анализата укажуваат на потребата за подобрување на законската и подзаконската регулатива која ги уредува постапките за вработување и привремените вработувања во институциите од

јавниот сектор, а дадените препораки се во насока на допрецизирање на одредбите кои се однесуваат на:

- Можноста за изменување на актите за систематизација;
- именување на членовите на комисиите за селекција;
- потребните образовни квалификации за определено работно место;
- распределбата на соодносот на бодовите во секоја фаза од постапката за вработување;
- примената на балансерот;
- критериумите за вработувањата на определено време и договорите на дело.

Успешната имплементација на дадените препораки ќе придонесе за унапредена законска и подзаконска регулатива што ќе овозможи поголема транспарентност кај постапките за вработување, намалување на ризиците од корупција, избор на кандидатите врз основа на нивните стручни квалификации и дефинирање на јасни критериуми за правилно и законито користење на можностите за вработување на определено време и ангажман на надворешни лица врз основа на договор на дело и донесување писмени ИТ процедури за поголема безбедност на информациските системи во постапките за вработување.

Наодите и препораките со предложените мерки и активности за реализација се прикажани во Акцискиот план кој е содржан во Анекс 1 на оваа анализа.

1. ВОВЕД

Оваа анализа е подготвена во рамките на проектот Партнерство против корупција финансиран од УСАИД. Анализата има за цел да ги истражи состојбите со вработувањата во јавниот сектор во Република Северна Македонија и да предложи препораки во насока на обезбедување на потранспарентни процеси за селекција, вработување и управување со административните службеници како дел од Целта 1 - Зајакнување на капацитетот, интегритетот и отчетноста на јавниот сектор за борба против корупцијата, во рамките на активностите на Партнерството против корупцијата.

Целта на проектот е воспоставување на партнерство со Владата на Северна Македонија за да се идентификуваат заедничките приоритети и да се ко-креира и инвестира во активности кои ги зајакнуваат националните системи за намалување на институционалната ранливост од корупција; а Владата и другите антикорупциски субјекти да преземат активности за справување со корупцијата кога таа ќе се појави.

Материјалите кои беа анализирани вклучуваа законска регулатива за селекција, вработување и управување со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор, годишни извештаи од релевантни национални или меѓународни тела, стратешки документи на надлежните институции, јавно достапни податоци, како и податоци добиени врз основа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Овие материјали помогнаа да се детектираат слабостите во процедурите за вработување во секторите опфатени со истражувањето и да се подготват конкретни предлози за надминување на предизвиците. Анализата ги покажа следните недоследности кај постапките за вработување на административните службеници:

- образованието како ограничувачки фактор: не постојат однапред дефинирани посебни работни компетенции и останува на слободна проценка на комисијата за селекција, што е она кое ќе биде сметано за посакувана специфична работна компетенција; злоупотреба на системот кој е нотирен во втората фаза на постапката за селекција, односно фазата за тест за административен службеник;
- чести промени на актите за систематизација и нивно прилагодување според образованието на кандидатот;
- распределбата на соодносот на бодовите во секоја фаза од постапката за вработување која често се користи за да се модифицира ранг листата
- Објективноста на бодувањето на интервјуто.
- Составот на Комисијата за селекција и можностите за надворешни влијанија во процесот.

Постапките за вработување во институциите од јавниот сектор се препознаени како еден од сегментите со највисок ризик од корупција, бидејќи се нетранспарентни и како резултат на тоа се носат необјективни одлуки со кои не секогаш се избира најдобриот кандидат. Во овој контекст, во документот донесен од страна на Државната комисија за спречување на корупција „Насоки за примена на политиката на интегритет“¹ се потенцира дека:

„Ризикот од корупција е особено изразен при постапките за вработување, а произлегува од политичкото влијание кај овие постапки. Како еден од највидливите „симптоми“ е флукуацијата на вработените пред и по одржувањето на избори, преку нови вработувања и преку механизмот на привремените вработувања со кои се заобиколува Законот за административни службеници.“

Исто така, привремените вработувања во институциите од јавниот сектор се аспект кој отвора широка дискусија заради можноста за злоупотреба, особено кога станува збор за вработувањата во институциите од јавниот сектор. Имено, овие вработувања не се спроведуваат според постапката за вработување согласно Законот за административните службеници и посебните закони, туку за нив се применуваат одредбите од Законот за работните односи². Имајќи го ова предвид, институциите ја користат законската можност за вработување на определено време на лица кои не ги исполнуваат посебните законски услови за конкретно работно место. Имено, институциите имаат на располагање два механизми за вработување на определено време, и тоа вработување кое го објавува самата институција, и вработување преку Агенциите за привремени вработувања. Покрај вработувањата на определено време, институциите од јавниот сектор ангажираат лица и врз основа на договори за дело и авторски договори, со користење на услуги од авторски агенции. Овие вработувања веќе подолг период ја брануваат јавноста и генералното мислење кое владее по однос на ова прашање е дека основни критериуми за склучување на договор за вработување на определено време или ангажман со договор на дело се: партиска припадност, непотизам, пријателски или роднински врски.

И Европската комисија во Извештајот за напредокот³ на Република Северна Македонија го нотира проблемот со привремените вработувања, односно нивната трансформација во работен однос на неопределено време со што се заобиколуваат законските процедури за пополнување на работните места во администрацијата. Проблем претставува и што овие вработувања не се евидентираат во регистарот

¹ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/11/%D0%9D%D0%90%D0%A1%D0%9E%D0%9A%D0%98-%D0%97%D0%90-%D0%9F%D0%A0%D0%98%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%90-%D0%9D%D0%90-%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%98%D0%A2%D0%98%D0%9A%D0%90%D0%A2%D0%90-%D0%9D%D0%90-%D0%98%D0%9D%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%A0%D0%98%D0%A2%D0%95%D0%A2.pdf>

² Закон за работните односи, <https://mtsp.gov.mk/content/pdf/2023/trud/ZRO.%20precisten%20tekst%202023.pdf>

³ EC North Macedonia Report 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/28a9322a-3f18-434e-89d2-0890c90b2f96_en?filename=SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf

на Министерството за информатичко општество и администрација, ниту пак за нив води евиденција Министерството за финансии кое ги издава финансиските согласности за реализација на овој тип вработувања.

Наодите од анализата резултираат со препораки за подобрување на актуелното законодавство, како и подзаконските акти кои ги регулираат процедурите за селекција и вработување на административните службеници. Доследното спроведување на дадените препораки ќе придонесе за:

- поголема транспарентност при вработувањето во институциите од јавниот сектор;
- намалување на ризиците од корупција и овозможување на избор на кандидати врз основа на нивните професионални компетенции;
- прецизно регулирање на вработувањето на определено време и нивно евидентирање во регистарот на вработените во јавниот сектор;
- утврдување во кои случаи и според кои критериуми лицата ќе бидат ангажирани со договор за работа во институциите од јавниот сектор;
- донесување писмени ИТ процедури за поголема безбедност на информациските системи во постапките за вработување

Унапредувањето на целокупниот систем за вработување на административните службеници придонесува кон можности за спроведување на поквалитетни постапки за селекција и вработување на стручен кадар во институциите. На тој начин се зајакнува оперативното функционирање на институциите, се овозможува системска примена на процесите и процедури, што секако доведува до поинаков квалитет на услугите кон граѓаните. Уште поважно, се создава основа за поквалитетно креирањето на политиките и остварувањето на стратешките приоритети на државата преку елиминирање на можностите за корупција.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Методолошкиот пристап применет при за спроведување на ова истражување и подготовката на извештајот опфати анализа на постоечката законска рамка која ја уредува оваа материја и тоа Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници, како и релевантните подзаконски акти кои произлегуваат од споменатите закони. Методолошкиот пристап исто така опфати и преглед на правната рамка која ги уредува вработувањата на определено време, односно Законот за трансформација во редовен работен однос. Постапките за вработување во државните институции и во институциите на јавниот сектор се уредени во законската регулатива која пропишува дека овие постапки се транспарентни, се засноваат на претходно утврдени критериуми и согласно начелата на стручност, компетентност и соодветна и правична застапеност.

Законската рамка за вработувања во јавниот сектор се состои од:

- Закон за вработените во јавниот сектор⁴ – со кој се дефинираат групите и категориите вработени во јавниот сектор и се пропишуваат минимални услови за вработување во јавниот сектор (административни службеници, овластени службени лица, даватели на услуги, помошно-технички лица);
- Закон за административните службеници⁵ – кој ги утврдува условите и постапката за вработување на административните службеници не само во органите на државна управа, туку и во сите институции од јавниот сектор кои вработуваат административни службеници;
- Специфични закони од различни области на јавниот сектор (здравство, образование, социјална и детска грижа, култура, јавни услуги итн.) – кои попрецизно ги дефинираат условите и постапката за вработување на различни даватели на јавни услуги во институциите.

Оваа рамка е попрецизно уредена и со подзаконски акти кои уредуваат различни аспекти од системот на јавниот сектор, како и постапките за селекција и вработување кои задолжително се применуваат кај различни групи на вработени во институциите.

Во анализата на Законот за вработените во јавниот сектор, се разгледаа неколку сегменти кои играат значајна улога во уредувањето на работните односи и функционирањето на јавните институции. Прво, се разгледа класификацијата на работните места, каде што се анализираа начините на категоризација и определување на различните работни позиции во јавниот сектор. Второ, анализата се фокусираше на каталогот на работни места, каде се испита начинот на содржината и објавувањето на работните позиции и нивната достапност за заинтересираните кандидати.

⁴ Закон за вработените во јавниот сектор,
[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon za vrabotenite vo javniot sektor.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon%20za%20vrabotenite%20vo%20javniot%20sektor.pdf)

⁵ Закон за административните службеници,
[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon za administrativni sluzhbenici 2022-konsolidiran tekst 0.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon%20za%20administrativni%20sluzhbenici%202022-konsolidiran%20tekst%200.pdf)

Следниот дел од анализата се однесува на неколку подзаконски акти и тоа: Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места⁶, Правилникот за формата, содржината и начинот на водење на каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот⁷ и Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување⁸. Во овој дел, се истражи како се уредува процесот на организирање и структурирање на работните позиции во рамките на јавните институции, како и како се определува содржината на работата и одговорностите за секое работно место, како и анализа на „Балансерот“, како методолошки пристап за спроведување на уставното начело за соодветна и правична застапеност.

Покрај овие клучни прописи, начинот на организација на работата, односно содржината на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на институциите на државната управа поблиску се уредени со уште неколку важни прописи, како што се: Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 57/11), Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.105/07, 146/07, 149/2011 и 166/15) и Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/14). Начинот на организација на работата на другите институции од јавниот сектор поблиску се уредени со материјалните закони специфични за сферата во која дејствуваат.

Понатаму, методологијата опфаќа преглед на извештаите и стратешките документи на надлежните институции (МИОА, ДКСК, Народен правобранител, КСЗД, ДЗР итн.) и дава слика по однос на состојбите со постапките за трајните и повремени вработувања т.е. во кои аспекти од постапките за вработување се лоцираат слабостите. Со анализата се опфатени и извештаите на Државниот завод за ревизија во кои предмет на ревизија се вработувањата на определено време, договорите на дело во институциите од јавниот сектор, и спроведувањето на ИТ процедурите кај постапките за вработување на административните службеници.

Анализата ги зема предвид и наодите од извештаите за напредокот на Северна Македонија на Евроската Комисија и оценката на СИГМА за принципите на јавната администрација за Северна Македонија.

Дополнително, со цел добивање веродостојни резултати, за потребите на анализата, а согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁹ до релевантните институции беа поднесени барања за слободен пристап

⁶ https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/pravilnik.pdf

⁷

https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/pravilnik_za_katalog_na_rabotni_mesta_sl132_0509_2014.pdf

⁸ https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/Methodologija.pdf

⁹ https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakon_za_sloboden_pristap_do_informacii_od_javen_karakter_0.pdf

до информации од јавен карактер, со неколку прашања. Податоците кои беа побарани од институциите се однесуваа на: 1) бројот на поднесени жалби во постапките за вработување на административните службеници во државните институции 2) поднесени пријави со наводи за неправилности и злоупотреби кај постапките за вработување во државните институции.

3. ПРЕГЛЕД НА СОСТОЈБИТЕ

Надлежните институции и целокупната стручна јавност во своите извештаи и стратешки документи постојано се осврнуваат на постапките за вработување во јавниот сектор постојано укажувајќи на проблеми и неправилности во областа. Истовремено, во извештаите се обработуваат и проблематичните аспекти на привремените вработувања во државните органи.

Анализата на состојбите во областа на постапките за трајните вработувања е направена врз основа на преглед на извештаите и стратешките документи на надлежните институции како што се МИОА, ДКСК, Народен правобранител и КСЗД. Ова вклучува идентификување на слабостите во различните аспекти на постапките за вработување. Анализата ги обработува извештаите на Државниот завод за ревизија кои ги истражуваат постапките за вработување. Дополнително, беа разгледани и ИТ процедурите во врска со постапките за вработување на административните службеници. Оваа анализа обезбедува детален преглед на состојбите и потребите за подобрување во областа на вработувањата во јавниот сектор. Она што е евидентно е дека постои јасна и прецизна регулатива која ја уредува постапката за вработување на административни службеници, но не постои јасна, прецизна и воедначена регулатива која ги уредува постапките за вработување на останатите вработени во институциите од јавниот сектор.

Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) има законска надлежност по сопствена иницијатива, информации од медиуми (допрен глас) или по пријави од граѓани, правни субјекти, граѓански организации да отвора и постапува по предмети со сомнежи за корупција.

Во Годишниот извештај за работа на Комисијата за 2022 година¹⁰, Комисијата нотира дека: најголем број од поднесените пријави заради **сомневања за незаконитости во постапките за вработувања**, со наводи дека избраните кандидати се блиски на избрани/именувани лица, или се поврзани со политички партии, но и поради **злоупотреба на „Балансерот“** од страна на вработени лица.

Овој тренд продолжува и во текот на 2023 година, па така Комисијата во Годишниот извештај за работа за 2023 година¹¹ потенцира дека:

*„најголем број на пријави со сомневања за незаконитости во постапките се однесуваат на: **вработувањата**, каде исто како и во претходните години, вработувањето претставува најгорливо прашање на граѓаните каде дискреционите овластувања на одговорните лица за одлучување и избор на кандидати преовладува над утврдениот систем на вреднување на образование, искуство и компетентност, и на **злоупотреба на „Балансерот“** од страна на кандидатите при вработувањата“.*

¹⁰ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/03/GI-2022-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

¹¹ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/03/1-%D0%93%D0%98-2023-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

Од предметите по кои ДКСК постапуваше во текот на 2023 година, а врз основа на сомневање за заштита на лични интереси, постоење на непотизам, кронизам и клиентелизам, повреда на Етички кодекси и слично, Комисијата има поднесено 28 иницијативи пред надлежните органи за поведување постапка за утврдување на одговорност на службени лица, врз основа на обезбедените докази по предмети по кои има постапувано.

Ситуацијата е слична и кога станува збор за пријавите до ДКСК за случаи на конфликт на интерес. Имено, оваа тема сè повеќе се актуелизира во јавноста и како резултат на тоа зголемен е бројот на пријави на сите облици на судир меѓу јавниот и приватниот интерес, што е **најмногу изразено при вработувањата во јавниот сектор каде се укажува на постоење на непотизам, кронизам, клиентелизам, политичко и партиско влијание**. Бројот на пријави за постоење судир на интереси континуирано се зголемува.

Една од целите дефинирани во **Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025**¹² е „обезбедување на интегритет и транспарентност при вработувањето и политиките за човечки ресурси во јавниот сектор, базирано на систем на вредности и критериуми за квалитет“, а како една од идентификуваните области со најголем ризик од корупција е „вработувањата во јавниот сектор“. Првиот проблем во оваа област е „неусогласеност на голем број на закони кои го регулираат вработувањето со што се овозможува секаков вид на влијание: партиско влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам“. Понатаму, проблем претставува и тоа што законската регулатива нема воспоставено јасен систем за евалуација на критериумите за селекција во процесот на вработување и унапредување во јавниот сектор.

Врз основа на утврдените проблеми поврзани со вработувањата во јавниот сектор, Стратегијата дефинира соодветни мерки и активности со цел нивно надминување. Реализацијата на сите активности предвидени во Стратегијата ќе придонесат да се надмине проблемот на неусогласеност на голем број на закони кои го регулираат вработувањето и да се воспостави јасен и транспарентен процес на евалуација на критериумите за вработувањата и унапредувањата во дејностите здравство, образование, култура, социјална заштита. Онака како што сега е законски уредена оваа материја, остава простор за влијанија врз постапките за вработување, поради што како активност која се предлага е „Пропишување на подзаконски акти за утврдување на објективни критериуми и процес на евалуација за вработување и унапредување во зависност од специфичните потреби на секој сектор одделно“. И конечно, со доследна реализација на активностите во областа, ќе се постигне ограничување на дискреционите права на одговорните лице во постапките за вработување во насока на обезбедување интегритет и транспарентност при вработувањето во јавниот сектор, базирано на систем на вредности и критериуми за квалитет.

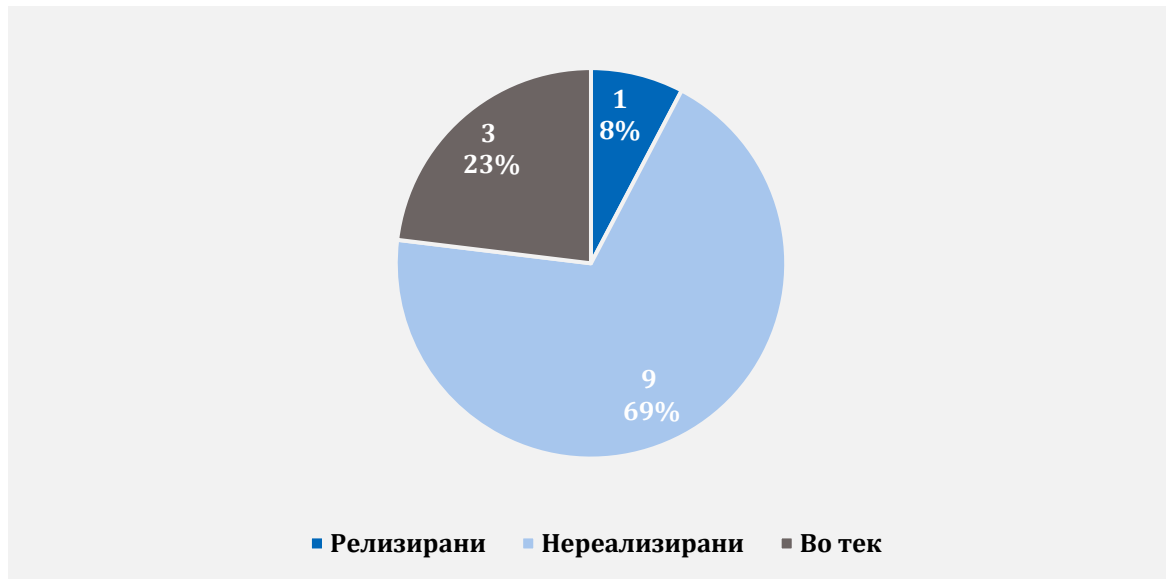
Во Годишниот извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 01.01.2023 - 31.12.2023¹³ даден е приказ на степенот на реализација на активностите насочени кон решавање на проблемите кои се утврдени во Стратегијата, а се

¹² <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

¹³ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/02/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%9D%D0%A1-2023-Usvoen-na-sednica.pdf>

однесуваат на постапките за вработување. Она што загрижува е дека заклучно со 31.12.2023 година, од вкупно 13 предвидени активности, реализирана е само една активност и тоа активност за чија реализација е надлежна ДКСК, за 3 активности реализацијата е во тек, а за дури 9 активности надлежните институции воопшто не започнале активности за реализација иако роковите се доспееани.

Графикон 1: Степен на реализација на активностите од Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за 2023 година во постапките за вработување



Исто така ДКСК во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025¹⁴ се осврнува и на состојбата со привремените вработувања, и констатира дека:

„проблем претставува тоа што законската регулатива дозволува подолгорочно вработување на лица во јавниот сектор преку договори на дело, авторски агенции или агенции за времени вработувања што дополнително придонесува за партиско влијание при вработувањето и практикување на непотизам.“

Стратегијата укажува дека за да се надминат на ваквите форми на коруптивно однесување, треба да се преземат мерки во правец на укинување на можноста за времено вработување преку агенции за времени вработувања и укинување на можноста привремените вработувања да се трансформираат во вработување на неопределено работно време без редовна постапка за вработување.

Меѓутоа, во Годишниот извештај за спроведување на националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за

¹⁴ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

период 01.01.2023_година до 31.12.2023 година¹⁵, се констатира дека овие предвидени мерки заклучно со 2023 година не се реализирани.

Во Годишниот извештај за работа за 2022 година¹⁶ ДКСК нотира дека од поднесени 6 иницијативи пред надлежните органи за поведување постапка за утврдување на одговорност на службени лица поради прекршување на одредбите за спречување судир на интерес, 5 од нив се поради неизземање и непријавување на приватен интерес од страна на службените лица во постапки за вработување/трансформација на работен однос на блиско лице. **И пријавите за судир на интереси примени во 2021 година во најголем број се однесуваат на постапки за вработување на блиски лица** и непочитување на правилата за изземање утврдени во Законот за спречување корупција и конфликт на интереси.

Согласно своите законски надлежности, ДКСК врши антикорупциска проверка на легислативата (АПЛ) што претставува многу важен антикорупциски механизам кој се реализира врз основа на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата¹⁷. Целта на АПЛ е Комисијата, врз основа на Методологијата преку разгледување и оценка на содржината на предложените или донесените прописи да ги детектира и спречи ризиците од можна корупција и судири на интереси кои би ги предизвикала примената на одредени закони или подзаконски акти. Во таа насока, Комисијата спроведе анализа на одредбите од Законот за трансформација во редовен работен однос. Во Извештајот за спроведена антикорупциска проверка на Законот за трансформација во редовен работен однос¹⁸ се заклучува дека „постојат регулаторни ризици од корупција“. Покрај тоа, од анализата произлегува дека овој закон е во судир со други закони кои на различен начин ги уредуваат прашањата за договорот на дело, работен однос на определено време и трансформација во редовен работен однос. Овие прашања веќе се уредени и тоа на поинаков начин во Законот за работните односи, Законот за облигационите односи, Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за здравствената заштита.

Дополнително, (ДКСК) со антикорупциска проверка на регулативата, спроведе анализа на одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор и тоа на членот 22 и во Извештајот за антикорупциска проверка¹⁹ правејќи споредба на оваа одредба со одредбата од членот 24 од Законот за приватните агенции за вработување кои всушност на ист начин ги дефинираат случаите во кои може да се склучи договор за привремено вработување. Меѓутоа, Комисијата посочува на членот 24 став (2) и (3) од Законот за привремени агенции за обезбедување.

¹⁵ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/02/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%9D%D0%A1-2023-Usvoen-na-sednica.pdf>

¹⁶ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/03/GI-2022-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

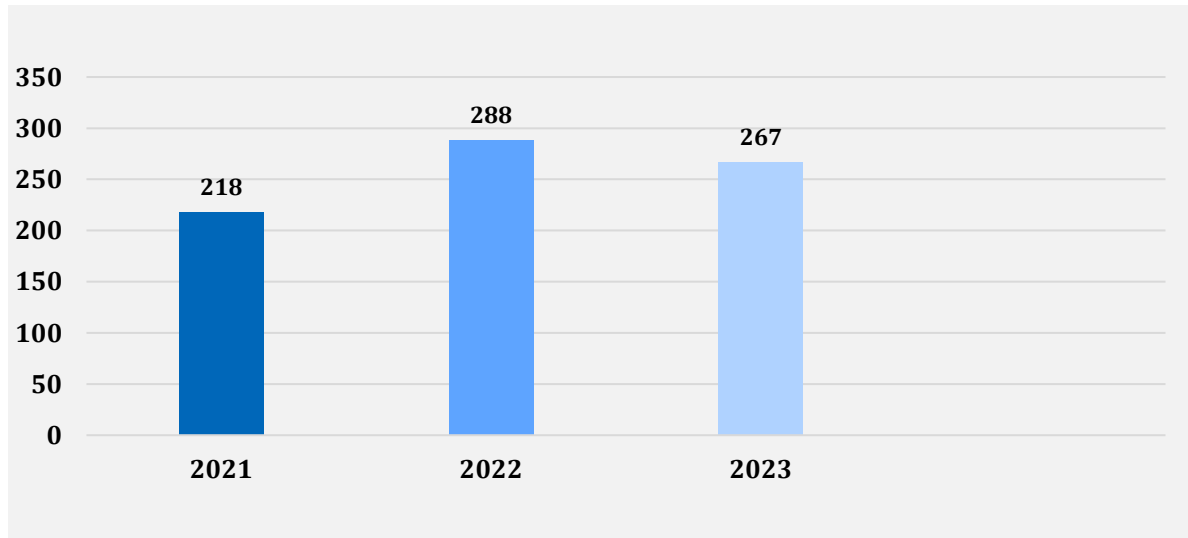
¹⁷ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2020/12/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0.pdf>

¹⁸ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/11/11-6715-3.pdf>

¹⁹ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/08/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%B7%D0%B0-%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B2%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D1%81%D0%B5.pdf>

Според оваа одредба, договор за отстапување на работник за вршење на исти привремени работи може да се склучи за време додека трае потребата, но не подолго од две години, со или без прекин, а ставот (3) пропишува дека приватната агенција за вработување не смее да отстапува работник за вршење на исти работи кај ист работодавач подолго од две години, со или без прекин. Во Извештајот се констатира дека **вака формулираната законска одредба остава простор за злоупотреби** на тој начин што едно лице може да биде ангажирано во една институција повеќе од две години, на различни работни места.

Графикон 2: Број на поднесени претставки до НП од областа на работните односи



Народниот правобранител согласно член 77 од Уставот ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања.

Во Годишниот извештај за работа за 2022 година²⁰ Народниот правобранител нотира дека е зголемен бројот на претставките од областа на работните односи, односно поднесени се вкупно 288 претставки, за разлика од минатата година кога тој број изнесуваше 218. Анализата на податоците, по подобласти, покажува дека **најголемиот број на претставки се однесуваат на постапките за вработување**. Како и претходните години, подносителите укажуваа на повреда на правата во постапките за вработување, односно дека при изборот на кандидати не се зема предвид бодирањето на кандидатите направено врз основа на критериуми дадени во огласот, туку без какво било образложение се бирале кандидати со помал број на бодови. Од податоците во Годишниот извештај за 2023²¹, бројот на претставки од областа на работните односи е 267 и во континуитет се поднесуваат голем број на претставки за повреда на права од работен однос.

Кога станува збор за содржината на поднесените претставки од областа на

²⁰ <https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Godisni%20izvestaj/GI-2022/GI-2022.pdf>

²¹ <https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Godisni%20izvestaj/GI-2023/GI-2023.pdf>

работните односи, поднесени се вкупно 267 претставки. Од нив, 34 претставки се однесуваат на постапки за вработување, а 31 претставка се со наводи за повреди на права од работен однос во јавниот сектор. Ова значи дека, од вкупно поднесените од областа на работните односи, 65 претставки, односно 24% се однесуваат на повреди на права од работен однос во институциите од јавниот сектор.

Графикон 3: Број на примени претставки според содржина на претставката



Во Извештајот, Народниот правобранител укажува на нетранспарентноста на институциите, со констатација дека во одреден број на случаи, по барањата на Народниот правобранител од страна на надлежните државни органи не се доставуваат прецизни, стручни и концизни одговори туку одговорите се паушални, површни, неконкретни и непоткрепени со соодветни докази. Ова е во спротивност од член 34 од Законот за Народниот правобранител каде се утврдува обврската на државните органи и 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. Од тие причини, Омбудсманот ја посочува потребата надлежните институции да преземат мерки во насока на доставување целосни и образложени одговори, поткрепени со соодветни докази.

Комисијата за заштита од дискриминација (КСЗД) во Годишниот извештај за работа за 2022²² година укажува дека **најмногу предмети за заштита од дискриминација во 2022 година биле во областите на работата и работните односи**. Имено, кога станува збор за претставките поднесени од физички лица, најголемиот број се однесуваат на пријави за заштита од дискриминација во областа на работата и работните односи. Оваа област била пријавена во дури 84 претставки што претставува повеќе од половина од вкупниот број претставки, односно 53,50%.

²² <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2023/05/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-2022.pdf>

Графикон 4: Број ан предмети за заштита од дискриминација според пријавените области



Во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023-2030²³ втора, од четирите приоритетни области, е Јавна служба и управување со човечките ресурси, а општата цел која треба да се постигне е: „Департизирана, професионална и стручна јавна администрација“ и една од предвидените мерки во насока на остварување на оваа цел е и воведување на систем на заслуги кај постапките за вработување на службениците. Уште една предвидена мерка во насока на реализација на општата цел е: **Јакнење на улогата на интервјуто базирано на компетенции во постапките за вработување на јавната администрација**. Оваа мерка се планира да се реализира на тој начин што интервјуата ќе бидат структурирани и спроведувани на потполно различен начин од досегашната пракса. Активностите ќе се одвиваат во правец на формирање на комисији за интервјуа составени од професионалци, психолози и лица со изграден личен интегритет, а резултатите од спроведените интервјуа на тој начин ќе бидат претставени во посебен извештај и јавно објавувани. Како индикатор за успешност на реализација на оваа активност е утврден „Процент на објавени одлуки за избор на најуспешен кандидат со образложение базирано на докази за секоја донесена одлука поединечно“. Активностите за реализација на мерката е предвидено да се започнат во третиот квартал од 2024 година и да се одвиваат заклучно со првиот квартал во 2026 година.

Државниот завод за ревизија (ДЗР) како независна врховна ревизорска институција на Република Северна Македонија, транспарентно, навремено и објективно ги информира надлежните институции и јавноста за утврдените состојби од спроведените ревизии. ДЗР во 2022 година спровел ревизија на усогласеност на информацискиот систем за пријавување, полагање и

²³ https://mioa.gov.mk/content/Strategija%20RIJA_MK%2003.pdf

вработување во Агенцијата за администрација за реализација на надлежностите при вработувањето во јавната администрација. Според наодите од Извештајот за спроведената ревизија²⁴, за време на полагањето на вработените во Агенцијата им се забранува мрежен пристап до компјутерите во просторијата за полагање, како и мрежен пристап до модулот и базата на прашања за испити, освен на ИТ лицата кога поради технички причини потребно е да интервенираат.

Мрежниот пристап до компјутерите во просторијата за полагање, како и мрежниот пристап до модулот и базата на прашања за испити, за време на полагањето, претставува злоупотреба на службена положба и овластување согласно со закон.

Според наодите од ревизијата, потребно е Агенцијата да води евиденција на мрежни пристапи до компјутерите во просторијата за полагање и до модулот и базата на прашања за испити, со време на пристап, корисничко име на вработениот кој пристапил и акции кои ги извршил при пристапот.

Понатаму, ДЗР констатира дека **во Агенцијата недостасува пишана процедура за ИТ безбедност на информацискиот систем**. Ваква процедура е потребна со цел активно управување на корисниците во системот, следење и евиденција на пристап на корисниците во системот, контрола на пристап во просториите на Агенцијата, следење на логовите во ИТ системите на Агенцијата и сообраќајот во рамките на компјутерската мрежа и постоење на ревизорска трага за управување со инциденти од ИТ безбедност.

Предмет на ревизиите на ДЗР, меѓу другото, се и вработувањата во институциите на јавниот сектор со посебен осврт на **привремените вработувања и ангажманите врз основа на договор на дело** со оглед на тоа што овој вид на вработувања се начин на заобиколување на законските процедури за вработување во институциите. Од ревизорските извештаи спроведени во неколку институции од јавниот сектор во текот на 2021, 2022 и 2023 година се констатираат **низа неправилности во однос на постапките за вработување на определено време** и ангажманите на лица врз основа на договор на дело:

- остварените вработувања на определено време не се планирани во Годишниот план за вработување, што **не е во согласност со член 51 став 1 од Законот за буџетите**;
- лица вработени на определено време биле ангажирани за период до 3 години, што **не е во согласност со член 22 став 12 в.в став 3 од Законот за вработените во јавниот сектор** согласно кој времетраењето на договорот за отстапување на вработен за вршење на исти привремени работи може да се склучи за време додека трае потребата, но не подолго од една година за истиот вработен кај истиот работодавач;
- за дел од работните места за кои е дадена согласност од страна на МФ не се усогласени со работните места на кои овие лица се ангажирани;
- при ангажирање на лицата од агенцијата за привремени вработувања не се доставува барање со потребните квалификации кои треба да ги исполнува

²⁴ https://dzt.mk/sites/default/files/2022-07/72_FINALE_RU_Informaciski_sistem_za_prijavuvanje_polaganje_vrabotuvanje_Agencija_administracija_2021.pdf

кандидатот, што не е во согласност со член 11 од склучениот договор за услуги за привремени вработувања;

- Ангажман на надворешни лица за извршување на работни задачи се врши без пропишани критериуми за утврдување на висината на паричниот надомест и за овие лица не се следи присутноста на работните места. Поради тоа постои ризик од исплата на парични средства на лица кои воопшто не биле присутни на работните места и не ги извршуваат договорените работни обврски.

Во насока на надминување на овие неправилности ДЗР упатува на почитување на законските процедури, во оние случаи каде е констатирано дека истите не се испочитувани и се потенцира неопходноста за утврдување на критериуми според кои ќе се врши ангажман на надворешни лица.

Дополнително, треба да се земат предвид извештаите на Државниот завод за ревизија при разгледување во собраниска постапка. Надзорната улога на Собранието, меѓу другото овозможува и разгледување на овие извештаи на седниците. Ова е особено значајно поради тоа што на таков начин се врши надзор на работата на институциите во насока на одговорно и ефикасно работење како и контрола и надзор на парите од буџетот и нивното трошење.

Во Извештајот од следење на вработувањата и распределба и реализација на буџетите во институциите од јавниот сектор²⁵, изготвен од Центарот за управување со промени (ЦУП) детектирани се слабостите на постапките за вработување согласно Законот за административните службеници. Имено, во извештајот се потенцира дека постапките за вработување се идентични и не се прилагодени на потребите на работните места кои се пополнуваат (се полага општ тест на кој не може да се проверат посебните компетенции на кандидатите согласно спецификата на работното место), постои отворена можност за злоупотреба и субјективизам особено во делот на интервјуто, а дополнително со неоснованото прекинување на постапките дополнително се отвара простор за можни злоупотреби. Начинот на кој се спроведува интервјуто е уште еден проблематичен аспект кај постапката за вработување, бидејќи присуството само на кандидатот и членовите на Комисијата за селекција е сосема нетранспарентно и не постои можност за проверка на објективноста на бодувањето. Според извештајот, воспоставување на начелото на заслуга кај постапките за вработување во институциите од јавниот сектор е еден од клучните предуслови за надминување на слабостите на постоечкиот систем во насока на професионализација и деполитизација на целокупниот јавен сектор.

Сите овие извештаи констатираат дека постојат сериозни предизвици во управувањето со вработувањата во институциите од јавниот сектор, имајќи ги предвид не само вработувањата на административните службеници, туку и употребата на инструментот „привремени вработувања“. Дел од предизвиците, кои едновременно претставуваат сериозен ризик за потенцијална корупција, се

²⁵ <https://cup.org.mk/publication/report-from-monitoring-of-employment-allocation-and-implementation-of-budgets-in-public-institutions>
[D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BE%D1%82%20%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%20%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE.pdf](https://cup.org.mk/publication/report-from-monitoring-of-employment-allocation-and-implementation-of-budgets-in-public-institutions)

поврзани со недостатоци или недоречености во регулативата, но дел од нив се поврзани и со практиките, односно „заобиколувањата“ на одредени недоречености во регулативата преку кои се „изигрува“ системот. Овие состојби не само што влијаат на креирање на систем кој е подложен на корупција, туку претставуваат и отворена врата за низа потенцијални злоупотреби кои можат да имаат далекусежни последици по целиот јавен сектор. Справувањето со овие предизвици претставува неопходен услов за воспоставување на систем темелен на заслуги во кој професионалноста и почитувањето на законот се неопходен услов.

4. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИ ДОБИЕНИ ВРЗ ОСНОВА НА БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Во рамките на спроведено истражување до Агенцијата за администрација, Државната комисија беа доставени барања за слободен пристап на информации од јавен карактер до неколку институции, и тоа: Агенција за администрација, Канцеларијата на Народниот правобранител и Државната комисија за заштита од дискриминација. Побарани се податоци за 2021, 2022 и 2023 година, а се однесуваат на:

- Број на поднесени жалби во постапки за вработување и унапредување на административни службеници генерално и какви одлуки се донесени. Податоците доставени од страна на Агенцијата за администрација се прикажани во табелата

Табела 1: Поднесени жалби против одлуки донесени во постапка за вработување на административни службеници до Агенција за администрација

Година	Вкупен број на примени жалби	Полова структура на вкупниот број на примени жалби		Вкупен број на решени предмети	Број на уважени жалби	Полова структура на бројот на уважени жалби		Број на одбиени жалби	Број на отфрлени жалби	Број на одлуки со кои мериторно се решава предметот	Ненадлежност за одлучување по жалба	Повлечена од подносител
		Мажи	Жени			Мажи	Жени					
2021	73	30	43	73	0	0	0	40	3	0	3	1
2022	97	44	53	97	7	3	4	53	34	3	0	0
2023	86	48	38	86	4	2	2	52	29	0	1	0

Бројот на поднесени жалби во 2022 и 2023 година е значително поголем (20-30%) во однос на 2021 година, но многу е мал бројот на уважени жалби, односно во 2021 година не е уважена ниту една жалба, во 2022 уважени се седум жалби, а во 2023 само четири жалби. Меѓутоа, одлуките по жалба, донесени од страна на Агенцијата за администрација, не се објавуваат јавно, поради што не може да се има увид во образложението на причините поради кои се одбиваат поднесените жалби. Високиот процент на одбиени жалби и нетранспарентноста на второстепената постапка укажуваат на потребата за дополнително испитување на објективноста при одлучувањето.

Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер беше поднесено и до Комисијата за заштита од дискриминација (КСЗД). Добиените податоци за бројот на поднесени пријави за дискриминација во постапките за вработување во државните органи, говорат за следното:

- За разлика од 2021 година, кога е поднесена само една претставка, во следните две години бројот на претставки со наводи за дискриминација при постапките за вработување континуирано расте на 5 во 2022 и 9 претставки во 2023 година. Можеби бројката не е голема, меѓутоа треба да се има предвид и фактот што Комисијата во ваков облик и состав постои од 2021 година и секоја година бројот на претставки е сè поголем.
- Кога станува збор за основите поради кои се поднесуваат претставките за постапките за вработување, според добиените податоци, може да се заклучи дека тие се различни: во 2023 година кај најголем број од пријавите како основ за дискриминација е наведено образованието - 4, четири пријави се класифицирани во „друг основ“, а две пријави се поднесени со наводи за дискриминација поради политичко уверување. За 2022 година најмногу пријави – 3, се поднесени за дискриминација поради национална или етничка припадност. Континуираното следење на бројот на пријавите за дискриминација во постапките за вработување, како и основот поради кои тие се поднесуваат, е уште еден начин да се лоцираат определени проблематични аспекти во постапките за вработување.

5. АНАЛИЗА НА ПРАВНА РАМКА

Анализа на постоечката законска рамка вклучува анализа на уредувањето на работните односи во јавниот сектор, вклучувајќи го Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници, како и релевантните подзаконски акти. Оваа анализа се фокусира на преглед и интерпретација на постоечките законски прописи и нормативи кои ги определуваат правата и одговорностите на вработените во јавниот сектор, процедурите за селекција и нивно вработување, како и постапките за управување во кариерата и останатите права од работен однос. Со овој дел од анализата се идентификуваат евентуалните пропусти, несогласувања или проблематични аспекти во законската рамка, и се даваат препораки за измени или подобрувања за заштитата на правата и интересите на вработените во јавниот сектор, поконкретно за групата на административни службеници вработени во институциите од јавниот сектор.

Во Северна Македонија системот на вработување во јавниот сектор е организиран согласно принципот на работни места и се вбројува со т.н. мерит систем, односно систем на заслуги. Тоа значи дека вработувањето во институциите од јавниот сектор треба да се врши во отворена, транспарентна и фер постапка на селекција на кадри, најчесто проследена со објавување на потреба од ново вработување и распишување на јавен оглас. Во ваквите системи, вработувањето се темели на прецизен опис на работното место кој ги содржи специфичните цели и задачите кои службеникот треба да ги постигне, како и прецизен опис на општите и посебните услови и компетенциите кои кандидатот треба да ги исполнува, односно поседува за да се квалификува за објавеното работно место.

Предмет на анализата на правната рамка е законската и подзаконската регулатива која ги уредува постапки за вработување на административните службеници²⁶ и привремените вработувања²⁷ (вработувањата на определено време, договорите на дело и авторски договори). Преку анализата на правната рамка се идентификуваат слабостите во постоечките законски решенија и да се дадат соодветни предлози за нивно надминување.

²⁶ <https://www.mioa.gov.mk/documents-legislation0.nspix>

²⁷ Закон за трансформација во редовен работен однос, <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/02/Zakon-za-transformacija-vo-redoven-raboten-odnos-20-12022015.pdf>

3.1 ПОСТАПКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР

Во ова поглавје е содржана анализа на правната рака која ги уредува постапките за вработување на административните службеници во институциите од јавниот сектор. Анализата ги опфаќа Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административните службеници и подзаконските акти кои произлегуваат од овие закони, а се релевантни за постапките за вработување на административните службеници.

3.1.1 ЗАКОН ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Според Законот, во институциите на јавниот сектор, работните места на вработените се групираат на следниов начин, и тоа:

група I - работни места на административни службеници, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи од административна природа,

група II - работни места на службени лица со посебни овластувања, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето заради извршување на посебни овластувања,

група III - работни места на даватели на јавни услуги, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи поврзани со дејностите од јавен интерес согласно со закон, кои не се од административна природа на пр. лекари, наставници, воспитувачи, социјални работници, кустоси, библиотекари, актери и др.) и

група IV - работни места на помошно-технички лица, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради одржување, обезбедување, вршење на превоз, како и други помошни и технички работи со кои се обезбедува непречено функционирање на институциите.

Од анализата на законската и подзаконската регулатива е утврдено дека општите начела, дефиницијата и организирањето на вработените во институциите од јавниот сектор, поконкретно на административните службеници, се дефинирани преку неколку сегменти содржани во законската и подзаконската регулатива, и тоа:

Административните службеници, како посебна група на вработените во јавниот сектор се уредени во **Класификација на работните места** – во Законот за вработените во јавниот сектор - Глава III КЛАСИФИКАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР, каде што се дефинирани групите на вработени во институциите на јавниот сектор, меѓу кои и групата на административни службеници т.е. „група I - работни места на административни службеници, односно

лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи од административна природа“. Спецификите на групата на административни службеници подетално се уредуваат во Законот за административните службеници.

Во **Каталогот на работни места**, кој претставува систематизирана листа на работни места во јавниот сектор, исто така се опфатени и работните места на административните службеници. Работните места во јавниот сектор во Каталогот се организирани во групи, подгрупи, категории и нивоа. Каталогот го води Министерството за јавна администрација, новоформирана институција согласно измените на Законот за организација и работа на органите на државната управа²⁸, додека до скоро беше во надлежност на поранешното Министерство за информатичко општество и администрација и тој претставува електронски регистар на работните места во јавниот сектор во кој секое работно место е означено со шифра која претставува единствена алфанумеричка ознака на идентификационите податоци за секое работно место во институциите. Работните места во Каталогот можат да се бришат и да се додаваат нови, согласно потребите на институциите и оваа постапка детално е уредена во Правилникот кој го уредува начинот на водење на Каталогот, како и начинот на внесување и бришење на работните места од Каталогот.

Со **актите за внатрешна организација и систематизација на работните места** се уредуваат организацијата на институцијата, односно формите на организациски единици кои постојат во рамките на институцијата, нивните надлежности и функции, како и линиите на одговорност во рамките на хиерархијата на институцијата. Во актот за систематизација на работни места се утврдува организациската единица на која припаѓа, но и групата, подгрупата, категоријата и нивото на секое поединечно работното место согласно класификацијата на работните места и Каталогот на работни места во јавниот сектор. Во овој акт се уредуваат и општите и посебните услови за секое работно место, како и описот на работите и работните задачи за секое работно место во институцијата поединечно. Актот за систематизација на работните места се донесува во согласност со актот за внатрешна организација, односно ја следи утврдената организациска структура и хиерархија, како и делокругот на работа на организациските единици во рамките на институцијата. Актот за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места се донесуваат по претходно спроведена функционална анализа. Утврдениот делокруг на работа на институцијата, како и систематизацијата на работни места потребни за извршување на надлежноста на институцијата претставуваат основа за вработување, унапредување и мобилност на вработените.

Во ставот 2 од член 17 на Законот за вработените во јавниот сектор е пропишано дека „Со актот за систематизација на работните места, за секое работно место во институцијата од јавниот сектор, се утврдува групата, подгрупата, категоријата и нивото каде што припаѓа работното место, како и општите,

²⁸ <https://praksis.mk/Document/Index/?Id=174491&type=1>

посебните услови и описот на работите и работните задачи за секое работно место“. Покрај ова, во член 17 од Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места е уредено дека „Како посебни услови се наведуваат: потребните стручни квалификации, потребното работно искуство во струката (работен стаж), потребните општи и посебни работни компетенции (знаења, вештини и способности за извршување на работата) и други критериуми потребни за извршување на работата на конкретното работно место“ и дека „При утврдување на потребните стручни квалификации треба да се наведе видот и степенот на образование“. **Видот на образование** претставува посебен услов за вработување и се дефинира во описот за секое работно место во актот за систематизација на секоја институција. Согласно член 17 од Правилникот, видот на високо образование се утврдува преку наведување на најмалку едно, а најмногу пет научни полиња кои соодветствуваат на описот на работното место, содржани во меѓународната Фраскатиева класификација²⁹. Постапката за вработување на административни службеници е детално уредена во Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници³⁰, а која произлегува од Законот за административни службеници и која се анализира во следното поглавје.

Важен дел од системот на вработување во институциите од јавниот сектор е и планирањето на вработувањата. Планирањето на вработувањата на административните службеници и употребата на алатката „**Балансер**“ е уредено во Глава IV-а од ЗВЈС, каде е истакнато дека во постапките за вработување на административните службеници се применува и уставното *начело за соодветна и правична застапеност* со цел сите етнички заедници да бидат соодветно застапени во институциите од јавниот сектор. Ова начело, како што може да се види е пропишано во Законот за вработените во јавниот сектор, а неговото практично спроведување е дефинирано во Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност. Методологијата се применува за нови вработувања за кои онлајн калкулаторот (Балансер) врши распределба, врз основа на планираните вработувања, а еден од критериумите според кои се пресметува распределбата на вработувањата на припадниците на заедниците се податоците од последно спроведениот попис на населението во Република Северна Македонија во сооднос со бројот на моментално вработените во институцијата, по припадност на заедница. „Балансерот“ е алатка која треба да се обезбеди соодветна, правична и балансирана застапеност на етничките заедници. Во таа насока, „Балансерот“ врши пресметка на бројот на лица припадници на одредена етничка заедница кои треба да се вработат во една институција за да се постигне потребниот праг за правична застапеност во институцијата што планира да спроведе нови вработувања. Калкулацијата се врши согласно податоците за сите вработени во

²⁹https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/pravilnik_za_sodrzhinata_i_nachinot_na_podgotovkata_na_aktite_za_vnatreshna_organizacija_i_sistematizacija_na_rabotnite_mesta.pdf

³⁰ Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zas_uredba_postapka_za_vrabotuvanje_09022018.pdf

институцијата без оглед на која група на вработени и припаѓаат, но резултатите се применуваат единствено во постапките за вработување на административни службеници, а не и за вработување на овластени службени лица, даватели на услуги или помошно-технички лица.

Во институциите на јавниот сектор кои се основани од страна на централната или локалната власт, а кои дејноста, односно надлежноста ја вршат на локално или регионално ниво, како основ за распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница, се земаат податоците од последно спроведениот попис на населението на Република Северна Македонија за единицата на локалната самоуправа во која е сместена таа институција. Во таа насока, Министерството за информатичко општество и администрација, повикувајќи се на пописот на население во 2021 година изврши промени во алатката балансер на тој начин што како основ при подготовка на годишните планови и електронската распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница ќе биде земен предвид процентот на вкупно попишаното население, односно резидентното и нерезидентното население.³¹ Меѓутоа, ова е во спротивност со одредбите од ЗВЈС каде е пропишано дека како основ за распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница, се земаат податоците од последно спроведениот попис на населението на Република Северна Македонија за територијата на цела држава. По стапување на функција на новата влада, повторно беше направена измена во дигиталната алатка и како основ за распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница е земен предвид бројот на резидентното население од пописот во 2021 година.³²

КЛУЧНИ НАОДИ

Во однос на групата на административни службеници, анализата детектира дека не постои значајна потешкотија во однос на дефинирањето на работните места за административни службеници, ниту пак постои нејаснотија во однос на институциите кои вработуваат административни службеници. Она што се детектира како ситуација која може да претставува потенцијален ризик за корупција е можноста за **впишување или бришење на одредено работно место во Каталогот**. Сепак, имајќи предвид дека работните места, заедно со категориите и нивоата на административни службеници се прецизно дефинирани во Законот за административните службеници, не постои можност да се менуваат. Меѓутоа, во однос на останатите групи на работни места во институциите на јавниот сектор

³¹ <https://www.mioa.gov.mk/mk-MK/news/mioa-napravena-promena-vo-veb-alatkata-balanser-soglasno-rezultatite-od-sprovedeniot-popis-vo-2021-godina-4157.nspx>

³² <https://emagazin.mk/%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B0-%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5/>

(овластени службеници лица, даватели на јавни услуги и помошно-технички лица) институциите можат слободно да впишуваат или бришат одредени места во Каталогот. Освен тоа што институциите се обврзани до МИОА да достават образложение за причината поради која бараат измена на Каталогот, не постои контролен механизам и начин да се утврди дали и колку бришењето или додавањето на одреден тип на работно место во институцијата е оправдано и навистина потребно.

Исто така, од анализата на регулативата е утврдено дека **не постои ограничување на бројот на измени и дополнувања на актите за внатрешна организација, односно систематизација на работните места.** Од извршениот увид на веб страниците на неколку министерства, може да се заклучи дека институциите многу често, со измена на правилникот за систематизација³³, го менуваат видот на образование за определеното работно место, непосредно пред објавување на јавен оглас за пополнување на тоа работно место, што остава простор за сомнеж дека промената во видот на образование се врши наменски, односно однапред се знае кандидатот кој ќе се избере и како услов се предвидува токму видот на образование кој тој кандидат го има завршено. Нелогичностите во огласите за вработување, во однос на видот на образование, често се предмет на критики дека не секогаш се вработуваат најстручните кандидати. Во таа насока, како дел од анализата беа прегледани јавни огласи за вработување во неколку институции, во кои се утврдува и видот на образование потребен за извршување на работните задачи за огласените работни места³⁴ и може да се процени соодветноста на видот на образование кој се бара во огласите во однос на видот на работното место и работните задачи и обврски. Исто така, **не е јасно дефинирано кој вид на формално образование ќе се смета за соодветно на описот на работното место и на кој начин ќе се дефинира кој е најсоодветниот профил на кандидат** (со која професија или образовни квалификации) за извршување на работите и работните задачи на конкретното работно место.

Друг вид на недоследност кој остава голем простор за злоупотреба е **непостоењето на одредба која упатува на специфичен вид на образование** потребен за извршување на работите на одредено работно место. За најголемиот дел на работни места во институциите на јавниот сектор во регулативата не е утврден специфичен вид на формално образование. Тоа значи дека согласно описот на работните цели и задачи на повеќето работни места во администрацијата не се потребни одредени специфични теоретски и практични

³³ https://mts.gov.mk/dokumenti-ns_article-sistematizacija-na-rabotnite-mesta-vo-ministerstvo-za-trud-i-socijalna-politika-nova-tabela.aspx; <https://vlada.mk/organizacija>;
<https://www.moep.gov.mk/%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B6%D1%81%D0%BF%D0%BF/>

³⁴ <https://www.fakulteti.mk/news/12022024/drzhaven-arhiv-vrabotuva-18-sluzhbenici?ref=vraboti.se>
<https://www.fakulteti.mk/news/02022024/oglas-za-vrabotuvanje-vo-agencija-za-zadolzheni-nafteni-rezervi?ref=vraboti.se>
<https://www.fakulteti.mk/news/25012024/ministerstvo-za-ekonomija-vrabotuva-18-sluzhbenici?ref=vraboti.se>
<https://www.fakulteti.mk/news/18012024/agencija-za-finansiska-poddrshka-vo-zemjodelstvoto-i-ruralniot-razvoj-vrabotuva-3-sluzhbenici?ref=vraboti.se>

знаења во одредена област, туку кандидатот, односно административниот службеник треба да поседува одреден сет на општи и посебни (професионални) работни компетенции за да може квалитетно да ги извршува работите и работните задачи предвидени во описот на работното место, односно да биде способен да ги постигне посакуваните цели и резултати во работењето.

Во однос на примената на начелото за соодветна и правична застапеност, од анализата може да се заклучи дека спроведувањето на соодветната и правична застапеност се сфаќа исклучиво квантитативно, односно застапеноста на етничките заедници се гледа само низ призмата на процентуална застапеност, а не и од аспект на компетенциите и стручноста на кандидатите. Но, во праксата, кај постапките за вработување, се забележуваат неправилности, особено кога станува збор за вработување согласно Балансерот. Злоупотребите најчесто се јавуваат во однос на изјавите на кандидатите за работа за припадност кон определена етничка заедница, кои се менуваат според пресметките на Балансерот. Имено, се забележува пракса кандидатите за административен службеник да се изјаснуваат во различна етничка припадност, дури и при пријавување на повеќе работни места во рамките на ист оглас за вработување на една институција, и тоа во зависност од националноста која ја бара конкретното работно место. Имајќи го предвид фактот дека определувањето за припадност на одредена заедница е лично чувство и неможноста да се докаже нечија етничка припадност, системот често се изигрува, односно ист кандидат во истовреме се пријавува и како Македонец, Албанец, Ром, Србин и сл. За изигрување на „балансерот“ се користи мобилноста, односно ако институцијата не може да вработи припадник на определена заедница поради годишниот план, тогаш тоа лице се вработува во друга институција во која има планирано работни места за таа заедница, за потоа со преземање да се префрли во институцијата што поради „балансерот“ не можела директно да го вработи. Ваквите појави ја наметнуваат потребата за воведување промени во однос утврдениот систем за примената на начелото на соодветна и правична застапеност при вработувањата во јавниот сектор. Истражувањето на Центарот за управување со промени за примена на начелото на соодветната и правична застапеност во јавниот сектор³⁵ дава детален приказ на недостатоците на постапките за вработување на административните службеници и слабостите на алатката „Балансер“.

35

https://cup.org.mk/publication/NED%20%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%204_final.pdf

ПРЕПОРАКИ

Да се **ограничи бројот на измени на актите за систематизација на работните места**, особено за измените во однос на видот на образование за да се спречат злоупотреби при постапките за вработување.

Да се утврдат **јасни насоки за определување на потребните образовни квалификации** (видот на образование) за секое работно место во администрацијата заради избегнување тоа да се дефиниран врз основа на слободна проценка на институцијата.

Да се донесе **Рамка за посебни работни компетенции** во согласно со ЗАС, кои ќе бидат потребни за извршување на работата на определени работни места, особено за хоризонталните професии во администрацијата.

Се препорачува да се преземат мерки за **ограничување на злоупотребите за припадност кон определена заедница** само заради стекнување определени бенефиции, како на пример да се воведат фиксна содржина на полето кое се однесува на етничката припадност во електронската форма (Профил на кандидат на веб страницата на Агенцијата за администрација) на кандидатите за работно место во администрацијата, Содржината на полето „Припадност на заедницата“ би била временски ограничена (на пр. 5 години), а промената на содржината во конкретното поле да не се ефикасува веднаш, туку по одреден временски период (на пр. по 1 година од определбата) со што би се избегнале злоупотребите за менување на припадноста на заедницата со намена за конкретно работно место кое во моментот е објавено.

Се препорачува **правичната застапеност во институциите да се следи според стандардизирана методологија**, односно институциите да го усогласат начинот за прибирање и за анализирање податоци на годишно и повеќегодишно ниво. Плановите за вработување да се темелат на прецизни податоци, вклучувајќи и проценка на флукуациите на кадарот во текот на годината, а не само на планираните пензионирања.

Да се забрани нововработен да биде преземен од друга институција со постапка на мобилност, во период од најмалку две години.

3.1.2 ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Во рамките на анализата на Законот за административни службеници, се опфатени неколку клучни аспекти што влијаат на процесот на селекција, вработување и работата на административните службеници во јавниот сектор. Прво, анализата се фокусираше на условите за вработување на административниот службеник, каде се анализираа барањата и критериумите што кандидатите треба да ги исполнат за да бидат вработени. Следниот дел од анализата е посветен на постапката за вработување, каде се истражуваа чекорите и процедурите кои треба да се следат при изборот на административни службеници. Особено внимание е посветено на формирањето и уредувањето на комисиите за селекција и вработување на административни службеници, каде е анализирана нивната улога, состав и функции. Исто така, дел од анализата е и формирањето и уделот на комисијата за ревизија на постапките за вработување, која игра важна улога во осигурувањето на фер и транспарентно спроведување на постапките за вработување на административни службеници.

Во член 17 од Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места се уредени **условите за вработување на административен службеник**, и тоа: општи услови - да е државјанин на Република Македонија, активно да го користи македонскиот јазик,

да е полнолетен, да има општа здравствена способност за работното место и со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна забрана на вршење професија, дејност или должност

и „посебни услови: потребните стручни квалификации, потребното работно искуство во струката (работен стаж), потребните општи и посебни работни компетенции (знаења, вештини и способности за извршување на работата) и други критериуми потребни за извршување на работата на конкретното работно место“. Исто така е утврдено дека „при утврдување на потребните стручни квалификации треба да се наведе видот и степенот на образование“, кое како и другите посебни компетенции се утврдуваат во актот за систематизација на работните места на институцијата како посебни услови за работното место.

Општите работни компетенции се утврдени во Правилникот за рамката на општи работни компетенции за административни службеници³⁶, додека пак посебните работни компетенции и други критериуми од значење на работното место се утврдуваат од страна на институцијата, а во врска со нивото и потребите на конкретното работно место.

³⁶ Правилник за рамката на општи работни компетенции за административните службеници, https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/pravilnik_za_ramkata_na_opsti_rabotni_kompetenci_i_sl142_26092014.pdf

Постапката за вработување започнува со објавување на јавен оглас на интернет-страницата на Агенцијата за администрација, како и во најмалку три дневни весници, од кои еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик. Рокот за пријавување на кандидатите на јавниот оглас не може да биде пократок од 15 дена, односно подолг од 20 дена од денот на неговото објавување во дневните весници. Постапката за селекција за вработување на административен службеник се состои од три фази, и тоа: (1) административна селекција, (2) испит за административен службеник и (3) проверка на веродостојност на докази и интервју.

1. 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. На административната селекција, од страна на комисијата се врши увид и проверка на внесените податоци во пријавата за вработување со условите утврдени во јавниот оглас и приложените докази кон пријавата, за да се утврди дали за сите внесени податоци се приложени соодветни докази и дали внесените податоци соодветствуваат со доказите кои се приложени кон пријавата. Во оваа фаза се проверува исполнувањето на општите и посебните услови за работното место (доказ за државјанство на Република Северна Македонија, доказ за општа здравствена способност, доказ за завршен соодветен степен и вид на образование, потврда за познавање на програми за канцелариско работење, потврда за положен стручен испит/лиценца/уверение доколку е посебен услов за работното место, како и доказ за потребното работно искуство во зависност од нивото на работно место). По завршувањето на проверката, за кандидатите кои дале точни податоци и ги приложиле потребните докази и ги исполнуваат условите утврдени во јавниот оглас, од страна на комисијата се пресметува бројот на бодови во административната селекција. Максималниот број на бодови за стручни квалификации кои кандидатот за административен службеник може да ги освои е 33 бодови, и се добива како збир на бодовите од формалното образование - најмногу 30 бода и бодовите од неформалното образование - најмногу 3 бода. Формалното образование (кај категориите В и Б) се вреднува за постигнатиот успех во сите циклуси на студии и од рангирањето на универзитетот според ранг-листата на домашни универзитети согласно Законот за високото образование и за странски универзитети согласно Shanghai Ranking - ARWU (Academic Ranking of World Universities), Times Higher Education - World University Rankings и QS World University Rankings. Неформалното образование се вреднува на начин што секое уверение или секој меѓународно признат стручен сертификат кој е поврзан со област која е релевантна за работното место се вреднува со 1 бод, при што за неформално образование може да се добие најмногу 3 бодови. Работното искуство се вреднува со најмногу 5 бодови, а познавањето на работа со компјутерски програми за канцелариско работење се вреднува со 2 бода. Најмногу десет пати повеќе кандидати од бројот на извршители за кои се спроведува постапката, а кои биле најдобро рангирани на листата, преминуваат во следната фаза на селекција. Доколку кандидатот не исполнува некој од општите и посебните услови за работното место, односно не

приложил доказ во апликацијата, при процесот на административна селекција ќе биде отфрлен и не може да продолжи во понатамошните фази на процесот на селекција.

2. Испитот за административен службеник се состои од два дела: стручен дел и дел за проверка на знаење на еден од трите најчесто користени јазици во ЕУ (англиски, француски, германски). Стручниот дел од испитот се состои од прашања за уставниот поредок, системот на локална самоуправа, управно право, управна постапка и управен спор, општи прашања од ЗВЈС и ЗАС, кодекс за административни службеници. Прашањата од стручниот дел на испитот за административен службеник имаат три степени на сложеност и носат различен број на бодови. Прашањата од делот за проверка на знаење на еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски, германски) имаат три степени на сложеност за различна категорија на работно место на административните службеници и носат ист број на бодови (0,5 бода за секое прашање). Испитот за административен службеник се полага компјутерски, а го организира и спроведува Агенцијата за администрација. На испитот за административен службеник, кандидатот може да освои најмногу 40 бодови, односно најмногу 25 бодови од стручниот дел и најмногу 15 бодови од делот за проверка на знаење на еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски, германски). Најмногу 5 пати повеќе кандидати од бројот на објавени работни места преминуваат во следната фаза на селекција.

3. Проверка на веродостојност на докази и интервју е третата фаза на постапката за селекција за вработување на административен службеник и се состои од проверката на доказите која ја врши комисијата за селекција најмалку три часа пред почетокот на интервјуто, за што кандидатите се должни да ги донесат на увид сите докази наведени во пријавата на јавниот оглас, во оригинал или заверен препис. За кандидатите кои нема да ги достават доказите или нема да ја поминат проверката на веродостојност, постапката на селекција завршува. Кандидатите кои успешно ја поминале проверката на веродостојност на докази имаат право да продолжат на интервју (усно или писмено). Интервјуто се состои од:

- Општи прашања - интересот и мотивацијата на кандидатот за работното место, претходното работно искуство (ако имал), очекувањата на кандидатот од вработувањето и сл.;
- Ситуациони прашања - општи работни компетенции за категоријата на која припаѓа работното место;
- Стручни прашања или практични задачи - посебни работни компетенции од делокругот на работното место; и
- Оценка на способноста на кандидатот за изразување/пишување на македонски литературен јазик.

Во рок од три дена по интервјуто комисијата составува ранг-листа (согласно бодовите од сите 3 фази на селекцијата) на успешни кандидати (минимум 60% од бодовите). 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. Секретарот, односно раководното лице во институцијата во која не се назначува секретар, во рок од пет дена по добивањето на предлогот од комисијата е должен да донесе одлука за избор, против која незадоволниот кандидат има право во рок од осум дена да поднесе жалба до второстепената комисија за одлучување по жалби во Агенцијата за администрација. Одлуката за избор се доставува до избраниот кандидат и се објавува на интернет-страницата и на огласната табла на Агенцијата.

Согласно член 37 од Законот за административните службеници се формира **Комисија за селекција и вработување на административен службеник** за секој објавен јавен оглас за пополнување на работно место во институцијата. Комисијата е составена од: административен службеник од Секторот за селекција на кандидати во Агенцијата, кој е претседател на Комисијата и негов заменик; раководителот на организационата единица за управување со човечки ресурси, односно административниот службеник кој ги врши работите кои се однесуваат за управување со човечки ресурси ако нема организациона единица во институцијата која вработува и негов заменик; раководителите на организационите единици во кои работните места се пополнуваат, односно непосредно претпоставените доколку нема раководители како и нивни заменици и/или административен службеник од Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и негов заменик доколку постапката се спроведува за органи на државната управа.

Во член 19 од законот е уредено формирањето, составот и работата на **Комисијата за ревизија на постапките за вработување**. Оваа комисија е контролен механизам во однос на законитоста на постапките за вработување на административни службеници. Комисијата е составена од претседател и негов заменик номинирани од министерот за информатичко општество и администрација, еден член и негов заменик од редот на вработените во Агенцијата и еден член и негов заменик од стручната и научната јавност. Оваа Комисија после секој квартал врши ревизија на најмалку дваесет постапки за селекција по случаен избор кои биле спроведени во тој квартал, а доколку утврди недостатоци должна е веднаш да достави извештај за недостатоците до директорот на Агенцијата, до Државниот управен инспекторат и до институцијата која вработува. Недостатоците во постапката за селекција се основ за поништување на огласот за вработување на административен службеник.

КЛУЧНИ НАОДИ

За најголемиот дел на работни места во институциите на јавниот сектор во регулативата не е утврден специфичен вид на формално образование, што **остава слобода на институциите да систематизираат кој било вид на образование кое по слободна проценка сметаат дека е соодветен**. Тоа значи дека согласно описот на работните цели и задачи на повеќето работни места во администрацијата не се потребни одредени специфични теоретски и практични знаења во одредена област, туку кандидатот, односно административниот службеник, треба да поседува одреден сет на општи и посебни (професионални) работни компетенции за да може квалитетно да ги извршува работите и работните задачи предвидени во описот на работното место, односно да биде способен да ги постигне посакуваните цели и резултати во работењето.

Исто така, имајќи предвид дека фазите на постапката за вработување се елиминаторни, кој било кандидат кој не го поседува видот на образование за конкретното работно место, кој институцијата проценила дека е соодветен, **не може да продолжи во понатамошната постапка за селекција и да покаже дали и во кој обем ги поседува општите и посебните работни компетенции** за извршување на работните задачи.

Начинот на бодување при селекција на кандидатите за административен службеник дефиниран во Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, уредува кандидатот за административен службеник за формалното образование да може да добие до 30 бодови, додека за поседувањето на посебните компетенции потребни за извршување на работите и работните задачи содржани во описот на конкретно работно место може да добие максимум 6 бодови.

Стручните квалификации на кандидатот за административен службеник во постапката на селекција за вработување се пресметуваат како збир на бодовите за формално и неформално образование. Максималниот број на бодови за стручни квалификации кои кандидатот за административен службеник може да ги освои е 33 бодови, и се добива како збир на бодовите од формалното образование - најмногу 30 бодови и бодовите од неформалното образование - најмногу 3 бодови. Бодовите за формално образование за кандидатите за административни службеници се пресметуваат како збир од производите на бодовите за просечниот успех на кандидатот и бодовите од рангот на високообразовната установа на соодветниот циклус на студии, за сите циклуси на студии кои кандидатот ги завршил. Сепак, со оглед на фактот што минимум потребно образование за категориите Б и В е високо образование, многу ретко, речиси никогаш во актите за систематизација на институциите не постојат работни места за кои е потребен стекнат степен на образование од втор или трет циклус на студии. Она што претставува проблем во постапката за селекција на кандидат за административен службеник е кога видот на образование од втор или трет степен е различен од оној

од прв степен на студии. Во таквиот случај, а и во пракса, се доведува во прашање можноста за кумулативно пресметување на бодовите од формалното образование на кандидатот стекнато во прв, втор и трет циклус на студии, односно не се зема предвид вториот и третиот циклус на образование доколку е во различна област од првиот циклус. Ваквиот пристап **не ја зема како предност интердисциплинарноста во образованието, туку како недостаток** во постапката на вработување на административните службеници.

Може да се проблематизира процесот на проверка на поседување на општите и/или посебните компетенции потребни за извршување на работите и работните задачи на одредено работно место, односно тежиштето на елементите од различните фази на селекција, во случајот фазата 1 – административна селекција. Критериумите пак, од ставот 1, алинеја 2 од член 21 од Законот за административните службеници („Потребните стручни квалификации, работното искуство во струката, општите и посебните работни компетенции и други критериуми од значење за работното место“) во описот на работното место во актите за систематизација на работните места на институциите речиси секогаш е празна, односно **не постојат однапред дефинирани посебни работни компетенции и останува на слободна проценка на комисијата за селекција, што е она кое ќе биде сметано за посакувана специфична работна компетенција**, но и се отвора дилемата дали воопшто ќе бидат проверени и оценети посебните работни компетенции во недостаток на нивно јасно дефинирање, а уште помалку рамка за проценка на степенот на нивното поседување.

Согласно наодите на Државниот завод за ревизија³⁷ постои значителен ризик од корупција и **злоупотреба на системот кој е нотран во втората фаза на постапката за селекција, односно фазата за тест за административен службеник**. Слабоста на заштитата на информатичкиот систем за полагање на тестот отвора можност за надворешни интервенции во резултатите на кандидатите³⁸.

Она што е исто така проблематично е и соодносот на бодовите во секоја од фазите на селекција. Имено, по првата фаза – административна селекција, во втората фаза преминуваат најмногу 10 пати повеќе кандидати од бројот на извршители за кои се спроведува постапката, а кои биле најдобро рангирани во оваа фаза. Во втората фаза – испит за административен службеник - во понатамошна постапка продолжуваат најмногу пет пати повеќе кандидати од бројот на извршители за кои се спроведува постапката, а кои биле најдобро рангираните од двете претходни фази на постапката кумулативно. Но, во третата фаза – верификација на доказите и интервју – разликата во бодовите на првиот и последниот кандидат од претходните фази на селекција е помала од износот на бодовите во третата фаза на селекција, што значи дека во фазата на интервју, како последна фаза, комисијата преку своето бодување **може да направи комплетен**

³⁷ [https://dzt.mk/sites/default/files/2022-](https://dzt.mk/sites/default/files/2022-07/72_FINALE_RU_Informaciski_sistem_za_prijavuvanje_polaganje_vrabotuvanje_Agencija_administracija_2021.pdf)

[07/72_FINALE_RU_Informaciski_sistem_za_prijavuvanje_polaganje_vrabotuvanje_Agencija_administracija_2021.pdf](https://dzt.mk/sites/default/files/2022-07/72_FINALE_RU_Informaciski_sistem_za_prijavuvanje_polaganje_vrabotuvanje_Agencija_administracija_2021.pdf)

³⁸ Повеќе за ова може да се прочита во следното поглавје на оваа анализа.

пресврт на рангирањето, односно последно рангираниот кандидат да избие како прворангиран, доколку го оценат со највисоки оценки наспроти останатите кандидати. Оттука, **дискутабилно е колку е објективно бодувањето на интервјуто.**

Составот на Комисијата за селекција е исто така еден од најголемите недостатоци на сегашното законско решение и отворена врата за надворешни влијанија во процесот. Имено, имајќи предвид дека членовите на комисијата се од редот на вработените во институцијата за чии потреби се објавува јавниот оглас, тие се **под постојан притисок од страна на највисокото раководство да го фаворизираат посакуваниот кандидат за работното место**, односно да обезбедат негово неминовно рангирање на највисоката позиција и негово вработување. Ова е секако возможно, бидејќи бодувањето кое се врши во третата фаза на постапката – фазата на верификација на доказите и интервју – може да го измени исходот на постапката во целост, доколку посакуваниот кандидат ги поминал првите две фази од постапката.

Во однос на **Комисијата за ревизија на постапките за вработување** исто така се нотирани значајни недостатоци. Имено, законот не дефинира на кој начин се именуваат членовите на Комисијата (на пример раководни административни службеници, минимум работно искуство, итн.). Извештаите на Комисијата не се објавуваат јавно и јавноста нема увид колку и кои постапки биле предмет на ревизија, во кои институции и дали се констатирани неправилности. Нема податоци според кои би се проценила ефикасноста и ефективноста на работата на Комисијата за ревизија. Не постои какво било соопштение или извештај за работата на Комисијата за ревизија со што **се доведува во прашање нејзиното постоење, односно работење, ниту пак некогаш е евидентиран случај на поништен јавен оглас заради неправилности утврдени од страна на оваа комисија.**

ПРЕПОРАКИ

Се препорачува да се разгледа можноста за измена на ЗВЈС во насока на овозможување на опцијата за **креирање на отворени систематизации** (без определен специфичен вид на образование на одредени работни места), но поткрепени со дефинирани професионални компетенции за извршување на целите и работите дефинирани во описот на работното место. Ваквиот пристап ќе ја отвори можноста сите образовни профили да имаат пристап за вработување во администрацијата, но истовремено ќе придонесе за квалитативно поефикасен систем за селектирање и вработување на струни кадри во институциите од јавниот сектор. На овој начин, видот на образование нема да биде елиминаторен фактор во постапката за вработување, туку компетенциите и/или работното искуство на кандидатите.

Се препорачува измена на ЗАС во насока на отворање на можноста за **кумулятивно вреднување на различните степени на образование** на кандидатите, но и ставање на поголем акцент на неформалното образование од аспект на алатка за развој на професионалните компетенции. Оваа измена би придонела не само кон подобрување на квалитетот на кандидатите во процесот на селекција за вработување, туку исто така може да има особено значење во постапките за напредување во кариерата. Исто така, се препорачува да се разгледа можноста за неунифициран пристап во вреднувањето на кандидатите во зависност од нивото на работното место. Ова значи дека доколку се работи за некое од работните места во пониско ниво (помлад соработник или соработник) просекот од образование може да има поголем тежински фактор, но доколку се работи за повисоко ниво на работно место (советник, раководител и др.) клучни критериуми треба да бидат искуството и посебните работни компетенции.

Се препорачува ревидирање на постапката за вработување на административни службеници во насока на **изедначување вредноста на стручните квалификации стекнати во процесот на формално образование и поседувањето на соодветни работни компетенции (општи и посебни)** за извршувањена работите и работните задачи на одредено работно место во администрацијата.

Се препорачува развивање на систем за дефинирање на **Рамка на посебните (професионалните) компетенции** по урнек на Рамката на општи работни компетенции. Овој процес може да започне со развивање на рамка на професионални компетенции за хоризонталните професии во администрацијата, по чиј пример секоја институција поединечно би развила и професионални компетенции за работните места кои се специфични за нејзиниот опсег на надлежности.

Се препорачува да се овозможи **проверка во податоците на електронскиот систем за полагање** на тестот за административен службеник за да се спречи други лица, освен кандидатот да ги одговараат прашањата од испитот за административен службеник. Агенцијата за администрација да изготви и одобри ИТ политики и процедури, со цел дефинирање на правилата и одговорностите на корисниците на информацискиот систем на Агенцијата и истите да бидат соодветно имплементирани.

Се препорачува во записниците од оваа фаза на постапката да се евидентираат сите докази за проверка на општите и посебните работни компетенции на кандидатите со што ќе се овозможи поголема транспарентност на постапката и поефикасен избор на најдобриот кандидат за работното место. Исто така, се препорачува да се разгледа и можноста **интервјуто да се спроведува во присуство на сите кандидати**, во отворена, фер и транспарентна постапка.

Се препорачува **професионализација на Комисијата за селекција и вработување на административен службеник**. Односно, наместо формирање на комисији за селекција за секоја постапка одделно, да се формира **една стручна независна комисија** за селекција и вработување со надворешни членови кои би се менувале на секои шест месеци.

Се препорачува да се предвидат **критериуми за именување на членовите на Комисијата за ревизија** на постапките за вработување, или да се предвиди друг посоодветен контролен механизам на постапките за вработување.

3.2. ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА

Во рамките на анализата на правната рамка што ги уредува привремените вработувања во јавниот сектор, истражувањето опфати неколку клучни аспекти од законската регулатива што ги одредуваат условите и процедурите за привремените вработувања. Прво, се анализираа одредбите во Законот за вработените во јавниот сектор, конкретно членот 22, став (1), кој точно ги утврдува случаите кога институциите имаат право да пополнат работно место преку склучување договор за вработување на определено време.

Законот за вработените во јавниот сектор во членот 22 став (1) точно ги утврдува случаите кога институциите можат да пополнат работно место преку склучување на договор за вработување на определено време и тоа:

- замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец;
- привремено зголемен обем на работа;
- сезонска работа;
- непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот;
- работа на проект или
- за пополнување на работните места на кабинетските службеници, односно посебните советници.

Законот за секој од овие случаи, го определува времето за кое договорите можат да бидат склучени. Меѓутоа, ЗВЈС не определува какви работни задачи можат да вршат овие лица, дали може да се применат во однос на раководните работни места, дали можат да извршуваат работни задачи кои ги извршуваат вработените кои имаат стекнато статус на административни службеници (со положен испит), односно даватели на услуги.

Во однос на вработувањето на определено време, законот дава можност ангажирањето на вработените да биде на два начини и тоа преку јавен оглас или преку Агенции за привремени вработувања. Државната комисија за спречување на корупцијата во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025³⁹, во хоризонталната област 4.2. Вработувања во јавниот сектор, како прва мерка го предвидува **укинувањето на можноста за времено вработување преку агенции за привремени вработувања**. Ова е од причина што при користење на агенциите за привремени вработувања врз основа на јавна набавка се склучува договор со некоја агенција за привремено вработување, која

³⁹ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

потоа отстапува лица вработени во агенцијата да вршат работа во јавните институции. При тоа институциите немаат никаков договор за вработување со вработените ниту пак може да ги повикаат вработените лица на одговорност за неизвршување на работните задачи. Во овој случај лицата се вработени во агенциите за привремени вработувања, а само извршуваат работни задачи во институциите. Институциите на агенциите им исплаќаат надомест за користење на овие лица, а од овие средства агенциите исплаќаат плати и задржуваат дел како провизија за себе. Дополнително со користење на агенции за привремени вработувања воопшто не се распишува јавен оглас и не се води сметка за квалификациите на вработените, односно дали тие ги имаат соодветните компетенции за работните места. Истовремено со користење на агенции за привремени вработувања влијаат и на прикривање на реалниот број на вработени лица во јавниот сектор, затоа што овие лица воопшто не се водат како вработени во државните институции. Затоа многу поприватлива опција е во случај на нужна потреба од времено вработување да се користат јавните огласи, да има отворена фер и транспарентна постапка како и за вработување на неопределено време, работните места да бидат достапни на сите заинтересирани лица, а во постапката да се вработат најдобрите кандидати.

Особено е спорна одредбата од член 22 став 15 од ЗВЈС која предвидува можност за лице кое е привремено вработено **поради замена на отсутен работник**, доколку отсутниот вработен и по истекот на две години не се врати на работа, работниот однос на вработениот кој го заменува **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. Ваквата законска можност остава простор за заобиколување на редовната постапка за вработување, односно трансформација на работниот однос на определено во работен однос на неопределено, без постапка.

Исто така, анализата се фокусираше и на **Законот за трансформација во редовен работен однос, донесен во 2015 година**. Овој закон игра значајна улога во регулирањето на преодните процеси и правата на лицата кои се привремено вработени во јавниот сектор. Анализата на овој закон овозможи детално разбирање за процедурите и правата што ги имаат лицата што се преобразуваат од привремени вработени во редовни работници во јавниот сектор.

Законот за трансформација во редовен работен однос беше наменет за еднократа употреба. Имено, во член 2, став 1 од законот се вели дека „Трансформирањето во работен однос на неопределено работно време ќе се искористи исклучиво за лицата од членот 1 од овој закон, кои извршуваат работи врз основа на договор во период од најмалку 3 месеци сметано до 30.11.2014 година, а кои исто така имаат важечки договори и во моментот на трансформирањето на работниот однос.“ Во член 8 се вели дека „Институциите не смеат да ангажираат лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, односно повеќе од три лица во институциите во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица“. Исто така законот пропишува дека „Институциите не смеат да ангажираат лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело за период подолг од 24 месеци“. Членот 9 пак предвидува исклучок кој им дозволува на „институциите може да ангажираат лица над утврдениот процент и со поголемо времетраење од предвиденото по претходно обезбедена

согласност од Министерството за финансии“. Тоа значи дека доколку институцијата во буџетот има доволно средства за ангажирање на повеќе лица од она што е законски предвидено, тоа и може да го стори, по претходно обезбедена согласност од Министерството за финансии, односно не постои ограничување за бројот на ангажирани лица, доколку буџетот на институцијата тоа го овозможува.

КЛУЧНИ НАОДИ

Во Законот за вработените во јавниот сектор **не се дефинираат посебните услови за работно место кои ќе се применуваат кај привремените вработувања** (искуство, стручни квалификации, работни задачи и обврски). На овој начин се остава можност било кој кандидат да биде ангажиран за било која работна позиција во институцијата без оглед на неговите образовни или стручни квалификации и работно искуство. Ова значи, дека како привремен вработен на работно место во администрацијата, институцијата може да ангажира кандидат кој исполнува услови единствено минимум условите во категоријата на административни службеници на која тоа работно место и припаѓа.

Одредбата од Член 22 став 15 од ЗВЈС остава простор за заобиколување на редовната постапка за вработување, односно **автоматско трансформирање на работниот однос од привремен во редовен** по две години привремен ангажман во замена на отсутен работник.

Не е прецизирано во кои случаи може да се користат услуги од надворешни лица врз основа на договори на дело (на пример, за извршување на работни задачи за кои во моментот институцијата нема вработено лица) како критериум за добивање согласност за финансиски средства.

Законот за трансформација во редовен работен однос, се уште се применува, односно **се уште се вршат трансформации на привремен во редовен работен однос** на вработени во институциите од јавниот сектор, по претходно добиена согласност од Министерството за финансии и тоа **без ограничување на бројот** на привремено вработени, доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена. Со примената на одредбите од Законот за трансформација во редовен работен однос, **се заобиколува законската постапка за вработување, начелото на вработување засновано на заслуги**. Врз основа на овој закон се врши трансформација од привремени вработувања во државните институции и институциите во јавниот сектор без објавување на јавен оглас. Лицата кои се вработуваат на овој начин се во поповолна положба во однос на оние кандидати кои се пријавуваат на јавен оглас и ги минуваат сите фази од постапката што е **во спротивност со начелото за еднаков пристап до работно место**, пропишано во член 5 од Законот за вработените во јавниот сектор.

ПРЕПОРАКИ

Во насока на избегнување на можностите за корупција, се препорачува **да се предвиди прецизна постапка за вработување на определено време**. Оваа постапка ќе уреди кога, на кој начин, во кои околности, колку долго и за кои работни места е возможно да се ангажира работник на определено работно време во согласност со закон.

Се препорачува да се ревидира одредбата од член 22 став (15), бидејќи ЗРО веќе содржи одредба **под кои услови се трансформира договорот на определено во неопределено време**.

Се препорачува **договорите на дело да се користат во исклучителни случаи и според прецизни критериуми** (кој профил може да се ангажира, под кои услови, за колкав надомест, за кои точно утврдени работни задачи и обврски, времетраење на ангажманот и сл.).

АНЕКС 1 - АКЦИСКИ ПЛАН ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРЕПОРАКИТЕ

НАОД	ПРЕПОРАКИ	АКТИВНОСТИ	ИНДИКАТОРИ	НАДЛЕЖНИ ИНСТИТУЦИИ	РОК ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА
ПОСТАПКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ					
Нема ограничување за бројот на измени на актите за систематизација што овозможува видот на образованието да се менува според преференциите кон одреден кандидат пред распишување на огласот, но и во постапка на унапредување или интерна мобилност	Да се ограничи бројот на измени на актите за систематизација на работните места, особено за измените во однос на видот на образование за да се спречат злоупотреби при постапките за вработување	1. Измени и дополнувања на Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС)	1. Усвоени измени и дополнувања на ЗВЈС	МЈА	Април – Мај 2025
	Видот на образование да не биде елиминаторен фактор во постапката за вработување, односно да се воспостави рамка и стандарди за професии за определени работни места,	1. Измена на Законот за административни службеници (ЗАС)	Усвоени измени на ЗАС	МЈА	Април – Мај 2025

<p>Не постојат јасни насоки за определување на потребните образовни квалификации за секое работно место во администрацијата и институциите по слободна проценка го дефинираат потребниот вид на образование</p>	<p>да се дефинира рамка на компетенции, а работното искуство да биде еден од условите за пополнување на работните места- примена на начело на заслуги;</p>	<p>2.Развивање на рамка и стандарди за професии за одредени работни места во администрацијата</p>	<p>2. Изготвена и усвоена рамка и стандарди за професии за одредени работни места во администрацијата</p>	<p>МЈА</p>	<p>Ноември 2024 – Мај 2025</p>
		<p>3. Развивање на рамка на професионални компетенции за хоризонталните професии во администрацијата, по која како пример ресорните министерства ќе развијат рамка на професионални компетенции за специфичните дејности во нивна надлежност</p>	<p>3. Изготвена и усвоена Рамка за на професионални компетенции за хоризонталните професии во администрацијата, по која како пример ресорните министерства ќе развијат рамка на професионални компетенции за специфичните дејности во нивна надлежност</p>	<p>МЈА</p>	<p>Ноември 2024 – Април 2025</p>
		<p>2. Развивање на подзаконски акт за постапка за вработување во државните органи</p>	<p>Донесен подзаконски акт за постапка за вработување во државните органи</p>	<p>МЈА; Влада на РСМ и АА</p>	<p>Ноември 2024 – Мај 2025</p>

<p>Несразмерно распределување на соодносот на бодовите во секоја фаза од постапката за вработување со што се овозможуваат манипулации со бројот на бодови во последната фаза на постапката и пресврти во рангирањето на кандидатите</p> <p>Нетранспарентност на интервјуто и можноста значително да се смени рангирањето на кандидатите после оваа фаза</p>	<p>1. Објективна и рамномерна распределба на бодовите во секоја од фазите на постапката за вработување на административните службеници</p>	<p>1. Измени и дополнувања на Законот за административните службеници</p>	<p>1. Усвоени измени и дополнувања на ЗАС</p>	<p>МЈА и АА</p>	<p>Април – Мај 2025</p>	
	<p>2. Интервјуто да се спроведува во присуство на сите кандидати, со што ќе се овозможи поголема транспарентност на постапката</p>	<p>2. Измени и дополнувања на Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници и тоа одредбите кои го уредуваат начинот на бодување на секоја од фазите</p>	<p>2. Донесени измени и дополнувања на Уредбата</p>	<p>2. Донесени измени и дополнувања на Уредбата</p>	<p>Влада на РСМ МЈА</p>	<p>Октомври – Декември 2024</p>
		<p>3. Развивање на прирачник за водење на интервју во постапка за вработување на административни службеници</p>	<p>3. Изготвен и донесен прирачник за водење на интервју во постапка за вработување на административни службеници</p>	<p>3. Изготвен и донесен прирачник за водење на интервју во постапка за вработување на административни службеници</p>	<p>МЈА АА</p>	<p>Октомври – Ноември 2024</p>

АНАЛИЗА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО
ПОСТАПКИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

		4. Прирачник и обука за фер транспарентна, отворена постапка за вработување	4. Изготвен и донесен Прирачник и обука за фер транспарентна, отворена постапка за вработување	МЈА АА	Октомври – Ноември 2024
			5. Спроведени обуки за постапки за вработување	МЈА АА	Декември 2024– Април 2025
Нема критериуми за именување на членовите на комисиите за селекција	Наместо комисија за селекција за секоја постапка за вработување одделно, да се формира една стручна независна комисија, со надворешни членови кои би се менувале на секои шест месеци;	1. Измени и дополнувања на Законот за административните службеници	Усвоени измени и дополнувања на ЗАС	МЈА	Април – Мај 2025
		2. Централизација и професионализација на комисиите со интервенција во подзаконски акт и обуки за членови на комисиите	Усвоени измени на подзаконски акт	МЈА АА	Октомври – Ноември 2024
		3. Обуки за практична имплементација на актите (спроведување на интервјуа...)	Спроведени обуки	МЈА АА	Декември 2024-Април 2025
Нема критериуми за именување на членовите на Комисијата за ревизија на постапките за	Да се предвиди друг, посоодветен контролен механизам на постапките за вработување, бидејќи на	1. Измени и дополнувања на ЗАС	Донесени измени на ЗАС	МЈА АА	Април – Мај 2025

АНАЛИЗА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО
ПОСТАПКИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

<p>вработување на административни службеници. Не постои јавно објавен извештај за спроведена ревизија од страна на Комисијата, ниту е евидентирана поништена постапка за вработување врз основа на нејзин извештај. Комисијата во пракса не функционира и се доведува во прашање целисходноста на нејзиното постоење.</p>	<p>овој начин не се постигнуваат посакуваните ефекти во однос на контролата.</p>	<p>2. Усвојување на подзаконски акт со кој ќе се воспостави постапка за контрола на законитоста на постапките за вработување (Усвојување на Деловник и интерни процедури за работа на комисијата за ревизија на постапките)</p>	<p>Донесен подзаконскиот акт</p>	<p>МЈА, АА</p>	<p>Октомври – Декември 2024</p>
<p>Нема пишана процедура за ИТ безбедност на информацискиот систем во Агенцијата за администрација. Поради ова нема можност да се следи и евидентира на пристап во системот, контрола на пристап во просториите на Агенцијата и следење на логовите во ИТ системите. Ова е можност за неовластено влегување во компјутерскиот систем и малверзации при</p>	<p>Да се овозможи проверка во податоците на електронскиот систем за полагање за да се спречи други лица, освен кандидатот да ги одговараат прашањата од испитот за административен службеник;</p>	<p>Воспоставување на пишана ИТ процедура за безбедност на информацискиот систем на Агенцијата за администрација(АА)</p>	<p>Донесена процедура за безбедност на информацискиот систем на АА</p>	<p>АА</p>	<p>Октомври – Декември 2024</p>

полагање на испитот за административен службеник.					
БАЛАНСЕР					
Злоупотреба на Балансерот кај постапките за вработување преку чести измени на изјавата за етничка припадност;	Да се ограничат злоупотребите за припадност кон определена заедница само заради стекнување определени бенефиции на начин што содржина на полето кое се однесува на етничката припадност во електронската пријава да биде фиксна да не може да се менува определен временски период	1. Измени и дополнувања на Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС)	Донесени измени и дополнувања на ЗВЈС	МЈА	Април -Мај 2025
		2. Измени и дополнувања на Уредбата за вработување	Донесени измени и дополнувања на Уредбата	Влада на РСМ, МЈА	Октомври – Декември 2024
Преку мобилноста (преземање на административни службеници) се изигрува „балансерот“	Да се воспостави забрана нововработен да биде преземен од друга институција со постапка на мобилност, во период од најмалку две години;	Измени и дополнувања на ЗВЈС		МЈА	Април -Мај 2025

ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА					
<p>Не се дефинираат посебните услови кај привремените вработувања (искуство, стручни квалификации, работни задачи и обврски), а со можноста за користење на агенции за привремени вработувања во целост се заобиколува транспарентната постапка за вработување на определено време</p>	<p>1. Да се укине можноста за користење на агенции за привремени вработувања, да се предвиди прецизна постапка за вработување на определено време и да се пропишат посебните услови кои треба да ги исполнуваат кандидатите за вработување на определено време</p>	<p>1. Укинување на можноста за користење на агенции за привремени вработувања, уредување на постапка и услови за привремени вработувања преку измени и дополнувања на ЗВЈС</p>	<p>1. Донесени измени и дополнувања на ЗВЈС</p>	<p>МЈА</p>	<p>Април -Мај 2025</p>
		<p>2. Донесување на Прирачник, Насоки за условите и начинот на користење на можностите за вработување на определено време</p>	<p>2. Изготвен и донесен Прирачник за условите и начинот на користење на можностите за вработување на определено време</p>	<p>МЈА</p>	<p>Октомври – Ноември 2024</p>
<p>Одредбата од Член 22 став (15) од ЗВЈС остава простор за заобиколување на редовната постапка за вработување, односно трансформација на работните однос на определено во работен однос на неопределено, без постапка;</p>	<p>Законската одредба од член 22 став (15) да се преиспита во однос на потребата за нејзиното постоење, имајќи предвид дека Законот за работни однос веќе содржи одредби за трансформација во работен однос на неопределено</p>	<p>Укинување на можноста за трансформација на привремените вработувања во трајни надвор од Законот за работните односи преку измени и дополнувања на ЗВЈС</p>	<p>Донесени измени и дополнувања на ЗВЈС</p>	<p>МЈА</p>	<p>Април -Мај 2025</p>

<p>Не е прецизирано во кои случаи може да се користат услуги од надворешни лица врз основа на договори на дело (на пример, за извршување на работни задачи за кои во моментот институцијата нема вработено лица) како критериум за добивање согласност за финансиски средства;</p>	<p>Договорите на дело да се користат во исклучителни случаи и според прецизни критериуми (кој профил на лице ќе се ангажира, под кои услови, колкав надомест, точно утврдени работни задачи и обврски, времетраење на ангажманот)</p>	<p>1. Измени и дополнувања на Законот за вработените во јавниот сектор</p>	<p>Донесени измени и дополнувања на ЗВЈС</p>	<p>МЈА</p>	<p>Април – Мај 2025</p>
		<p>2. МФ на годишно ниво преку Законот за извршување на буџети (ЗИБ)да ги ограничува можностите за користење на договорни услуги.</p>	<p>Донесени измени на ЗИБ</p>	<p>МФ</p>	<p>2025</p>
		<p>3. Владата да донесе Уредба за критериумите и условите под кои може да се склучуваат договорни услуги.</p>	<p>Донесена уредба за критериуми и услови под кои може да склучуваат договорни услуги.</p>	<p>Влада на РСМ, МЈА</p>	<p>Октомври – Декември 2024</p>

АНЕКС 2 – ПРЕГЛЕД НА ДОКУМЕНТИ

ПРЕГЛЕДАНИ ДОКУМЕНТИ
1. Законот за организација и работа на органите на државната управа
2. Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа
3. Закон за административните службеници
4. Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници
5. Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници
6. Закон за вработените во јавниот сектор
7. 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
8. Правилник за формата, содржината и начинот на водење на каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот
9. Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување
10. Закон за трансформација во редовен работен однос
11. Закон за работни односи
12. Закон за Народниот правобранител
13. Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025
14. Годишен Извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за 2023 година
15. Годишниот извештај за работа Државна комисија за спречување на корупција за 2021, 2022 и 2023 година
16. Извештај за работата на Народен правобранител за 2022 и 2023 година

17. Извештај за работата на Комисија за спречување и заштита од дискриминација за 2022 година
18. Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030
19. Извештај за работата на Агенција за администрација за 2022 година
20. Податоци добиени врз основа на поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер
21. Извештајот од следење на вработувањата и распределба и реализација на буџетите во институциите од јавниот сектор (Центар за управување со промени)
22. Извештаи за антикорупциска проверка на легислатива за 2021, 2022, 2023 и 2024 година
23. Ревизорските извештаи на Државниот завод за ревизија за спроведени ревизии во институции од јавниот сектор во текот на 2021, 2022 и 2023