



# ПРОЕКЦИЈА НА ИМПЛИКАЦИИТЕ ОД ЧЛЕН 11 ОД ЗАКОНОТ ЗА ПЛАТА И ДРУГИ НАДОМЕСТОЦИ НА ПРАТЕНИЦИТЕ И ДРУГИТЕ ИЗБРАНИ И ИМЕНУВАНИ ЛИЦА Анализа на Центарот за управување со промени (ЦУП)

Уставниот суд на РСМ донесе одлука У.бр.113/2022-1 од 21.03.2023<sup>1</sup>, со која се укинуваат членот 4<sup>2</sup> од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) и членот 1<sup>3</sup> од Законот за изменување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.139/2014).

После оваа одлука на Уставниот суд, платите на избраните и именуваните лица ќе се пресметуваат согласно член 11 од Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, според кој *„основица за пресметување на платата е просечната исплатена месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика“*. Платите на избраните и именуваните лица се утврдуваат на начин што основицата за пресметување на платите (просечната плата согласно членот 11) се множи со утврдениот коефициент и се зголемува за процентот за работното искуство.

Аналогно на оваа одредба, Државниот завод за статистика (ДЗС), го објавува износот на просечната исплатена нето и бруто плата по вработен за секојмесец<sup>4</sup>. Според податоците на веб страницата на ДЗС просечната исплатена нето плата изнесува 31.868 денари, а просечната исплатена бруто плата изнесува 47.606 денари. (Анекс 1. Преглед на месечна нето и бруто плата според ДЗС)

Овој закон не ги опфаќа сите институции од јавниот сектор во државата. Законот во член 1 став 2 пропишува дека *„Право на плата во месечен износ за вршење на функцијата имаат претседателот на Република Македонија, функционерите избрани од редот на пратениците, функционерите и лицата кои ги избира или кои ги именува*

<sup>1</sup> <https://ustavensud.mk/?p=23877>

<sup>2</sup> „Основицата утврдена согласно со членот 11 од Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката (“Службен весник на РСМ” број 36/90 и “Службен весник на Република Македонија” број 38/91, 23/97, 37/2005, 84/2005, 121/2007 и 161/2008), во износ од 23.153 денари, се применува заклучно со исплатата на платите за декември 2011 година, а од јануари 2012 година се применува основица во износ од 25.726 денари.“

<sup>3</sup> “Платите на избраните и именуваните лица во Републиката во 2014 година може да се зголемат за 4% започнувајќи со исплатата на платите за октомври 2014 година”

<sup>4</sup> (бруто) <https://www.stat.gov.mk/PrethodniSoopstenijaOblast.aspx?id=41&rbrObl=14> (нето)  
<https://www.stat.gov.mk/PrethodniSoopstenijaOblast.aspx?id=40&rbrObl=14>

Собранието, носителите на правосудни функции, функционерите кои ги именува претседателот на Република Македонија и кои ги именува Владата на РМ“.

Во член 1 став 3 додава дека „Право на плата во месечен износ за вршење на работите и задачите имаат раководните работници кои ги назначува претседателот на Република Македонија или телото што тој ќе го овласти, надлежното тело на Собранието и Владата“.

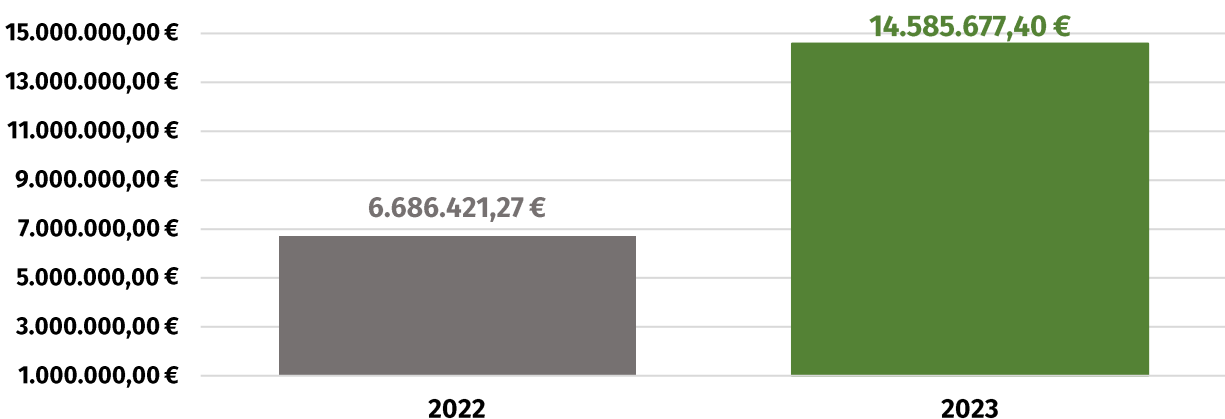
Согласно цитираниот член од Законот, процената на ЦУП покажа дека вкупно 471 именувано или избрано лице е опфатено со одредбите од овој закон.

Доколку се направи проекција на порастот на основните плати на лицата кои се опфатени со член 11 од Законот, државата ќе треба на годишно ниво да одвојува апроксимативно дополнителни 486.594.177,60 денари , односно 7.899.256,13 евра (Табела 1).

**Табела 1. Преглед на зголемувањето на основните бруто плати на избраните и именуваните лица согласно член 11 од Законот**

| Вкупно трошоци за плати на именувани и избрани лица на годишно во бруто износ согласно основицата од член 11 | Вкупно трошоци за плати на именувани и избрани лица на годишно во бруто износ согласно стара основица | Разлика             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 898.477.728,00 ден.                                                                                          | 411.883.550,40 ден.                                                                                   | 486.594.177,60 ден. |
| 14.585.677,40 €                                                                                              | 6.686.421,27 €                                                                                        | 7.899.256,13 €      |

**Графикон 1. Визуелен преглед на зголемувањето на основните бруто плати на избраните и именуваните лица согласно член 11 од Законот**



**Доколку ги споредиме новите плати на именуваните и избраните лица со просечната плата во државата**, разликата во бројките не е скромна (табела 2). Согласно импликациите од член 11 од Законот, разликата меѓу основна нето платата на највисоките функционери (Претседател на држава, Влада и Собрание) која изнесува 143,406 денари и просечната нето плата која според ДЗС во месец јануари 2023 година<sup>5</sup> изнесува 33.943 денари е 109.463 денари повеќе за функционерите.

Ако ја споредиме основната нето плата на Пратениците која изнесува 117.911 денари со просечната нето плата која според ДЗС во месец јануари 2023 година изнесува 33.943 денари, разликата изнесува 83.968 денари повеќе за Пратениците.

Исто така, ако ја споредиме основната нето плата на Министрите со просечната нето плата која според ДЗС во месец јануари 2023 година изнесува 33.943 денари, разликата изнесува

**Табела 2. Нови основни нето плати на дел од избраните и именуваните лица наспроти просечната месечна нето плата во државата**

| Именувано и назначено лице             | Коефициент | Основна нето плата согласно член 11 | Просечна нето плата во државата | Разлика      |
|----------------------------------------|------------|-------------------------------------|---------------------------------|--------------|
| Претседател на РСМ, Собрание и Влада   | 4.50       | 143.406 ден.                        | 33.943 ден.                     | 109.463 ден. |
| Пратеници<br>Министри<br>Уставни судии | 3.70       | 117.911 ден.                        | 33.943 ден.                     | 83.968 ден.  |

**Графикон 2. Визуелен приказ на споредбата помеѓу месечната основна нето плата на дел од избраните и именуваните лица и просечната месечна нето плата во државата**



<sup>5</sup> <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?id=40&rbr=14268>

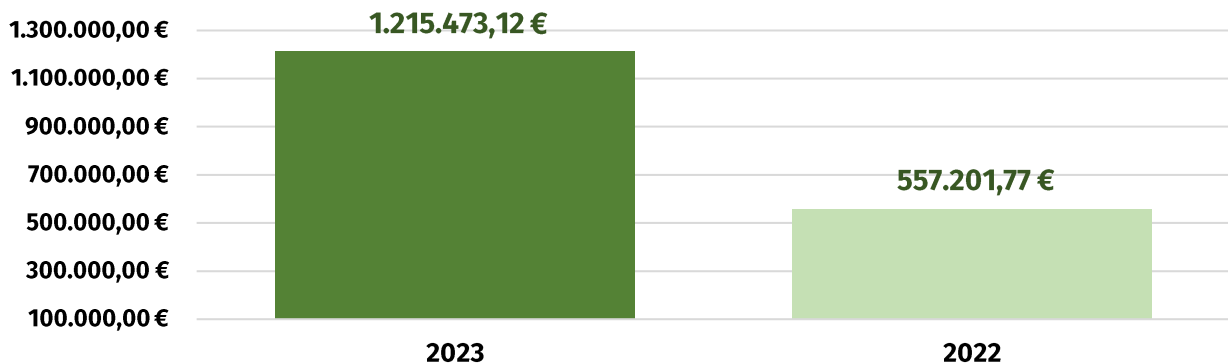
Може да се забележи дека општествената стратификација и јазови се зголемуваат и создаваат општествени нееднаквости, што не е треба да биде карактеристика за држава која се декларира за „социјална држава“.

Покрај општествените импликации, зголемените плати на именуваните и избраните лица имаат и економски импликации. Односно, доколку надлежните институции (Собрание и Влада) не преземат мерки за враќање во претходна состојба, секој изминат месец само за плати од државниот буџет т.е. народните пари ќе се трошат апроксимативно

**Табела 3. Вкупни трошоци за плати на избраните и именуваните лица на месечно ниво согласно член 11**

| Вкупен месечен бруто износ за плати на избрани и именувани лица согласно член 11 | Вкупен месечен бруто износ за плати на избрани и именувани лица согласно претходна/стара основица | Разлика            |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 74.873.144 ден.                                                                  | 34.323.629,20 ден.                                                                                | 40.549.514,80 ден. |
| 1.215.473,12 евра                                                                | 557.201,77 евра                                                                                   | 658.271,34 евра    |

**Графикон 3. Визуелен приказ на разликата на вкупните бруто месечни износи помеѓу старите и новите плати на избраните и именуваните лица**



## Потенцијални решенија

Оваа нова состојба е проблематична примарно бидејќи се создава нерамноправна положба на платите на именуваните и избраните лица со останатите плати во јавниот сектор, но и генерално со висината на примањата на граѓаните во државата. Со цел воспоставување на рамноправна положба на платите на избраните и именуваните лица со просекот на плати во државата, потребно е промена на Законот и промена на одлуката на Влада со која го определува коефициентот на функционерите кои ги избира.

Во овој случај, проблемот не е може да се реши само со еден чекор, односно само со законска измена или измена на одлука на Владата. Ова се должи на фактот што платите на избраните и именуваните лица не се целосно уредени само со еден акт. Имено, коефициентот на дел од избраните и именуваните лица<sup>6</sup> е утврден во самиот Закон, додека Владата дополнително носи одлука со која го определува коефициентот на функционерите кои таа ги назначува.

Доколку било кој од носителите на правото на законодавна иницијатива (Владата или Собранието) одлучи да го покренат ова прашање, треба да обрнат внимание и на други недостатоци во Законот покрај износот на основицата за пресметување на платата. Поточно, Законот не е доволно конзистентен и јасен, што ја отежнува неговата примена а од друга страна дава голем простор за субјективизам т.е. дискреција при определувањето на висината на платите на избраните и именуваните лица. Тука **може да се доведе во прашање и уставноста на самиот закон**, особено на членот 18 кој дава можност за уредување на платата надвор од закон или колективен договор, нешто што Уставниот суд не сакал да го отвори како прашање при разгледување на иницијативите за уставноста на одредбите од овој закон иако има таква надлежност (член 14 од Деловникот на Уставниот суд<sup>7</sup>).

Во член 2 став 1 од Законот се вели дека „платите на [...] ги утврдува Собранието или телото што ќе го овласти“, а во став 2 од истиот член се вели дека „платите на [...] ги утврдува претседателот на РМ или телото што тој ќе го овласти“.

Тука е спорно тоа што плата *per se* не определува ниту еден орган, тој може да определи основица за пресметка на плата или коефициент за пресметка на плата, значи не е јасно што точно определуваат односните органи.

<sup>6</sup> пратениците, Претседателот на Републиката, Владата, Собранието, Уставниот суд, Министрите, Замениците на министрите, Гувернерот и неговите заменици, Народниот правобранител и неговите заменици и др....

<sup>7</sup> <https://ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Delovnik.pdf>

Како што е потенцирано на почетокот, член 1 од Законот ги определува носителите на правата согласно неговите одредби. Па, така, во член 1 став 1 и 2 наведени се

1. Претседателот на Републиката
2. Функционери избрани од редот на пратениците
3. Функционери избрани и именувани од Собранието
4. Функционери кои ги именува Претседателот на Републиката
5. Функционери кои ги именува Владата
6. Раководни работници кои ги назначува Претседателот на Републиката, Владата или Собранието
7. Општините

Потоа од член 12 до член 15 Законот пропишува коефициенти на:

- Претседателот на Републиката, Влада, собрание, Уставен суд
- Пратениците
- Министрите

Во член 16 Законот пропишува коефициент за:

- Заменик министер
- Директор на републичка организација
- Раководител на Кабинетот на претседателот на Република Македонија,
- Советник на претседателот на Република Македонија
- Секретар на Кабинетот на претседателот на Република Македонија,
- Републички советник во Собранието,
- Заменик на гувернерот на Народната банка на Република Македонија
- Заменик на секретарот на Собранието,
- Заменик на народниот правобранител

Во овој член Законот ги наведува условно сите лица кои ги нема спомнато во претходните одредби и им определува коефициент за пресметка на плата. Но, во Законот за организација на работата на органите на државната управа (ЗОРОДУ) не се спомнува категоријата/терминот „републичка организација“ како тип на орган во рамки на државната управа. Ова е тип на институција која постоела во претходниот систем на уредување, пред осамостојувањето на РСМ и се мисли на управните организации, па логично се наметнува прашањето- дали доколку формално-правно не постои пропишано ваков тип на институција (републичка организација) може воопшто некое лице да користи право пропишано со овој Закон за таков тип на институција?

Дополнително, во член 18 став 1 од законот се вели дека „*органите односно нивните надлежни тела од член 2 на овој закон со свој општ акт, во рамките на определените коефициенти го утврдуваат коефициентот за секоја функција*“.

Во член 18 став 2 се додава дека „*органите и нивните надлежни тела од член 2 на овој закон со свој акт определуваат и други функционери и раководни работници*

*на кои се применуваат одредбите на овој закон и го утврдуваат коефициентот за секоја функција,*

Иако во текстот на законот се наброени 12 типови на институции/лица на кои се однесуваат неговите одредби, а во член 2 јасно е наведено кој определува коефициент, во член 18 се поставува одредба која се противи на онаа од член 2.

Овој член дава широки овластувања и дискреционо право за определување на висина на коефициент наместо Законот таксативно да ги наброи сите институции и нивни коефициенти и така да го ограничи просторот за маневар и потенцијални злоупотреби.

### Споредбени искуства

При изработување на решенија за системски промени, важни се добрите државни практики, врз кои може да се направи рефлексива и да се применат во конкретниот случај, со цел подобрување на системот.

**Пример, во Словенија**<sup>8</sup> платите во јавниот сектор се поделени во 11 групи (од А до К), каде првата група А се однесува на функционерите распределени во 5 под-групи (од А1 до А5), додека основната плата е распределена на 65 нивоа.

Од функционерите во група А највисока плата со ниво 65 во износ од 5.419 евра месечно во бруто износ без додатоци имаат Претседателот на државата, Владата, Парламентот, Врховниот суд и Уставниот суд. Потоа, платата на Министрите се движи од ниво 62 до ниво 65, односно од 4.817 евра до 5.419 евра месечно во бруто износ без додатоци. Функционерите на државните тела имаат основна месечна бруто плата максимум до ниво 57, односно 3.960 евра без додатоци. Функционерите од локалната власт имаат основна месечна бруто плата од ниво 46 до ниво 59, односно од 2.572 евра до 4.283 евра без додатоци.

Одбитоците за плата изнесуваат 38,2% за социјално и пензиско осигурување и 16% за данок на доход, што вкупно изнесува 54,2%. Според ова, највисоката основна нето плата на функционерите на ниво 65 изнесуваат 2.482 евра<sup>9</sup>.

Но, да имаме предвид дека системот на плати во јавниот сектор во Словенија предвидува доста додатоци што ја покачуваат платата.

Може да се смета за добра практика систематизирање на сите одредби поврзани со платите на именуваните и избраните лица во јавниот сектор во еден единствен Закон за плати во јавниот сектор, налик на Кривичниот или Изборниот законик а во некои правни системи и граѓански законик. На ваков начин се овозможува целосно уредување на материјата и нејзино темелно и јасно систематизирање, со што не би се оставил простор за маневар, односно дискреција.

Потребно е јасно и прецизно да бидат наведени носителите на права како избрани и именувани лица, без да се остава простор за отворени одредби кои се однесуваат на „други“ лица (носители на право) кои ќе бидат именувани од органите на управата. На овој начин се создава средство за генерирање нови „позиции“ и злоупотреба на истите за политички цели.

<sup>8</sup> Системот на плати во јавниот сектор во Австрија, Словенија и Шведска, ЦУП, 2020 Скопје, стр. 23-27  
<https://cup.org.mk/publication/public-sector-payroll-systems-in-austria-slovenia-and-sweden?lang=mk>

<sup>9</sup> 54,2% од 5,419 евра изнесува 2,937 евра. Кога 2,937 евра ќе ги одземеме од 5,519 евра резултатот е 2.482 евра.

**Анекс 1. Преглед на месечна нето и бруто плата според ДЗС**

| Месец                                  | Нето         | Бруто        |
|----------------------------------------|--------------|--------------|
| Декември                               | 29980        | 50837        |
| Ноември                                | 29839        | 49397        |
| Октомври                               | 31080        | 49585        |
| Септември                              | 31525        | 48744        |
| Август                                 | 31407        | 47691        |
| Јули                                   | 31869        | 47590        |
| Јуни                                   | 31812        | 47634        |
| Мај                                    | 31871        | 46972        |
| Април                                  | 32553        | 47092        |
| Март                                   | 33104        | 46430        |
| Февриари                               | 33011        | 44531        |
| Јануари                                | 34364        | 44762        |
| <b>Просек (збирот е поделен со 12)</b> | <b>31868</b> | <b>47605</b> |