

Правна анализа за  
**УСОГЛАСЕНОСТА НА  
ЗАКОНИТЕ ОД ОБЛАСТА НА  
ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА  
И ЈАВНИТЕ УСЛУГИ ВО  
НЕКОИ КЛУЧНИ СЕКТОРИ**  
- ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕ

# Правна анализа за усогласеноста на законите од областа на јавната администрација и јавните услуги во некои клучни сектори

ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕ – Анализа на правна рамка

март, 2018

**Издавач:** Центар за управување со промени

**За издавачот:**

Неда Малеска -Сачмароска, Центар за управување со промени

**Група автори:**

Тереза Лазовска, Николина Тошанова, Драган Гоцевски

**Уредник:** Гордана Стефковска-Вељановска

**Лектура:** АД ВЕРБУМ

**Дизајн и печатење:** Бригада дизајн

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

35.02:340.13(497.7)(047.31)

ЛАЗОВСКА, Тереза

Правна анализа за усогласеноста на законите од областа на јавната администрација и јавните услуги во некои клучни сектори : извештај од следење - анализа на правна рамка март, 2018 / [автори Тереза Лазовска, Николина Тошанова, Драган Гоцевски]. - Скопје : Центар за управување со промени, 2018. - 40 стр. ; 24 см

Публикацијата е во рамките на проектот: "Следење административна правда"

ISBN 978-608-4818-34-2

1. Тошанова, Николина [автор] 2. Гоцевски, Драган [автор]

а) Јавна администрација - Законско регулирање - Македонија - Усогласување извештаи COBISS.MK-ID 107165194



Funded by  
UK Government

Овој производ е подготвен во рамки на проектот „Следење на административната правда“ финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британска амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

## Содржина

<b>1. Вовед</b>	<b>4</b>
<b>2. Опис на актуелната состојба</b>	<b>6</b>
<b>3. Осврт на законите кои се предмет на анализа</b>	<b>8</b>
3.1. Закон за вработените во јавниот сектор	8
3.2. Закон за административните службеници	9
3.3. Други закони од областа на јавните услуги	9
<b>4. Идентификувани критични точки/недоследности и предлог-решенија</b>	<b>13</b>
4.1. Област на социјална заштита	13
4.2. Област на детска заштита	19
4.3. Област на здравствена заштита	20
4.4. Област на образование (Закон за основно образование и Закон за средно образование)	22
4.5. Област на образование во однос на Законот за наставници во основните и средните училишта	25
4.6. Областна регулирање на работата на јавните претпријатија (Закон за јавни претпријатија)	28
4.7. Закон за култура (вработување, унапредување, мобилност на уметниците)	33
4.8. Посебен осврт на Законот за работните односи, како и правилник за начинот на водењето на електронската евиденција на работното време и на прекувремената работа	37
<b>5. Наоди и заклучоци</b>	<b>38</b>

# 1. Вовед

Успешноста и карактерот на една држава се мерат низ многу показатели, колку создава, колку троши, со каков квалитет на услугите и производите настапува на домашниот и меѓународниот пазар, животниот век на населението, заштитата на човековите права и гарантирањето на граѓанските слободи итн. Основен предуслов за обемот на производството на производите и услугите, но и за нивниот квалитет, се минималните стандарди за секој производ и услуга. А постигнувањето на квалитетот и обемот на квалитетните производи и услуги, пак, зависи од вработените, односно луѓето кои ги создаваат.

Истата логика, во суштина, е применлива на сите сектори во стопанството, приватниот, финансискиот и јавниот сектор. Но, за разлика од приватниот сектор, финансискиот и јавниот се соочуваат со една околност која не го обременува приватниот сектор, а тоа е концептот на „јавна дејност“. Работата на вработените во јавниот сектор е од специфична важност за државата, па и за самите граѓани поради тоа што подлежи на построги критериуми за начинот на нејзиното вршење, а оттука и построги критериуми за тоа кој може да ја врши и под кои услови.

Условите за влез, односно вработување во јавниот сектор, начинот на компензација, односно формирање на платата за вработените во јавниот сектор е по специфична отколку во приватниот, начинот како напредуваат во кариерата и, всушност, дали воопшто имаат кариера или се времено вработени, правата и должностите, одговорноста за својата работа, па и начинот на престанок на работниот однос, ова се составни елементи на работниот статус на секој вработен. За јавниот сектор овие прашања се уредуваат со закон, и тоа најчесто со еден или повеќе закони, и предвидуваат правила различни од редовното трудово законодавство.

Од начинот на кој се уредени овие прашања зависи и колку квалитетен јавен сектор ќе се изгради во една држава. Дали тој ќе биде предвидлив, со професионални и задоволни кадри или, пак, ќе создава конфузија, дисхармонија и неизвесност за вработените во јавниот сектор, а со тоа и пад на квалитетот на услугите и правна неизвесност за граѓаните и бизнисите во една држава. Во Република Македонија прашањето дали на единствен начин или со широк спектар на посебни прописи ќе биде уреден работниот однос на мноштво дејности кои влегуваат во јавниот сектор, созреваше нешто повеќе од

две децении, од осамостојувањето во 1991 до 2010, кога за прв пат е направен обид да се уреди статусот на сите вработени во јавниот сектор. По првиот неуспех, во 2014 г. со сосема нова правна рамка воспоставен е единствен систем на дефинирање и уредување на вработените во јавниот сектор. Во продолжение на овој извештај ќе се осврнеме на подробностите на новата правна рамка и нејзиното влијание врз неколку конкретни јавни дејности.

До донесувањето на Законот за вработените во јавниот сектор, аспектите кои се однесуваат на елементите на работниот однос на вработените во јавниот сектор не беа систематски регулирани во еден закон што, во практиката, создаваше огромен број проблеми во однос на статусот на овие вработени. Од овие причини, иако се работи за хетерогена група вработени, се создаде потребата сите вработени во јавниот сектор да бидат опфатени со една општа законска рамка, со која ќе бидат усогласени и сите посебни закони кои регулираат материја поврзана со работниот однос на администрацијата.

## 2. Опис на актуелната состојба

Со Законот за вработените во јавниот сектор се утврдуваат минималните стандарди за управување со човечките ресурси, кои мора да се почитуваат и се заеднички за сите вработени во јавниот сектор, односно се регулираат статусот на вработените, општите начела, правата и должностите, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување, мерењето на учинокот, евиденцијата и други прашања поврзани со работниот однос на вработените во јавниот сектор.

Прашањата кои се однесуваат на статусот на административните службеници, како вид вработени во јавниот сектор во Република Македонија, се уредени со Законот за административните службеници (ЗАС), со кој на сеопфатен начин се уредија службеничките прашања на една од четирите групи вработени во јавниот сектор – административните службеници.

Пред донесувањето на Законот за административните службеници, овие односи беа уредени со два други закони: Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници. Меѓутоа, примената на овие два Закони, во практиката, наиде на низа проблеми. Повеќе сектори, по пат на иницијативи за оцена на уставноста и законитоста полека се изземаа од надлежноста на Законот за јавните службеници, поради несоодветноста на овој пропис за нивната дејност. Почнувајќи од јавните претпријатија, културата, здравството итн. Огромен број службени лица кои вршат административни работи беа изземени од овие Закони, со што се овозможуваше огромна разноликост во регулирањето на статусот на службениците, без да се има предвид карактерот на нивната работа.

Од тие причини, со цел воспоставување на еден синхронизиран систем на администрацијата базиран на знаење, односно воведување на целосно нов пристап кон управувањето со човечките ресурси, а согласно со најдобрите светски практики за управување базирани на компетенции се донесе Законот за административните службеници.

По усвојувањето на овие два закона, во кус временски период<sup>1</sup>, се пристапи и кон измени на педесетина посебни закони од различни области, со кои се уредуваат прашањата во врска со работниот однос и на другите категории вработени во јавниот сектор.

Како дел од пакетот закони кои претрпеа измени/усогласувања беа и законите со кои се регулираат прашања од работните односи на давателите на јавни услуги во областа на здравството, образованието и науката, трудот, социјалните работи и заштитата на децата, културата и јавното информирање, како и од областа на комуналните и други дејности поради кои се основани јавните претпријатија.

Земајќи предвид дека во оваа категорија вработени спаѓаат вработените кои непосредно пружаат услуги на граѓаните од најразлична природа и од чија работа, во најголема мера, зависи перцепцијата на граѓаните за квалитетот и ефикасноста на јавната администрација, од особена важност е и во овие сектори да постои солидна правна рамка за управување со човечките ресурси, заснована на принципот на заслуги (мерит). Со други зборови, правната рамка треба да се заснова на истите начела на кои се засноваат Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници, односно треба да создаде законски претпоставки за спроведување фер, транспарентни и објективни постапки за селекција, вработување, унапредување, наградување и казнување на вработените во јавните дејности (даватели на јавни услуги).

Како што е претходно наведено, набрзо по донесувањето на Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници се извршија усогласување и измени и во посебните закони со кои се регулираат јавните услуги. Но, ако се земе предвид краткиот временски период во кој беа донесени голем број законски измени, основано се поставува прашањето дали усогласувањата се извршени на адекватен начин.

Со цел одговор на ова прашање и утврдување дали постои конзистентност на политиките за управување со човечките ресурси во целиот јавен сектор, направивме анализа на позначајните посебни закони со кои се регулираат јавните услуги, во деловите кои се однесуваат на основните прашања поврзани со човечките ресурси (вработување, унапредување, дисциплинска одговорност, оценување, правна заштита) и направивме споредба со начинот на кој овие прашања се регулирани со посебните закони и Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници.

Утврдените неконзистентности/недоследности се дадени во табеларниот приказ на оваа анализа, со предлог-решенија за надминување на недоследностите.

<sup>1</sup> Согласно член 49 од преодните и завршни одредби од Законот за вработените во јавниот сектор, законите кои уредуваат прашања кои се предмет на уредување на овој Закон, ќе се усогласат со одредбите од овој Закон, најдоцна девет месеци од денот на влегувањето во сила на овој Закон.



## 3. Осврт на законите кои се предмет на анализа

Во однос на законите кои се предмет на оваа анализа, се започнува со два-та основни закони кои ја регулираат областа на јавната администрација и јавните услуги. Понатаму се анализира и проблемски се поставува нивната примена во секоја од областите на јавен интерес како што се социјалата, здравствените услуги, детската заштита, потоа областите на образованието, културата, како и делот на регулирање на работата на јавните претпријатија. Дополнително се разгледува и усогласеноста во уредувањето на овие два прописи со Законот за работните односи, како и со Законот за евиденција на работното време во дел од секторите поврзани со јавните услуги.

### 3.1. Закон за вработените во јавниот сектор

Со цел создавање независна, професионална и ефикасна јавна администрација, целосно заснована на принципот на компетентност и заслуги при вработувањето, унапредувањето и наградувањето/казнувањето на вработените во администрацијата, Собранието на Република Македонија го донесе Законот за вработените во јавниот сектор<sup>2</sup> (ЗВЈС) кој стапина сила на 13 февруари 2014 година, а започна да се применува од 13 февруари 2015 година.

За првпат системски, во еден закон, се опфатени и класифицирани сите вработени во јавниот сектор: **административните службеници; службените лица со посебни овластувања** кои засновале работен однос во институциите од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето; **давателите на јавни услуги** како што се лекарите, наставниците, професорите, социјалните работници, културните работници, како и другите лица кои се вработени во јавните установи и претпријатијата поради вршење работи поврзани со дејностите од јавен интерес (работи кои не се од административна природа), како и **помошно-техничкиот персонал**, односно лицата кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради одржување, обезбедување, вршење превоз и слично.

<sup>2</sup> Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“, број 27/2014, 199/2014 и 27/2016).

Со овој закон, всушност, се поставува само општата правна рамка во врска со управувањето со човечките ресурси во сите институции на јавниот сектор како чадор над другите посебни (секторски) закони со кои треба да бидат уредени деталите и спецификите на секоја јавна дејност поединечно.

### 3.2. Закон за административните службеници

Паралелно со донесувањето на Законот за вработените во јавниот сектор, се донесе и Законот за административните службеници<sup>3</sup> (ЗАС) со кој на сеопфатен начин се уредија службеничките прашања на една од четирите групи вработени во јавниот сектор – административните службеници, односно на оние кои вршат работи од административна природа, без оглед на тоа дали се вработени во министерство, единица на локалната самоуправа, институција која дава јавни услуги или, пак, во јавно претпријатие.

### 3.3. Други закони од областа на јавните услуги

Како позначајни закони од сферата на јавните услуги, опфатени со оваа анализа се: Законот за социјалната заштита, Законот за заштита на децата, Законот за здравствената заштита, Законот за култура, Законот за основно образование, Законот за средно образование, Законот за наставници во основните и средните училишта и Законот за јавни претпријатија.

Законот за социјална заштита<sup>4</sup>, донесен во 2009 година, освен материјалта што е примарен предмет на уредување на овој Закон, а тоа е социјалната заштита на граѓаните на Република Македонија, содржи едно поглавје со дваесеттина одредби, со кое се регулираат прашањата од работниот однос за вработените во јавните установи за социјална заштита (Глава IV. Кадри во установите за социјална заштита). Измените за усогласување на овој Закон со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници се објавени во „Службен весник на Република Македонија“, број 44/2014, на 05.03.2014 година, со одложена примена од започнувањето на примената на ЗВЈС И ЗАС, односно од 13 февруари 2015 година. За разлика од претходно, кога сите вработени во овие установи имаа статус на јав-

<sup>3</sup> Закон за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“, број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018).

<sup>4</sup> Закон за социјалната заштита („Службен весник на Република Македонија“, бр. 79/2009; 36/2011; 51/2011; 166/2012; 15/2013; 79/2013; 164/2013; 187/2013; 38/2014; 44/2014; 116/2014; 180/2014; 33/2015; 72/2015; 104/2015; 150/2015; 173/2015; 192/2015; 30/2016 и 163/2017).

ни службеници, со законските измени од март 2014 година се утврди нова класификација на вработените на: административни службеници, даватели на јавни услуги и помошно-технички лица. Потоа се утврдија категориите и нивоата на вработените со статус даватели на јавни услуги и помошно-технички лица, вклучувајќи ги и условите кои треба да бидат исполнети за секое од нивоата, се регулираа постапките за пополнување на слободно работно место по пат на јавен/интерен оглас и се предвидоа одредби со цел воспоставување систем за управување со ефектот на давателите на јавни услуги.

По измените од март 2014 година, Законот за социјалната заштита претрпе уште десет измени кои, во најголем дел, се однесуваат на системот за социјална заштита, освен измените кои се однесуваат на дополнување на уште едно ниво во категоријата даватели на јавни услуги и регулирање на постапката за стекнување лиценца за работа на стручен работник во установа за социјална заштита. Другите прашања поврзани со управувањето со човечки ресурси не беа предмет на доуредување.

Законот за заштита на децата<sup>5</sup>, донесен во 2013 година, уредува материја поврзана со работниот однос на давателите на јавни услуги кои се вработени во детските градинки (Глава XI. Вработени во јавните установи за згрижување и воспитание на деца од предучилишна возраст и во јавните установи за одмор и рекреација на деца). Измените со кои се изврши усогласување со ЗВЈС и ЗАС се објавени истовремено со измените на Законот за социјалната заштита („Службен весник на Република Македонија“, број 44/2014, на 05.03.2014 година). Со овие измени, на сличен начин како и во Законот за социјалната заштита, се изврши класификација на вработените во три групи (административни службеници, даватели на јавни услуги и помошно-технички лица), се утврдија категориите на вработените со статус на даватели на јавни услуги, како и условите кои треба да бидат исполнети за секое од нивоата. Исто така, се регулираа постапките за пополнување на слободно работно место по пат на јавен/интерен оглас и се предвидоа одредби со цел воспоставување систем за управување со ефектот на давателите на јавни услуги.

За разлика од Законот за социјалната заштита и Законот за заштита на децата, Законот за здравствена заштита<sup>6</sup>, донесен во 2012 година, содржи поголем број одредби во врска со работниот однос на здравствените работници/соработници кои, во најголем дел, се поместени во неколку поглавја:

<sup>5</sup> Закон за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија“, број 23/2013, 12/2014, 44/2014, 144/2014, 10/2015, 25/2015, 150/2015, 192/2015, 27/2016 и 163/2017).

<sup>6</sup> Закон за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“, број 43/2012, 145/2012, 87/2013, 164/2013, 39/2014, 43/2014, 132/2014, 188/2014, 10/2015, 61/2015, 154/2015, 192/2015, 17/2016 и 37/2016).

„5. Должности на здравствените работници и „5-а. Даватели на јавни услуги во здравството“, „6. Вработување на здравствените работници, односно здравствените соработници“, „6-а. Вработување на здравствените работници со високо образование на терцијарно ниво“, „7. Права и должности на здравствените работници и здравствените соработници, „7-а. Посебни права и должности на здравствените работници со високо образование од областа на медицината вработени во јавни здравствени установи кои вршат здравствена дејност на терцијарно ниво“, „8. Одговорност на здравствените работници, односно здравствените соработници“, „9. Престанок на вработување на здравствените работници, односно здравствените соработници“ и „10. Заштита и одлучување за правата и обврските на здравствените работници, односно здравствените соработници“.

Усогласувањето на овој Закон со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници е извршено со измените кои се објавени во „Службен весник на Република Македонија“, број 43/2014, на 04.03.2014 година, односно еден ден пред измените на Законот за социјална заштита и Законот за заштита на децата, повторно со одложена примена до започнувањето на примената на ЗВЈС и ЗАС. Усогласувањето се направи со дополнување на текстот на Законот со поглавјето „5-а. Даватели на јавни услуги во здравството“, во кое се пропишаа категориите и нивоата на здравствените работници/соработници и на помошно-техничките лица, како и условите кои треба да бидат исполнети за секое ниво.

Посебностите во врска со правата и обврските од работниот однос за вработените во основното и средното образование се уредени со Законот за основното образование<sup>7</sup>, Законот за средното образование<sup>8</sup> и Законот за наставници во основните и средните училишта<sup>9</sup>.

Со Законот за јавните претпријатија<sup>10</sup> е утврдено што претставуваат јавни-

<sup>7</sup> Закон за основното образование („Службен весник на Република Македонија“ број 103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017).

<sup>8</sup> Закон за средното образование („Службен весник на Република Македонија“ број 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2010, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017).

<sup>9</sup> Закон за наставници во основните и средните училишта („Службен весник на Република Македонија“ број 10/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017).

<sup>10</sup> Закон за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија“ број 38/1996, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014, 138/2014, 25/2015, 61/2015 и 39/2016).

те претпријатија, што е јавен интерес, принципите на работење на јавните претпријатија, актите на јавните претпријатија, а како резултат на донесувањето на Законот за вработените во јавниот сектор, во него се додадени членови кои го уредуваат статусот на вработените во јавните претпријатија.

Во Законот за култура е систематизирана посебна Глава 3. „Права од работен однос во јавна установа од областа на културата“, во која се уредуваат вработувањето, унапредувањето, оценувањето и другите аспекти од областа на човечките ресурси (план за вработување, одговорност и друго). Преку упатна одредба содржана во овој закон, националните установи од областа на културата, со своите акти се должни да го уредат, односно воспостават системот и основните начела кои произлегуваат од Законот за вработените во јавниот сектор.

# 4. Идентификувани критични точки/ недоследности и предлог-решенија

## 4.1. Област на социјална заштита

<b>Утврдена недоследност</b>	Политиките за вработување и унапредување во институциите кои вршат дејност од областа на социјалната заштита не го следат во целост утврденото начело за стручност и компетентност.
<b>Опис</b>	<p>Со Законот за вработените во јавниот сектор, како едно од општите начела за вработените во јавниот сектор, е утврдено начелото за стручност и компетентност, согласно кое вработувањето/унапредувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на јавен/интерен оглас, при што во транспарентна, фер и конкурентна постапка за селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место. Постапката за селекција се утврдува со посебните закони кои ја регулираат соодветната област.</p> <p>Постапката за вработување/унапредување на давателите на јавни услуги во областа на социјалната заштита е регулирана со Законот за социјална заштита.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Вработување (јавен оглас):</b></li></ul> <p>Согласно Законот за социјалната заштита, постапката за селекција е составена само од две фази: проверка на исполнетоста на условите од јавниот оглас и интервју, врз основа на што се изготвува ранг-листа, по што директорот на јавната установа има дискреционо право да изврши избор на кој било кандидат од ранг-листата, односно да не изврши избор.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Унапредување (интерен оглас):</b></li></ul> <p>Законот за социјалната заштита воопшто не содржи одредби за условите/критериумите врз чија основа се врши селекција по пат на интерен оглас, ниту за постапката во која се врши изборот, иако во Законот за вработените од јавниот сектор, во член 6, е утврдено дека унапредувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на интерен оглас, а постапката за селекција се утврдува со посебен закон.</p> <p>Со ваквиот начин на регулирање на постапките за вработување/унапредување се остава можност за влијанија/пристрасност во процесот на селекција и избор на кандидат што е во спротивност со основното начело за стручност и компетентност утврдено во Законот за вработените во јавниот сектор.</p>

**Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот**

**• Вработување:**

Според член 110-е од Законот за социјалната заштита, во јавните установи за социјална заштита, за спроведување на постапка за вработување на давател на јавна услуга, директорот формира комисија за селекција која врши проверка дали кандидатите ги исполнуваат условите од јавниот оглас и спроведува интервју. Врз основа на извршената проверка и извршеното интервју, комисијата за селекција изготвува ранг-листа која ја доставува до директорот кој донесува одлука за вршење избор или неизбор на кандидат, во рок од 8 дена од приемот на ранг-листата од комисијата за селекција.

Законот за социјална заштита не предвидува законски основ за доуредување на постапката со подзаконски акт.

За споредба, со Законот за административните службеници е воспоставена постапка за вработување која е целосно заснована на системот на мерит и која вклучува три фази: административна селекција, испит за административен службеник и интервју, при што во сите фази на селекција кандидатите треба да освојат најмалку 60% од максималниот број бодови. Од конечната ранг-листа се избира најдобро рангираниот кандидат (со соодветна припадност на заедница) и Комисијата за селекција му го предлага на секретарот, односно на раководното лице на институцијата, кој е должен, во рок од 5 дена по добивањето на предлогот, да донесе одлука за избор. Со тоа е напуштено дотогашното законско решение на раководното лице да му се предлагаат тројцата најдобро рангираните кандидати, по што раководното лице имаше дискреционо право да избере кога било од тројцата понудени кандидати.

Постапката за вработување е детално разработена во самиот Закон, а понатаму и со Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, која на предлог на министерот за информатичко општество ја донесува Владата на Република Македонија.

**• Унапредување:**

Законот за социјалната заштита содржи една единствена одредба во врска со интерните огласи за унапредување на давателите на јавни услуги.

Тоа е одредбата од член 110-е став 8 од Законот, со која се регулира каде се објавува, што содржи интерниот оглас и кој е рокот за пријавување на кандидатите. Постапката воопшто не е регулирана, односно нејасно е кој и како ја спроведува, а не се утврдени ниту минималните услови кои треба да ги исполни кандидатот за да може да се пријави на интерниот оглас.

	<p>За споредба, Законот за административните службеници содржи експлицитни одредби за условите кои треба да ги исполнуваат административните службеници за да напредуваат во кариерата: да се оценети со оцена „А“ или „Б“ при последното оценување, да се на работно место на непосредно пониско ниво или да се на работно место во рамки на истата категорија во која е работното место за кое е објавен интерниот оглас, да поминале најмалку 2 години на тековното работно место за кое е објавен интерниот оглас и да не им е изречена дисциплинска мерка во последната година пред објавувањето на интерниот оглас (член 48 став 5 од Законот за административни службеници).</p> <p>Исто така, Законот за административни службеници содржи и сеопфатни одредби во врска со постапката за селекција при унапредување кои понатаму се доуредуваат и со подзаконски акт кој го носи министерот за информатичко општество и администрација.</p>
<b>Предлог-решение</b>	<p>Неопходно е доуредување на Законот за социјалната заштита (во глава IV, точка 1. Кадри во установите за социјална заштита) и понатамошно детално разработување на постапките за вработување/унапредувањесо подзаконски акти, донесени од страна на министерот за труд и социјална политика или да се води сметка при изготвувањето на нов Закон за социјална заштита.</p> <p>Мерит системот за вработување/унапредување кој е воспоставен со Законот за административните службеници може да биде добра основа за законско доуредување на постапката за вработување/унапредување на давателите на јавни услуги од областа на социјалната заштита. Посебноста и специфичноста на дејноста не смее да бидат оправдување за оставање правни празнини кои се идеална можност за најразлични влијанија при вработувањето/унапредувањето на оваа категорија вработени во јавниот сектор.</p>



<b>Утврдена недоследност</b>	Не постојат законски пречки за распоредување на давателите на јавни услуги од областа на социјалната заштита на работно место на пониско ниво.
<b>Опис</b>	<p>При распоредување на давателите на јавни услуги во установите за социјална заштита, работодавецот е должен да внимава само на тоа дали вработениот ги исполнува условите за работното место на кое се распоредува, односно работодавецот нема законска обврска да го распореди вработениот на работно место на исто ниво со работното место од кое се распоредува.</p> <p>Ваквото законско решение е во согласност со минималните стандарди утврдени во Законот за вработените во јавниот сектор, но не ги штити вработените од деградација.</p>
<b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b>	<p>Според член 43 од Законот за вработените во јавниот сектор, вработениот во јавниот сектор, на негово барање или попотреба на институцијата, може да биде трајно распореден на друго работно место на исто ниво, односно на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација, за што раководното лице на институцијата носи решение за него во распоредување во институцијата.</p> <p>Според член 110-е став 6 од Законот за социјалната заштита, давател на јавна услуга кој има соодветно образование, потребно работно искуство во струката и ги исполнува и другите услови утврдени во актот за систематизација на работните места на установата, по потреба на установата или по негово барање, може да се распореди на друго работно место согласно со актот за внатрешна организација и систематизација на работните места.</p> <p>За споредба, со член 30 став 4 од Законот за административните службеници е утврдено дека распоредувањето се врши на работно место на исто ниво, со што е исклучена можноста за деградација на административниот службеник (освен по изречена дисциплинска мерка за распоредување на пониско ниво).</p>
<b>Предлог- решение</b>	Измена на член 110-е став 6 од Законот за социјалната заштита така што ќе се предвиди и дека распоредувањето се врши на работно место во исто ниво.

<p><b>Утврдена недоследност</b></p>	<p>Недоволна нормираност на дисциплинската одговорност на давателите на јавни услуги од областа на социјалната заштита.</p>
<p><b>Опис</b></p>	<p>Со Законот за вработените во јавниот сектор, како едно од општите начела за вработените во јавниот сектор, е утврдено и начелото на одговорност, според кое вработените се лично одговорни за вршењето на работите од работното место, а за пропустите во работењето одговараат дисциплински, согласно пропишаното со посебните закони кои ја регулираат соодветната област.</p> <p>Дисциплинската одговорност за давателите на јавни услуги во областа на социјалната заштита е регулирана со Законот за социјалната заштита, каде е утврдено дека, за повредата на службената должност, вработениот одговара за дисциплинска неуредност и дисциплински престап. Меѓутоа, Законот содржи одредби само во однос на тоа како се спроведува постапката за утврдување дисциплинска одговорност за неуредност и престап, но не содржи никакви одредби за тоа кои дејства на вработените се сметаат за дисциплинска неуредност/престап. Со други зборови, законодавецот пропуштил да ги утврди правните квалификации на дејствата чие сторување претставува повреда на работната дисциплина. Со одредбата од член 110-од Законот е пропишано дека предлогот за покренување дисциплинска постапка, по правило, содржи и опис на дејството со кое е сторена повредата, како и правната квалификација на дејството, меѓутоа одредби за правните квалификации нема. Исто така, Законот не содржи ниту одредби за видот на дисциплинските мерки кои може да му бидат изречени на вработениот ниту, пак, пропишува рокови за застареност на поведување на дисциплинската постапка, поради што се применуваат општите прописи за работните односи.</p> <p>Ваквата недоволна нормираност на дисциплинската одговорност остава можност за голема дискреција во одлучувањето на лицата кои раководат со јавните установи за социјална заштита.</p>
<p><b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b></p>	<p>Законот за социјална заштита нема одредби за правните квалификации на дејствата чие сторување повлекува дисциплинска одговорност, за видот на дисциплинските мерки, ниту за роковите за застареност на поведување на дисциплинската постапка.</p> <p>Законот за социјална заштита не предвидува ниту законска основа за доуредување на дисциплинската постапка со подзаконски акт.</p> <p>За споредба, Законот за административни службеници содржи сеопфатни одредби во врска со дисциплинската одговорност на административните службеници, а постапката за дисциплински престап е дополнително разработена и со подзаконски акт кој го носи министерот за информатичко општество и администрација.</p>

<p><b>Предлог решение</b></p>	<p>Неопходно е доуредување на Законот за социјалната заштита (во глава IV, точка 1. Кадри во установите за социјална заштита)и понатамошно детално разработување на постапката за дисциплински престап со подзаконски акт, донесен од страна на министерот за труд и социјална политика.</p>
<p><b>Утврдена недоследност</b></p>	<p>„Дуализам“ и недореченост во однос на правната заштита на давателите на јавни услуги од областа на социјалната заштита.</p>
<p><b>Опис</b></p>	<p>Правото на заштита во остварувањето на правата и должностите од работниот однос е, исто така, едно од општите начела утврдени во Законот за вработените во јавниот сектор. Правото на заштита пред надлежен орган се остварува во согласност со пропишаното во посебните закони кои ја регулираат соодветната област.</p> <p>Согласно Законот за социјалната заштита, надлежни органи за заштита на правата од работен однос се два второстепени органи кои одлучуваат по жалби на давателите на јавни услуги од оваа област: Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и Агенцијата за администрација. Државната комисија е надлежна да одлучува по жалби против оцената на ефектот, како и по жалби против одлуки за избор на кандидат по јавен оглас за вработување. Агенцијата за администрација е надлежна за одлучување по жалби против решенијата донесени по спроведена постапка за утврдување дисциплинска и материјална одговорност. Во однос на останатите права од работниот однос, Законот за социјална заштита не предвидува ништо во однос на правната заштита.</p> <p>Со ова, воспоставен е „дуализам“ во правната заштита, без да постои никаква логичко-правна оправданост за тоа. Надлежноста на второстепениот орган не треба да произлегува од видот на правната работа за која се одлучува, туку од статусот на вработениот за кого се бара заштита на правата. Во конкретниот случај станува збор за вработени кои имаат статус на даватели на јавни услуги, па Агенцијата за администрација не треба да биде надлежна да одлучува за заштита на нивните права<sup>1</sup>.</p> <p>Од друга страна, Законот за социјалната заштита не предвидува ништо во однос на заштитата на останатите права од работниот однос. За споредба, со член 19 став 18 од Законот за административните службеници се утврдува дека за сите прашања во врска со работниот однос за кои со закон не е утврдено правото на жалба, административниот службеник има право да поднесе приговор до Агенцијата за администрација во рок од 8 дена, со што за административните службеници се обезбедува целосна заштита на сите права од работниот однос од страна на еден надлежен второстепен орган.</p>

<p><b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b></p>	<p>Според член 14 од Законот за административните службеници, Агенцијата за администрација е надлежна за постапување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен.</p> <p>Според член 1 од Законот за основање на Државната комисија, Државната комисија е надлежна да одлучува и за прашања од областа на работните односи кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација.</p> <p>Оттука произлегува дека Агенцијата за администрација е надлежна да одлучува по жалби на административните службеници, а надлежна да одлучува по жалбите на давателите на јавни услуги и Државната комисија.</p> <p>Членот 110-к и член 110-м од Законот за социјалната заштита, со кои се утврдува надлежноста на Агенцијата за администрација и за давателите на јавни услуги (дисциплинска и материјална одговорност) е во целосна спротивност со член 14 од Законот за административни службеници.</p>
<p><b>Предлог-решение</b></p>	<p>Измени/дополнувања на Законот за социјалната заштита (во глава IV, точка 1. Кадри во установите за социјална заштита) така што ќе се избрише Агенцијата за администрација како надлежен второстепен орган (член 110-к и член 110-м), а Законот ќе се дополни со општа одредба во која ќе се предвиди надлежност на Државната комисија да одлучува по жалби за сите прашања во врска со работниот однос на оваа категорија вработени во јавниот сектор.</p>

## 4.2. Област на детска заштита

<p><b>Утврдена недоследност</b></p>	<p>Политиките за вработување во институциите кои вршат дејност од областа на детската заштита не го следат утврденото начело за стручност и компетентност.</p>
<p><b>Опис</b></p>	<p>Со Законот за заштита на децата не се предвидени никакви критериуми и постапка за селекција при вработување, а директорот има дискреционо право да изврши избор на кој било од кандидатите кои ги исполнуваат условите од јавниот оглас. Директорот, исто така, има право и да не изврши избор на кандидат.</p> <p>Со ваквиот начин на нерегулирање на постапката за вработување се остава можност за влијанија/пристрасност во процесот на селекција и избор на кандидат, што е во спротивност со основното начело за стручност и компетентност утврдено во Законот за вработените во јавниот сектор.</p>

<b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b>	Според член 143 став 5 и 10 од Законот за заштита на децата, во јавна установа за деца потребата од работник се обезбедува со објавување на јавен оглас во најмалку два дневни весници, со задолжителни елементи согласно пропишаното во Законот. Во став 11 од истиот член е пропишан рокот за одлучување по огласот, а во став 13 е утврдено дека јавниот оглас завршува со избор, неизбор, или со истекот на рокот за одлучување.
<b>Предлог-решение</b>	Доуредување на член 143 од Законот за заштита на децата така што ќе се предвидат јасни критериуми и постапка за селекција.

### 4.3. Област на здравствена заштита

<b>Утврдена недоследност</b>	Политиките за вработување и унапредување во институциите кои вршат дејност од областа на здравството не се доволна гаранција за доследно почитувањена утврденото начело за стручност и компетентност.
<b>Опис</b>	<p>Вработувањето на давателите на јавни услуги во областа на здравството се врши според постапка која е регулирана со Законот за здравствената заштита.</p> <p>Постапката е составена од неколку фази на селекција, кои се добра основа за воспоставување систем за вработување заснован на мерит. Меѓутоа, она што е проблематично е тоа што Законот не предвидува елиминација на кандидатите во фазата на полагање на квалификациските тестови, како и тоа што е оставена можност на директорот да му биде предложена ранг-листа од сите кандидати кои ги исполнуваат условите и кои ги полагаале тестовите (од првиот до последнорангираниот кандидат), врз чија основа тој спроведува интервју и има дискреционо право да изврши избор на кој било кандидат од ранг-листата.</p> <p>Со ваквата законска уреденост се поставува прашањето за целисходноста на целата постапка за вработување, ако се има предвид дека во текот на квалификациските тестови никој не може да биде елиминиран, а директорот може да избере когобило од кандидатите кои ги исполнуваат условите за избор.</p> <p>Исто така, со ова се остава можност за влијанија/пристрасност во процесот на селекција и избор на кандидат што е во спротивност со основното начело за стручност и компетентност утврдено во Законот за вработените во јавниот сектор.</p>

<p><b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b></p>	<p>Согласно членовите 159, 160 и 161 од Законот за здравствената заштита, вработувањето во здравствените установи се врши со објавување на јавен оглас, а постапката за селекција на пријавените кандидати, кои ги исполнуваат условите од огласот, се врши врз основа на следните критериуми: просек од успех, освоени бодови од стручен тест, а за здравствените работници со високо образование и освоени бодови од тест со кој се врши проверка на познавањето на еден од светските јазици (англиски, германски и француски јазик).</p> <p>Врз основа на ранг-листата предложена од комисијата за селекција со најмалку тројца кандидати, доколку има повеќе од тројца кандидати кои ги исполнуваат условите, рабоводниот орган на здравствената установа спроведува интервју по што донесува одлука за избор на кандидат.</p>
<p><b>Предлог-решение</b></p>	<p>Измена на член 160 и член 161 од Законот за здравствената заштита.</p> <p>Да се предвиди дека кандидатите треба да освојат најмалку 60% од квалификациските тестови, како услов за продолжување во следната фаза на селекција.</p> <p>Ранг-листата на кандидатите, на кои им се овозможува продолжување во фазата на интервју со рабоводниот орган, да биде составена од „најмногу“ тројца кандидати, наместо сегашното решение од „најмалку“ тројца кандидати.</p>
<p><b>Утврдена недоследност</b></p>	<p>Не постојат законски пречки за распоредување на здравствените работници/соработници на работно место на пониско ниво.</p>
<p><b>Опис</b></p>	<p>При распоредување на здравствените работници/соработници во јавните здравствени установи, работодавецот е должен да внимава само на тоа дали вработениот ги исполнува условите за работното место на кое се распоредува, односно работодавецот нема законска обврска да го распореди вработениот на работно место на исто ниво со работното место од кое се распоредува.</p> <p>Ваквото законско решение е во согласност со минималните стандарди утврдени во Законот за вработените во јавниот сектор, но не ги штити вработените од деградација.</p>

<p><b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b></p>	<p>Според член 163 од Законот за здравствената заштита, здравствен работник, односно соработник, по потреба на здравствената установа или по негово барање, може да се распореди во истата здравствена установа на друго работно место, согласно со актот за систематизација на работните места.</p> <p>На ист начин, распоредувањето е регулирано и во член 21 од Колективниот договор за здравствената дејност на Република Македонија каде е утврдено дека, работникот, за време на траењето на работниот однос, може да биде распореден на секое работно место кое одговара на неговиот степен на стручна подготовка.</p> <p>За споредба, со член 30 став 4 од Законот за административните службеници е утврдено дека распоредувањето се врши на работно место на исто ниво, со што е исклучена можноста за деградација на административниот службеник (освен по изречена дисциплинска мерка за распоредување на пониско ниво).</p>
<p><b>Предлог-решение</b></p>	<p>Измена на член 163 од Законот за здравствената заштита така што ќе се предвиди дека распоредувањето се врши на работно место на исто ниво.</p>

#### 4.4. Област на образование (Закон за основно образование и Закон за средно образование)

<p><b>Утврдена недоследност</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Одредбите кои се однесуваат на вработувањето и унапредувањето не го следат утврденото начело за стручност и компетентност во постапката за вработување/унапредување</b></li> <li>• <b>Начинот и постапката за оценување на ефектот на вработените не се уредени согласно Законот за вработените во јавниот сектор.</b></li> </ul>
<p><b>Опис</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Вработување</b></li> </ul> <p>Ако едно од основните начела на Законот за вработените во јавниот сектор е начелото за стручност и компетентност, согласно кое вработувањето/унапредувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на јавен/интерен оглас, при што „во транспарентна, фер и конкурентна постапка за селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место“, се очекува дека во посебните закони оваа постапка ќе биде утврдена така што ќе овозможи примена на овој принцип.</p>

Во Законот за основно образование во член 82 е утврдено дека:

„(1) Наставникот, стручниот соработник и воспитувачот се избираат по пат на јавен оглас.

(2) Лицата од ставот (1) на овој член, можат да засноваат работен однос и без јавен оглас, на определено време, најмногу до три месеци.

(3) Јавниот оглас од ставот (1) на овој член се објавува во најмалку два дневни весници, од кои најмалку во еден од весниците што се издаваат на македонски јазик и во весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

(4) При изборот на стручни соработници, воспитувачи и друг ненаставен кадар се применува начелото за соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници и почитување на критериумите за стручност и компетентност.

(5) Основното училиште, пред да распише јавен оглас за вработување, потребата од работник на определено време ја обезбедува со преземање работник со соодветно образование и со неполн фонд на наставни часови од друго јавно училиште во општината, а за градот Скопје од друго јавно училиште во општините во градот Скопје.

(6) Евиденцијата за вработениот кадар од ставот (5) на овој член ја води Министерството, врз основа на збирката на лични податоци на вработените во училиштата од членот 15-б точка 3 од овој Закон“.

Во законот за средно образование во член 60 на идентичен начин се регулира изборот за вработување во средните училишта.

Законот за основно образование не содржи одредби кои ја уредуваат постапката за селекција при вработувањето, односно врз основа на кои критериуми ќе се примени одредбата од Законот за вработени во јавниот сектор која упатува на избор на најстручниот и најкомпетентниот кандидат.

Законот за основното образование оперира исклучиво со одредба која упатува на обврската за објавување на јавен оглас и примената на начелото за соодветна и правична застапеност.

Во Законот за основното образование предвиден е приправнички стаж и полагање на приправнички испит. По успешно положен приправнички испит, кандидатот се стекнува со бараните компетенции. Произлегува дека во постапката за вработување е занемарен елементот за селекција и избор на најстручниот и најкомпетентниот кандидат.

И во Колективниот договор за вработените во основното образование е дадена општа одредба според која вработувањето е достапно за сите кандидати кои ги исполнуваат условите. Овој акт, за разлика од Законот за основно образование, предвидува дека при вработувањето кандидатите подлежат на проверка на способностите, односно во член 10 е утврдено дека „Проверка на способностите за вршење на работите на определено работно место врши работодавецот, односно тело што тој ќе го овласти и тоа со: тестирање, разговор и сл., аудиција.



Сепак, начинот на спроведување на селекцијата и бодирањето не се предвидени што создава сомнеж за тоа на кој начин се спроведува изборот на најдобриот кандидат.

#### • Унапредување

Во Законот за основно образование предвидено е дека вработените во основното образование (4. Професионално усовршување, оспособување и напредување) „се усовршуваат, оспособуваат и напредуваат во звањата“. Во овој дел е утврдено на кој начин се спроведува усовршувањето, оспособувањето и напредувањето во звањата, не е утврдена постапка за селекција, но може да се забележи дека на наставниот кадар, на некој начин, му се загарантирани правата на стручно усовршување, оспособување и напредување во звањата. Унапредувањето во основното образование е регулирано, но е утврдена постапка која ќе претпостави дека тоа се спроведува во фер и транспарентна постапка. Напредувањето во звањата кај вработените во основното образование е поврзана со „резултатите од евалуацијата на професионалното досие на наставникот“, но оваа евалуација не се спроведува согласно одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор.

#### • Оценување

Во Законот за основно образование воопшто не е предвидено годишното оценување, односно управувањето со ефектот на вработените на годишно ниво.

Во основните училишта единствено вработените со статус на административни службеници се оценуваат, односно се следат во текот на целата година и предлагаат мерки за подобрување, од причина што за овие вработени во Законот за административни службеници и подзаконските акти во целост се утврдени начинот и постапката за следење и оценување на ефектот од работењето.

Вработените во основното образование со статус на даватели на јавни услуги, не подлежат на оценување од аспект на Законот за вработени во јавниот сектор. Овој Закон и не упатува на носење/воспоставување на процедури за следење на ефектот на вработените како поединци. Евалуацијата, која согласно Законот за основно образование претставува и основа за стекнување со одредени права, како што е напредување во звањата, не претставува оцена на ефектот на секој вработен како поединец.

Сепак, треба да се напомене, како позитивен аспект, дека Државниот просветен инспекторат во остварувањето на своите надлежности за вршење евалуација на наставните процеси има донесено акти со кои го разработува процесот на евалуација (Упатство за вреднување на наставниците во основните и средните училишта во прилог на кој е изготвен и Образец за оценување на наставници и стручни соработници).

Од аспект на Законот за вработените во јавниот сектор, оцената на ефектот не се спроведува.

Досегашната практика на примена на оценувањето и донесените акти можат да бидат солидна основа за доразработување на одредбите за спроведување на оценувањето во оваа област.

<b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b>	Вработување: Членови 79-б, 79-в, 79-г, 79-д и член 85 од Законот за основно образование Членови 60, 61 и 62 од Законот за средно образование Унапредување: Член 92 од Законот за основно образование Член 69 од Законот за средно образование Оценувањето на ефектот Член 92 од Законот за основно образование Член 69 од Законот за средно образование Закон за просветна инспекција Упатство за вреднување на наставниците
<b>Предлог-решение</b>	Без оглед на спецификата на дејноста образование, потребно е да се воспостави единствен систем за вработување и оценување на вработените даватели на јавни услуги во областа на образованието кој ќе претставува гаранција за примена на системот заснован на компетенции, како и систем за годишна евалуација на резултатите од работењето на секој поединец. Имено, воспоставениот принцип на оцена воведен во овој Закон не претставува индивидуална оцена за секој вработен, туку повеќе оцена за спроведување на програмите на институцијата.

#### 4.5. Област на образование во однос на Законот за наставници во основните и средните училишта

<b>Утврдена недоследност</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Во Законот за наставници во основните и средните училишта, постапката за вработување на наставниот кадар не е во целост уредена согласно начелата утврдени во Законот за вработените во јавниот сектор</li></ul> Напомена: Овој Закон ќе биде во целосна примена почнувајќи од учебната 2018/2019 година
------------------------------	--

## Опис

Со Законот за наставници во основните и средните училишта, предмет на уредување, согласно член 1 од негосе: условите за вршење на професијата наставник во основните и средните училишта во Република Македонија, засновањето на работниот однос, категориите наставници, работните задачи на наставникот, континуираното стручно усовршување (професионален развој), напредувањето во звањата (кариерен развој) и одземање на звање.

### • Вработување

Во член 9 од овој Закон е утврдено дека

(1) Наставникот се избира по пат на јавен оглас.

(2) Лицата од ставот (1) на овој член, можат да засноваат работен однос и без јавен оглас, на определено време, најмногу до три месеци.

(3) Јавниот оглас од ставот (1) на овој член се објавува во најмалку два дневни весници од кои најмалку во еден од весниците што се издаваат на македонски јазик и во еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

(4) Пред објавувањето на јавниот оглас од став (1) на овој член и пред изборот на лицата од став (2) на овој член, училиштето е должно да се обрати до Академијата за наставници и да добие известување за наставници кои стекнале лиценца на Академијата за наставници и се со место на живеење во општината во кое е училиштето, а се невработени.

(5) Училиштето, пред да распише јавен оглас за вработување, потребата од работник на определено време ја обезбедува со преземање на работник со соодветно образование и со неполн фонд на наставни часови од друго јавно училиште во општината, а за градот Скопје од друго јавно училиште во општините во градот Скопје.

(6) Кога на јавниот оглас ќе се јават повеќе кандидати, предност имаат наставниците кои имаат повисок успех во текот на додипломските студии и успехот од Академијата за наставници.

Имено успехот сам по себе, не обезбедува секогаш стручност и квалитет, туку потребни се посебни компетенции кои се потребни за работното место, како и соодветни критериуми и точно утврден начин на бодување и селекција. Очигледно е дека, на овој начин, уредениот систем за вработување не ги запазува основните начела утврдени во Законот за вработените во јавниот сектор – начелото за стручност и компетентност, согласно кое вработувањето/унапредувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на јавен/интерен оглас, при што „во транспарентна, фер и конкурентна постапка за селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место“.

Единствен „конкурентски“ услов предвиден во овој член од анализираниот закон е „повисокиот успех во текот на додипломските студии и успехот од Академијата за наставници“.

#### • Унапредување

Во Законот за наставници во основните и средните училишта, систематизирана е Глава V. Кариерен развој на наставниците во која е опишан начинот на стекнување на повисоко звање за наставниците. Во член 29 утврдено е дека „Начинот на проценувањето на пристигнатите апликации и документацијата на наставниците за стекнување на звањето наставник-ментор и наставник-советник, **бодирањето на кандидатите**, ранг-листата, како и начинот на работењето на комисијата ја пропишува министерот на предлог на Бирото за развој на образованието. Од оваа одредба може да се заклучи дека во секторот образование се отпочнати бавни процеси на имплементација на основните начела на Законот за вработените во јавниот сектор.

Меѓутоа, овие одредби сè уште не се во примена, односно ќе почнат да се применуваат во учебната 2018/2019 година (согласно завршните одредби), а подзаконските акти со кои се очекува имплементација на систем кој ќе значи стручност и компетентност ќе се донесат 6 месеци пред стапувањето на сила на Законот.

#### • Оценување

Во Законот за наставниците во основните и средните училишта воопшто не е предвидено годишното оценување, односно управувањето со ефектот на вработените.

Во основните и средните училишта единствено вработените со статус на административни службеници се оценуваат, односно се следат во текот на целата година и предлагаат мерки за негово подобрување.

Вработените во основното и средното образование со статус на даватели на јавни услуги, не подлежат на оценување од аспект на Законот за вработени во јавниот сектор. Овој Закон и не упатува на носење/воспоставување процедури за следење на ефектот на вработените.

<p><b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b></p>	<p>• <b>Вработување:</b></p> <p>Член 9 од Законот за наставници во основните и средните училишта</p>
<p><b>Предлог-решение</b></p>	<p>Без оглед на спецификата на дејноста образование, потребно е да се воспостави единствен систем за вработување и оценување на вработените даватели на јавни услуги во областа на образованието кој ќе претставува гаранција за примена на системот заснован на компетенции, како и систем за годишна евалуација на резултатите од работењето на секој поединец.</p> <p>Пред отпочнувањето со примена на овој Закон да се направи анализа за неговата усогласеност со воспоставениот систем во Законот за вработени во јавниот сектор, а со цел имплементирање и доработување на одредбите кои ќе значат негово целосно усогласување.</p>

#### 4.6. Област на регулирање на работата на јавните претпријатија (Закон за јавни претпријатија)

<p><b>Утврдена недоследност</b></p>	<p>Едно од основните начела на Законот за вработените во јавниот сектор е начелото за стручност и компетентност, согласно кое вработувањето/унапредувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на јавен/интерен оглас, при што „во транспарентна, фер и конкурентна постапка за селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место“. Оттука, оваа постапка потребно е да биде уредена во посебните закони така што ќе овозможи реална примена на овој принцип.</p> <p>Во Законот за јавните претпријатија не се уредени принципите за вработување и унапредувањена вработените во јавните претпријатија, освен за оние вработени кои имаат статус на административни службеници бидејќи за овие вработени начинот и постапката за селекција при вработување и унапредување се уредени во Законот за административните службеници. Имено, во Законот за јавните претпријатија, не е уредена постапката за вработување и унапредување која ќе значи и ќе гарантира примена на општите начела за вработување/унапредување, односно транспарентна, фер и конкурентна постапка за селекција, во која се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место“.</p> <p>Исто така, во Законот за јавните претпријатија начинот и постапката за оценување на ефектот на вработените не се уредени детално, туку е утврдена една општа одредба според која давателите на јавни услуги се оценуваат еднаш годишно, а начинот и постапката, како и поблиските критериуми за спроведување на оценувањето ги носи Управниот одбор на јавното претпријатие на предлог на директорот.</p>
-------------------------------------	---

## Опис

### • Вработување

Во Законот за јавните претпријатија, поточно во измените и дополнувањата на Законот направени со цел негово усогласување со Законот за вработените во јавниот сектор, воведена е посебна Глава 8 – Положба на вработените во јавното претпријатие. Во неа е утврдено дека вработените во јавните претпријатија можат да имаат статус на административни службеници, јавни службеници, даватели на јавни услуги и помошно-технички лица. Согласно Законот за јавните службеници за сите категории и нивоа утврдени се општи и посебни услови (работни компетенции утврдени во актот за систематизација на работните места) кои треба да ги исполнуваат вработените, како и кандидатите за упразнети систематизирани работни места. Понатаму, во овој Закон опишана е постапката за вработување:

- објавување јавен оглас,
- формирање комисија за селекција за постапка за вработување од страна на директорот на јавното претпријатие,
- селекција која се состои од проверка на внесените податоци во пријавата, проверка на приложените докази и интервју
- по спроведување на сите фази од постапката за вработување, Комисијата за селекција изготвува ранг-листа и најдобро рангираниот кандидат го предлага на директорот на јавното претпријатие.

Во член 37-њ од Законот за јавните претпријатија, бидејќи начинот на селекција со цел избор на најдобриот кандидат не е уредена, утврдено е дека „формата и содржината на јавниот и на интерниот оглас, како и пријавата за вработување и унапредување, начинот на спроведување на селекција за вработување и унапредување, како и начинот на нивно бодирање, се утврдуваат со општ акт на јавното претпријатие што го донесува управниот одбор на предлог на директорот“.

Очигледно е дека Законот за јавните претпријатија не ги уредува начинот и постапката преку која ќе се изврши селекција и ќе се запази принципот за фер и транспарентна постапка која ќе доведе до избор на најдобриот кандидат за слободното работно место.

Од тие причини, во член 37-њ, утврдено е дека „Формата и содржината на јавниот оглас и на интерниот оглас, како и пријавата за вработување и унапредување, начинот на спроведување на селекцијата за вработување и за унапредување, како и начинот на нивно бодирање, се утврдуваат со општ акт на јавното претпријатие што го носи управниот одбор на предлог на директорот.

Од увидот од објавената документација на повеќе јавни претпријатија се утврди дека, од страна на управните одбори, не седонесени акти кои ќе ја утврдат постапката, а особено начинот на селекција и бодирањена пријавените кандидати, а со цел избор на најдобриот кандидат. Исто така, доколку како фаза во постапката е утврдено по спроведена селекција да се спроведе интервју, останува отворено прашањето на кој начин се спроведува тоаи какви се критериумите за бодирање.

### Примери:

ЈП „Комунална хигиена“ (увид во објавената документација и актите на претпријатието)

Од страна на Управниот одбор не се донесени акти за уредување на начинот и постапката за селекција при вработување и унапредување.

Вработувањето е уредено со колективен договор за уредување на правата, обврските и одговорностите од работен однос за вработените во ЈП „Комунална хигиена“ Скопје.

Јавно претпријатие за државни патишта (увид во објавената документација, актите на претпријатието и разговор со вработен одговорен за управување со човечките ресурси)

Не се донесени акти со кои ќе се уредат начинот и постапката за селекција при вработување и унапредување.

Вработувањето се спроведува согласно Законот за работни односи.

Јавно сообраќајно претпријатие

Нема објавени акти донесени од Управниот одбор со кои се уредуваат начинот и постапката за спроведување на селекција и бодирањена кандидатите.

Сето ова остава сомнеж на кој начин се спроведуваат вработувањата во овој сектор.

#### • Унапредување

Унапредувањето преку интерен оглас на вработените со статус на даватели на јавни услуги, согласно Законот за јавните претпријатија, се врши во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција во која врз основа на учинот, стручноста и компетентноста на кандидатите се избира најдобриот кандидат за работното место од редот на вработените во јавното претпријатие, а од страна на комисија за селекција за постапка за унапредување на даватели на јавна услуга по пат на интерен оглас.

Исто како и кај вработувањето во јавните претпријатија и за унапредувањето во овој Закон е дадена една општа одредба според која секоја постапка за унапредување треба да се спроведе согласно основните начела утврдени во Законот за вработени во јавниот сектор. Самата постапка за унапредување заснована на стручност и компетентност преку фер и транспарентен приод, не е уредена со овој Закон и тој упатува на нејзино уредување со посебен општ акт кој ќе го донесе управниот одбор на јавното претпријатие на предлог на директорот.

Со увид во објавената документација и разговорот со вработените во неколку јавни претпријатија, се констатира дека ваков вид акти не се донесени и дека унапредувањето се спроведува согласно Законот за јавните претпријатија. Тоа значи дека унапредувањето се спроведува со формирање на комисија за селекција која по изготвување на ранг-листа му го предлага на директорот најдобриот кандидат. Останува отворено прашањето како комисијата утврдува кој е најдобриот кандидат доколку нема акт или процедура врз основа на која ќе ја спроведе селекцијата, ќе се изврши бодирање на директорот ќе му го понуди најдобриот кандидат.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Начело на управување со ефектот на вработените (Оценување)</b></li> </ul> <p>Во Законот за вработените во јавниот сектор ова начело е уредено така што е утврдено дека „Институциите се должни да воспостават процедури за управување со ефектот на вработените преку негово континуирано следење и оценување и предлагање на мерки за негово подобрување“.</p> <p>Во Законот за јавните претпријатија не се уредени начинот и постапката за спроведување на оценувањето, односно управувањето со ефектот на вработените.</p>
<p><b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Вработување:</b></li> </ul> <p>Закон за јавни претпријатија (член 37-и, 37-ј, 37-к, 37-л, 37-љ, 37-м)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Унапредување</b></li> </ul> <p>Закон за јавни претпријатија (член 37-н, 37-њ)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Оценување</b></li> </ul> <p>Закон за јавни претпријатија (член 37-п)</p>
<p><b>Предлог-решение</b></p>	<p>Се поставува прашањето на кој начин Законот за вработените во јавниот сектор се имплементира во јавните претпријатија, кој води сметка за примената на основните начела утврдени во овој Закон?</p> <p>Или:</p> <p>Како во јавните претпријатија се избегнува изборот без политички или други влијанија?</p> <p>Како се спроведува унапредувањето кога оценувањето воопшто не се спроведува?</p> <p>Посебностите и спецификите на одделни дејности во јавниот сектор не треба да претставуваат пречка за воспоставување на системот и утврдените основни начела во Законот за вработените во јавниот сектор. Правните празнини (нерегулирањето на постапките во функција на обезбедување услови за примена на основните начела) создаваат можност за непосакувани влијанија во постапките за вработување и унапредување, а нерегулирањето на оценувањето не им дава правна сигурност и мотивација за подобар ефект на стручните и компетентните вработени.</p>



Предлог-решенија:

-Надзор и казнени одредби

- Упатна одредба во Законот за вработените во јавниот сектор со која носителот на Законот ќе донесе и подзаконски акт со кој ќе се регулира вработувањето, унапредувањето и оценувањето и тие соодветно ќе се применуваат во сите сектори

- Да се уредат начинот и обврската за утврдување (во акт) на начинот на спроведување на постапките од значење за управувањето со човечките ресурси. Имено, ако во Законот за јавните претпријатија во член 19 се утврдува кои акти ги носи управниот одбор и во член 23 се утврдува кои се надлежностите на директорот на јавното претпријатие, заради примена на Законот за вработените во јавниот сектор, потребно да се дополни одредба која ќе упати на задолжително носење на акт со кој ќе се овозможи примената на одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор во јавните претпријатија во РМ, без оглед кој се јавува како нивни основач.

## 4.7. Закон за култура (вработување, унапредување, мобилност на уметниците)

Спецификите на дејностите од областа на културата не треба да претставуваат пречка за воспоставување на системот и утврдените основни начела во Законот за вработените во јавниот сектор. Правните празнини (нерегулирањето на постапките во функција на обезбедување услови за примена на основните начела) создаваат можност за непосакувани влијанија во постапките за вработување и унапредување, а нерегулирањето на оценувањето не им дава правна сигурност и мотивација за подобар ефект на стручните и компетентните вработени. Законот за културата дава правна основа спецификите од правата од работен однос за давателите на јавни услуги да се доуредат со општ акт на установата, кој го донесува управниот одбор на предлог на директорот. Во практика, во голем дел од установите сè уште не се донесени општите акти за аудиција и реаудиција. Од наведените причини не може да се направат анализи од кои ќе може да се согледаат ефектите односно негативностите од примената на

наведените законски решенија. Имајќи предвид дека усогласувањето на Законот за културата со Законот за вработените во јавниот сектор беше проследено со отпор од вработените во установите во културата кои имаат статус на даватели на јавни услуги, потребно е да се направат компаративни анализи на странските искуства, со цел изнаоѓање на соодветно законско решение кое е компатибилно и со општите прописи за работни односи во Република Македонија, но и со спецификите на работењето во областа на културата.

Значаен инструмент со кој може да се придонесе за унапредувањето на состојбите во регулирањето на правата од работен однос во областа на културата се и колективните договори за оваа област. Исто така, потребно е и Министерството за култура да преземе активности со кои ќе ги поттикне установите прашањата за начинот и постапката за аудиција и реаудиција да ги уредат со општи акти.

### Утврдена недоследност

**Начелата за вработување и унапредување** во националните установи од областа на културата **не го следат во целост утврденото начело за стручност и компетентност** во постапката за вработување/унапредување

**Начинот и постапката за оценување на ефектот на вработените не се уредени**

**Аудиција и реаудиција на уметниците:** во установите од областа на културата **не ги применуваат во целост одредбите од Законот за културата во постапката за вработување и унапредување на уметниците (даватели на јавни услуги).**

## Опис

### • Вработување

Едно од основните начела на Законот за вработените во јавниот сектор е начелото за стручност и компетентност, согласно кое вработувањето/унапредувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на јавен/интерен оглас, при што „во транспарентна, фер и конкурентна постапка за селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место“. Оттука, оваа постапка потребно е да биде уредена во посебните закони така што ќе овозможи ќе овозможи реална примена на овој принцип.

Во Законот за култура се пренесени одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор кои се однесуваат на вработувањето, но од нивне може да се утврди на кој начин се спроведува наведеното начело за вработување/унапредување.

За вработените во јавните установи од областа на културата кои имаат статус на даватели на јавни услуги во културата се применуваат одредбите од Законот за културата, одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи.

Како најспецифична категорија согласно Законот за културата е Категоријата А – уметници.

Во рамките на категоријата А се уредуваат 6 нивоа на работни места на давателите на јавни услуги во културата.

Имено, во член 77-с од Законот за култура, а со цел пренесување на обврската за воспоставување на горенаведеното начело од Законот за вработените во јавниот сектор, се вели: „Формата и содржината на јавниот оглас и на пријавата за вработување, начинот на спроведување на аудицијата, како и начинот на бодирање во зависност од категоријата и нивото на работно место за кое е објавен јавниот оглас, се утврдуваат со општ акт на јавната установа од областа на културата што го донесува управниот одбор, на предлог на директорот“.

Во установите сè уште не се изготвени и донесени потребните акти.<sup>2</sup> Оттука, се поставува прашањето на кој начин во изминатите години се спроведувала селекцијата во постапката за вработување. Исто така, самата упатна одредба оперира исклучиво со носење на акт за утврдување на начинот на спроведување на аудиција, а не упатува на носење на акт за регулирање на постапката за селекција на останатите даватели на јавни услуги кои не се од редот на уметници и не подлежат на аудиција.

#### • Унапредување

Во однос на унапредувањето преку интерен оглас, во Законот за култура се наведува дека преку примена на истото начело е овозможено вработените да се унапредуваат, но постапката и критериумите не се разработени, а тоа со упатна одредба е отстапено на дорегулирање во националните установи. Имено, во член 77-и е утврдено дека „Формата и содржината на интерниот оглас, како и на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на селекцијата за унапредување, начинот на спроведување на реаудицијата, како и начинот на нивно бодирање, се утврдуваат со општ акт на јавната установа од областа на културата што го донесува управниот одбор, на предлог на директорот“. Во овој член барем е направена разлика меѓу селекцијата за унапредување и реаудиција, но, сепак, начинот на запазување на принципот за фер и транспарентна постапка за унапредување, заснована на стручност и компетентност, е пренасочен на националните установи од областа. Во националните установи, вклучени во оваа анализа не се донесени акти со кои е регулирана оваа постапка.

Оттука, се поставува прашањето, кој и на каков начин води сметка за примената на начелото за фер и транспарентна постапка за вработување заснована на избор на најповолниот кандидат (компетентен и стручен), односно на кој начин во овие установи се спроведува постапката за вработување и унапредување и по истекот на повеќе години од стапувањето во сила на Законот за вработените во јавниот сектор?

#### • Начело на управување со ефектот на вработените (Оценување)

Во Законот за вработените во јавниот сектор ова начело е уредено така што е утврдено дека „Институциите се должни да воспостават процедури за управување со ефектот на вработените преку негово континуирано следење и оценување и предлагање на мерки за негово подобрување“.

Во Законот за култура не се уредени начинот и постапката за спроведување на оценувањето, односно управувањето со ефектот на вработените. Во член 77-к, дадени се конкретни упатства што претставува, како и со каква цел треба да се спроведе постапката, но пропишува регулирање од страна на националните установи.

Со увид во документите на неколку национални установи од областа на културата, како и преку разговор со вработени во нив, констатирано е дека оценувањето не се применува, односно воопшто не се донесени акти за негово воспоставување во системот на функционирањето на установите.

<p><b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Вработување:</b> Закон за култура (член 77-а, 77-б, 77-в, 77-г, 77-д, 77-ѓ, 77-е, 77-ж, 77-з, 77-с)</li><li>• <b>Унапредување</b> Закон за култура (член 77-и) Унапредувањето во Законот за административни службеници содржи сеопфатни одредби во врска со постапката за селекција при унапредување кои понатаму се доуредуваат и со подзаконски акт кој го носи министерот за информатичко општество и администрација и во кој се утврдени критериумите за можноста за унапредување на службениците. Во Законот за култура не е дадена никаква рамка за критериумите за унапредување, туку тој, едноставно, упатува на можноста за унапредување, а доуредувањето едноставно го пренасочува на националните установи.</li><li>• <b>Оценување</b> Закон за култура (член 77-к)</li></ul>
<p><b>Предлог-решение</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Предлог-решенија:</b> - Упатна одредба во Законот за култура со која ќе се задолжи министерот за култура и установата од областа на културата, да бидат донесени правилници со кои ќе се регулираат вработувањето, унапредувањето и оценувањето. - Активирање на редовниот и вонредниот надзор пред органот надлежен за надзор над примената на ЗАС и ЗВЈС, Државниот управен инспекторат и активирање на прекршочните одредби за раководните лица (директори и членови на управен одбор) на установите кои не донесле измени и дополнувања односно нови акти, усогласени со ЗАС и ЗВЈС.</li></ul>

## 4.8. Посебен осврт на Законот за работните односи, како и правилник за начинот на водењето на електронската евиденција на работното време и на прекувремената работа

<b>Утврдена недоследност</b>	Компатибилност на обврската од член 116 став (6), (7) и (8) од Законот за работни односи за евидентирање на работното време со одредени специфични служби, особено уметниците и другите вработени во областа на културата
<b>Опис</b>	<p>Во Законот за работни односи утврдени се следните ставови во членот 116:</p> <p>(6) Работодавецот должен да води евиденција за <b>полното работно време</b>. (7) Работодавецот има над 25 вработени и кај кого процесот на работата се врши на една или повеќе локации е должен на секоја локација да води електронско евидентирање на полното работно време и на прекувремената работа.</p> <p>(8) Работодавецот има до 25 вработени е должен да води евидентен лист за присуство на работа на работниците со наведување на податоците за почетокот и завршетокот на работното време.</p> <p>(9) Начинот и водењето на електронската евиденција на полното работно време и на прекувремената работа од ставот (7) на овој член ги пропишува министерот надлежен за работите од областа на трудот.</p> <p>Имајќи ги предвид спецификите на работењето на уметниците, односно специфичното време во кое тие ги извршуваат преземените обврски и работи, особено имајќи ги предвид актерите и музичарите (времето поминато за проби, шминка и сè останато кое претставува изведување на претстава), се поставува прашањето за целисходноста на важењето на оваа одредба од Законот за работните односи и Правилникот кој произлегува од неа, за оваа група вработени која е опфатена со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за култура.</p> <p>Примената на оваа одредба и начинот на работата на оваа група не се компатибилни и предизвикуваат проблеми во секојдневното функционирање на институциите во кои се вработени уметниците.</p>
<b>Упатување на конкретните законски точки кои се извор на проблемот</b>	<p>Член 116 од Законот за работни односи</p> <p>Правилник за начинот на водењето на електронската евиденција на работното време и на прекувремената работа („Службен весник на РМ бр.78/2015)</p>
<b>Предлог- решение</b>	<p>Имајќи ги предвид најдобрите светски практики, оваа проблематика не се уредува со закон и правилник, туку со колективен договор. Во колективните договори, не треба да се уредува бројот на часовите поминати на работа за уметниците, туку повеќе на кој начин, во какви услови ги извршуваат работите, колку време треба да истече меѓу една и друга проба или претстава и слично како и вреднувањето на учинокот по завршен производ (одржана претстава, одржана опера и сл.).</p> <p>Произлегува дека регулирањето на работното време кај уметниците, на овој начин, може да претставува само пречка за квалитетот.</p>

## 5. Наоди и заклучоци

Од споредбата на Законот за административните службеници и Законот за вработените во јавниот сектор, може да го изведеме следново:

- Законот за административни службеници содржи принципи и начела, уредена е постапка за спроведување на вработувањето и унапредувањето, уредена е постапка за спроведување на оценувањето, очекуваните резултати, а тоа детално е доуредено со подзаконски акт.
- Со Законот за вработените во јавниот сектор, вработувањето, унапредувањето и оценувањето (управувањето со ефектот на вработените), се опфатени само како општа насока/рамка дека тие треба да се применуваат, а обврската за регулирање на начинот и постапката е префрлена на посебните закони.
- ЗВЈС и ЗАС, во голема мера, воспоставија основни правила и принципи за управување со човечките ресурси во јавната администрација кои се базирани на заслуги.
- Општата правна рамка за професионална и ефикасна јавна администрација е воспоставена, но треба да се обезбеди конзистентност во сите области на јавниот сектор.
- Да се разгледа можноста за доуредување на посебните закони со кои се регулираат јавните услуги (образование, здравство, социјална и заштита на децата, култура, комунални и други услуги).
- Унапредувањето на законската рамка е најнеопходно во однос на постапките за вработување, унапредување и распоредување, со цел намалување на ризиците за политизација на администрацијата.
- Целосниот мерит систем, кој е воведен за административните службеници треба да биде основа за доуредување на постапките за вработување и унапредување на давателите на јавни услуги.

Со посебните закони кои беа, исто така, предмет на оваа анализа, а кои треба да се усогласени со општата правна рамка може да заклучите дека оваа обврска не е соодветно запазена:

Политиките за вработување и унапредување во институциите кои вршат дејност **од областа на социјалната заштита** не го следат во целост утврденото начело за стручност и компетентност. Оваа практика е хронична, и се забеле-

лежува и во прописите кои го уредуваат статусот на вработените во установите од областа на **детската заштита**, но и на **здравствените работници** и **здравствените соработници**. Друга хронична состојба е непостоењето на правни ограничувања за распоредување на вработените во овие установи на работно место со пониско звање.

Забележани специфични состојби за дејноста:

**Образование:** Во посебните закони од областа на образованието (иако предмет на оваа анализа се Законот за основно образование и Законот за наставници во основните и средните училишта, и сите останати се уредени на ист или сличен начин), аспектите и начелата на кои упатува Законот за вработените во јавниот сектор, воопшто или во многу мала мера се запазени и се применуваат.

**Јавни претпријатија:** Во Законот за јавните претпријатија кој е системски закон за овој сектор, утврдени се само упатни одредби за примена на основните начела систематизирани во Законот за вработените во јавниот сектор. Обврската за уредување на постапките, начинот на селекција, бодирањето, начинот на оценување на вработените од страна на органите на управување со јавните претпријатија, воопшто не се донесени и по истекот на неколку години од отпочнувањето со примената на овој Закон.

**Култура:** Иако Законот за култура упатува на обврските за воспоставување на еден систем базиран на знаење, во Националните установи од областа на културата овој систем не е целосно и до крај воспоставен и спроведен. Имено, од страна на установите има подготвени и донесени акти кои сепак не можат да обезбедат целосна примена на начелата дефинирани во Законот за вработените во јавниот сектор, односно во Законот за култура. Самите акти не се доволно специфични во однос на воспоставени критериуми за објавените работни места, како и соодветните вештини и компетенции кои ги подразбира работното место, начинот на бодување од страна на комисијата за избор итн.

Поинаку кажано, целосната примена на овие начела (транспарентна, фер и конкурентна постапка за селекција/аудиција, реадисија) подразбира донесување и примена на акти во кои на конкретен начин ќе се утврдат принципите за селекција и начин на спроведување на аудиција/реаудиција. Тоа значи дека и бодувањето, како и некои други алатки ќе бидат точно определени и ќе се применуваат на ист начин кај сите постапки. Со ова би се обезбедило,



меѓу другото и консолидација на овие закони и посебни акти со наведените закони и не би имало можност за субјективност во постапките на избор, унапредување или сл. Имено, доколку Законот за административни службеници и подзаконските акти кои произлегуваат од него, можат да воспостават вака утврден единствен систем, нема причини истото да не се направи и во посебните области без оглед на спецификите на оваа дејност.

**Други аспекти на статусот на вработените во јавниот сектор:** Доколку е утврдена потреба од воспоставување на определен систем, без оглед на тоа дали се работи за систематизирање и синхронизирање на сите аспекти од работењето во еден сектор од јавната администрација или за воспоставување на правила за задолжително евидентирање на работното време, се поставува прашањето на кој начин законодавецот ја утврдува и контролата (надзорот) на така воспоставениот систем. Поточно, дали одговорноста за неприменување на конкретни одредби е на страната на оној кој ги воспоставил или на оној кој треба да ги применува? Кој врши контрола/надзор над примената на овие закони или поодделните одредби од подзаконските акти? Какви механизми се воспоставени за воведување и примена на овие одредби?

Општоречено, и покрај интенцијата на Законот за вработените во јавниот сектор која се состои во воспоставување на синхронизиран систем на јавна администрација базиран на знаење, односно воведување на нов пристап за управувањето со човечките ресурси, а согласно со најдобрите светски практики за управување базирани на компетенции преку уредување на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособувањето, мерењето на учинокот и други прашања во врска со работниот однос, очигледно е дека и по неколку години од стапувањето во примена на овој Закон, посебните закони со кои се регулираат поодделни области во јавниот сектор, не ги отсликуваат основните начела утврдени во овој Закон.