



Република Македонија
Министерство за Информатичко
Општество и Администрација



*Анализа
на Законот за вработените во јавниот сектор*

Септември 2018



Подготовката на овој материјал беше овозможена со поддршка од Британска амбасада Скопје, во рамки на проектот „Поддршка на процесот на реформи на јавната администрација“. Мислењата и ставовите наведени во овој материјал не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада.

АНАЛИЗА
на Законот за вработените во јавниот сектор

ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ

Прашањата кои се однесуваат на статусот на вработените во јавниот и на административните службеници се уредени со два општи закони и тоа со Закон за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.

Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници се донесени на седницата на Собранието на Република Македонија одржана на 3 февруари 2014 година, а се објавени во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27 од 5 февруари 2014 година. Законите се влезен во сила на 13 февруари истата година, а започнаа да се применуваат од 13 февруари 2015 година.

Закон за вработените во јавниот сектор

Целта на Законот за вработените во јавниот сектор е на систематски начин да се уредат општите начела, класификацијата на работните места, евиденцијата, видовите на вработувања, општите права, должности и одговорности, мобилноста, како и други општи прашања за вработените во јавниот сектор. Со Законот за вработените во јавниот сектор е воспоставена правна рамка која ги опфаќа сите вработени во институциите на јавниот сектор, односно во:

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

Законот за вработените во јавниот сектор е систематизиран во десет глави, во кои се регулираат сите општи прашања во однос на статусот на сите вработени во јавниот сектор и тоа:

Главата I ги содржи општите одредби, односно предметот на законот, неговиот опфат и примената на законот.

Со Главата II се регулираат општите начела на вработените во јавниот сектор, односно начелото на законитост, начелото на еднакви услови, еднаков пристап

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

до работно место, соодветна и правична застапеност, начелото на стручност и компетентност, начелото на управувањето со ефектот на вработените, начелото на сервисна ориентираност, начелото на професионална етика, непристрасност и објективност, начелото на транспарентност и доверливост, начелото на одговорност, начелото на спречување судир на интереси и начелото на економично користење на средства.

Со Главата III се регулира класификацијата на работните места на вработените во јавниот сектор и тоа:

- група I - работни места на административни службеници, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи од административна природа,
- група II - работни места на службени лица со посебни овластувања, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето заради извршување на посебни овластувања,
- група III - работни места на даватели на јавни услуги, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи поврзани со дејностите од јавен интерес согласно со закон, кои не се од административна природа и
- група IV - работни места на помошно-технички лица, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради одржување, обезбедување, вршење на превоз, како и други помошни и технички работи со кои се обезбедува непречено функционирање на институциите.

Со Главата IV се регулира евиденцијата на вработените во јавниот сектор, односно Регистарот на вработените во јавниот сектор, кој е составен дел на Електронскиот систем за управување со човечките ресурси, како и обврската за објавување на годишен извештај за податоците од регистарот.

Со Главата IV-а се регулира вработувањето во јавниот сектор, односно постапката за донесување и содржината на годишните планови за вработување, извештаите за реализација на годишните планови за вработување, јавните огласи и пријавите за вработување и изборот на кандидати.

Со Главата V се уредува видовите на вработувања во институциите на јавниот сектор, при што како исклучителни случаи, регулирани се вработувањата на неполно работно време и вработувањата на определено работно време.

Со Главата VI се регулираат општите права, должности и одговорности и престанок на работниот однос на вработените во јавниот сектор, односно правото на плата и надоместоци на плата, правото на одмори и отсуства, правото на соодветни услови за работа, правото на стручно усовршување, правото на заштита, правото на заштита на вработени кои пријавиле сомневање или сознание за кривично дело или за незаконско или недозволиво постапување, правото на мирување на работниот однос, правото на синдикално

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

организирање и правото на штрајк, правото на кандидирање на избори, должноста за извршување на работите и работните задачи, должноста за укажување на незаконски работни задачи, должност за известување за отсуство од работа, должност за постапување по барање за упатување, забрана за политичко дејствување на работно место, забрана за примање на подароци, одговорност за вршење на работите и на работните задачи и престанок на работен однос.

Со Главата VII се регулира мобилноста на вработените во јавниот сектор, како хоризонтално движење на вработен од едно на друго работно место во рамките на истата група на работни места, утврдена со овој закон, при што мобилноста може да биде преку распоредување и преку преземање.

Со Главата VIII се регулира надзорот над спроведување на одредбите од законот, со Главата IX се регулирани прекршочните одредби, а со Главата X преодните и завршни одредби.

ПРИЧИНИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ КОИ СЕ ПРЕДМЕТ НА РАЗГЛЕДУВАЊЕ

Од досегашната имплементација на Законот за вработените во јавниот сектор воочени се следните проблеми:

ГЛАВА I ОПШТИ ОДРЕДБИ

Опис на проблемот: Членот 3 од законот ја регулира примената на законот. Согласно овој член за вработените во јавниот сектор се применуваат одредбите од овој закон, одредбите од посебните закони, прописите донесени врз основа на овој закон и посебните закони и со колективните договори. За прашањата кои не се уредени со овој закон, како и за прашања за кои овој закон не упатува на примена на посебен закон и на колективен договор, а се однесуваат на работниот однос на вработениот, се применуваат општите прописи за работните односи. За воениот и цивилниот персонал во служба на Армијата на Република Македонија, за овластените службени лица во Министерството за одбрана, во Министерството за внатрешни работи и во органите на државна управа во состав на Министерството за внатрешни работи, како и во Агенцијата за разузнавање, ќе се применуваат само одредбите од главите III и IV од овој закон. За помошно-техничкиот персонал се применува членот 5, како и одредбите од главите III, IV, IV-а и VII од овој закон, а за другите прашања во врска со работниот однос се применуваат општите прописи за работните односи и колективните договори.

Ваквата непрецизна дефиниција доведува до невоедначена примена на законот. Имено како што сега е регулирано, Законот за вработените во јавниот сектор воопшто нема задолжителна важност и предимство пред посебните закони и пред општите прописи за работни односи, па поради тоа многу

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

посебни закони воопшто не се усогласени со Законот за вработените во јавниот сектор, и не содржат одредби за еднакви услови, еднаков пристап до работно место, стручност и компетентност, управување со ефектот, сервисна ориентираност, професионална етика, непристрасност и објективност, транспарентност и доверливост, одговорност, спречување судир на интереси и/или економично користење на средства.

Од друга страна изземањето на воениот и цивилниот персонал во служба на Армијата на Република Македонија, за овластените службени лица во Министерството за одбрана, во Министерството за внатрешни работи и во органите на државна управа во состав на Министерството за внатрешни работи, како и во Агенцијата за разузнавање, како и на помошно – техничките лица, предизвикува дополнителна фрагментација на примената на законот, затоа што одредбите за планирање на вработувањата, мобилноста, правата и обврските на вработените, видовите на вработувања, надзорот на примената на законот и други аспекти од статусот на овие вработени се оставени на слободно уредување, нецелосно уредување во нивните посебни закони.

Можно решение: Редефинирање на примената на законот, со измена на членот 3 од истиот, во насока на задолжителна примена на одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор за сите вработени во институциите на јавниот сектор. При тоа има две можни решенија на овој проблем, првото е сите посебни закони целосно да се усогласат со Законот за вработените во јавниот сектор, а второто е самиот Закон за вработените во јавниот сектор целосно да ги разработи постапките за вработување, еднаквите услови, еднаквиот пристап до работно место, стручноста и компетентноста, управувањето со ефектот, сервисната ориентираност, професионалната етика, непристрасноста и објективноста, транспарентноста и доверливоста, одговорноста, спречувањето судир на интереси и/или економичното користење на средства, со што ќе се надмине потребата од целосно усогласување на посебните закони, затоа што ќе може непосредно да се применува Законот за вработените во јавниот сектор. Првото решение овозможува да се препознаат и да се регулираат спецификите на различните категории на вработени во јавниот сектор, но постои опасност повторно одделни закони да не бидат целосно усогласени, додека пак второто решение ќе овозможи воедначена регулатива за сите вработени во јавниот сектор, но од друга страна може да не бидат препознаени спецификите на статусот на различни категории на вработени.

Во однос на професионална етика, непристрасноста и објективноста, треба да се разгледа можноста во членот 9 од Законот за вработените во јавниот сектор, да се воспостави законски основ за донесување на Етички кодекс за сите вработени во јавниот сектор. Со тоа ќе се овозможи на единствен начин да се регулира ова прашање, кое сега е неуредено, односно единствено за административните службеници има етички кодекс кој произлегува од

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

Законот за административни службеници, а за останатите групи на вработени, ова прашање не е системски регулирано.

ГЛАВА III КЛАСИФИКАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Опис на проблемот: Членот 14 од законот ја регулира класификацијата на работните места во јавниот сектор. Согласно со ставот 1 од овој член Во институциите на јавниот сектор, работните места на вработените се групираат на следниов начин, и тоа: група I - работни места на административни службеници, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи од административна природа, група II - работни места на службени лица со посебни овластувања, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето заради извршување на посебни овластувања, група III - работни места на даватели на јавни услуги, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи поврзани со дејностите од јавен интерес согласно со закон, кои не се од административна природа и група IV - работни места на помошно-технички лица, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради одржување, обезбедување, вршење на превоз, како и други помошни и технички работи со кои се обезбедува непречено функционирање на институциите. Ваквата класификација на работните места во јавниот сектор согласно работата која ја вршат вработените, доведува до ситуација во сите институции на јавниот сектор да има најмалку 2 групи на вработени, а во некои институции на јавниот сектор има работни места од три групи на вработени во јавниот сектор. Со оглед на фактот што за секоја од групите на вработени во јавниот сектор се применуваат различни закони, а организациските единици односно лицата за човечки ресурси немаат доволно познавање на соодветните законски прописи, се јавуваат недоследности во примената на законите. Од друга страна пак различната класификација на работните места во иста институција доведува до тоа вработените да имаат различен статус и нееднаква правна положба. Сето ова доведува на конфузија и до правна несигурност во самите институции.

Можно решение: За надминување на овој проблем има две можни решенија. Првото е да се направи класификацијата на вработените по тип на институција во која се вработени, а не по работата која ја вршат, со измена на членот 14 од законот, со што сите вработени во една институција би имале идентичен статус. Со ваквото решение ќе се поедностават процесите на управување на човечките ресурси во секоја институција и ќе се изедначи правната положба на вработените, но нема да може да се препознаат спецификите на работите кои истите ги вршат. Второто решение е да се зајакнат капацитетите на организациските единици за управување со човечки ресурси во секоја

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

институција, преку соодветен број на вработени, но и преку соодветна обука на вработените за да можат доследно да ги применуваат сите прописи.

Заради зајакнување на капацитето на организациската единица за управување со човечките ресурси, како и заради воедначена примена на законите, потребно е законот да се дополни со еден член, во кој ќе се дефинираат основните критериуми и составот на оваа организациска единица, во зависност од бројот на вработени, како и да се воспостави мрежа за управување со човечките ресурси на ниво на сите институции на јавниот сектор.

Опис на проблемот: Членот 17 од законот ја регулира содржината и постапката за донесување на актите за внатрешна организација и актите за систематизација на работните места во институциите на јавниот сектор. Од досегашната имплементација на овој член од законот, како и Правилникот содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор воочени се повеќе проблеми.

Еден од проблемите е што ресорните министерства воопшто не се вклучени во подготовката на актите за внатрешна организација и за систематизација на работните места. Инаку ваквата состојба е последица на измените и дополнувањата на законот објавени во „Службен весник на Република Македонија“ бр.199/14. Имено согласно основниот текст на законот, актот за систематизација на работните места, раководното лице на институцијата го донесува по претходна согласност од Министерството за информатичко општество и администрација, во делот на усогласеноста на описите на работните места со Каталогот, како и по претходна согласност од органот надлежен за давање на согласност на актот утврден со закон, освен ако со посебен закон поинаку не е утврдено, а формата и содржината на актите за систематизација и актите за внатрешна организација ги пропишува министерот од надлежното министерство. Меѓутоа пред да помине рокот од една година по кој законот требаше да почне со примена, ниту едно ресорно министерство ги немаше донесено овие подзаконски акти, поради што е направена итна измена и дополнување на законот, и оваа надлежност е пренесена на Министерството за информатичко општество и администрација, а се со цел да започне со примена законот. Министерството има направено многу активности со цел да може да се донесат овие акти, но сепак со оглед на тоа што се работи за еден подзаконски акт, истиот не ги препознава спецификите на различни типови на институции.

Друг проблем на кој се укажува поради сегашната регулација на постапката за донесување на актите за внатрешна организација и за систематизација е потенцијалното мешање на извршната во законодавната власт, поради тоа што

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

министерството дава согласност на актите на Собранието на РМ и на органите кои се под надлежност на Собранието, како и на единиците на локалната самоуправа. Сепак во овој дел немало иницијатива пред Уставен суд кој согласно член 110 од Уставот е единствено надлежен да цени дали има на судир на надлежностите на законодавната и извршната власт. .

Како проблем кој се појавува во однос на актите за внатрешна организација и систематизација е тоа што нема правни последици во случај на недонесување на овие акти. Имено при инспекциски надзори забележани се случаи на вработувања или пополнувања на работни места без донесени акти за систематизација, иако законот се применува повеќе од две години, што предизвикува вистински хаос во правниот промет и во правната сигурност, затоа што е нејасно дали овие вработени во институциите кои немаат нови акти имаат стекнато статус согласно новите закони.

Дополнителен проблем, кој произлегува од имплементацијата, а не од самиот закон е тоа што се утврдени случаи кога по донесување на актите за систематизација, одредени лица се распоредени на повисоки работни места и звања, од оние на кои биле во моментот на донесувањето на овие акти, со што спротивно на законските одредби се врши унапредување, а некогаш и хоризонтално распоредување од една во друга група.

Согласно со членот 17 став 4 од Законот за вработените во јавниот сектор, актите за внатрешна организација и актите за ситематизација се донесуваат врз основа на функционална анализа. Од друга страна пак ставот 5 од истиот член пропишува дека во актот за систематизација на работните места може да се систематизираат најмногу 10% повеќе работни места од работните места за кои се обезбедени финансиски средства за плати и надоместоци во буџетот на институцијата, освен за институции со помалку од 30 вработени, во кои може да бидат систематизирани до 50 работни места, доколку има зголемување на надлежностите на институциите согласно закон кога бројот на работни места се утврдува согласно функционалната анализа. Може да се заклучи дека овие два става се во меѓусебна колизија, затоа што функционалната анализа може да покаже потреба од поголем број на слободни работни места, кои треба да бидат пополнети за да може институцијата да функционира ефикасно, но ставот 5 прави ограничување на слободните работни места кои може да бидат систематизирани. Дополнителен проблем е Уредбата за начелата на внатрешната организација на органите на државната управа, која пропишува дека во секоја институција мора да има најмалку два сектори, во секој сектор најмалку две одделенија, а во секое одделение најмалку 5 работни места. Во некои институции во кои се пополнети поголем број на раководни работни места, не може да се донесат актите за внатрешна организација и за систематизација, затоа што заради ограничување на бројот на слободни работни места не може да се предвидат соодветен број на организациски единици, на кои би се распоредиле постојно вработените.

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

Како проблем со кој се соочува Министерството за информатичко општество и администрација е и можноста институциите на јавниот сектор во секој момент да извршат промена на актите за внатрешна организација и систематизација, поради што некои институции, многу често и без никаква потреба вршат вакви промени.

Како проблем во подготовката на актите за систематизација се јавува и членот 17 став 4 од Правилникот содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор, кој пропишува дека видот на високо образование се утврдува преку наведување на најмалку едно, а најмногу три научни полиња кои соодветствуваат на описот на работното место, содржани во меѓународната Фраскатиева класификација утврдена во Уредбата за нормативи и стандарди за основање на високообразовни установи и за вршење на високообразовна дејност.

Согласно член 15 став 3 од Правилникот, во случај кога во институцијата се систематизирани повеќе работни места со ист опис, по звањето и/или називот на работното место, се утврдува и бројот на извршители. Имено не постои законска дефиниција што е извршител, па често настанува конфузија помеѓу терминот „работно место“ и терминот „извршител“.

Можно решение: За надминување на претходно изнесените проблеми потребно е:

- Ресорните министерства да бидат целосно вклучени во подготовката на актите за внатрешна организација и за систематизација на работните места. Имено ресорните министерства се директно одговорни за институциите во нивна надлежност, многу подобро ја познаваат реалната состојба, какои и реалните потреби. Преку овие акти тие директно може да влијаат на унапредување на функционалноста на овие институции. Оттука треба да се врати решението од основниот текст на законот, согласно кое, актот за систематизација на работните места, раководното лице на институцијата го донесува по претходна согласност од Министерството за информатичко општество и администрација, во делот на усогласеноста на описите на работните места со Каталогот, како и по претходна согласност од органот надлежен за давање на согласност на актот утврден со закон, освен ако со посебен закон поинаку не е утврдено, а формата и содржината на актите за систематизација и актите за внатрешна организација да ги пропишува министерот од надлежното министерство. Доколку на овој начин се реши овој проблем ќе нема можност ниту за било какво мешање на извршната во законодавната власт.

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

- Да се регулираат последиците кои би настанале во случај на недонесување на актите за внатрешна организација и систематизација во смисла на ништовност на сите вработувања, унапредувања и распоредувања без да бидат донесени овие акти.
- Да се укине ограничувањето од членот 17 став 5 од Законот за вработените во јавниот сектор, во однос на бројот на слободни работни места кои може да бидат систематизирани. Имено функционалната анализа е таа што треба да покаже на каков начин треба да биде организирана определена институција и колкав број на работни места се потребни за истата да може ефикасно да ги извршува своите надлежности.
- Да се ограничи бројот на измени и дополнувања на актите за внатрешна организација и систематизација кои една институција може да ги направи во текот на една година, со што ќе се овозможи и постабилна организациска поставеност на институциите, а истите ќе бидат принудени долгорочно да го планираат управувањето со човечките ресурси. Исто така треба да изврши дополна на законот, во смисла што со секоја измена на актите да мора да биде приложена и функционална анализа, која сега не се приложува, иако мора да биде направена.
- Во однос на Фраскатијевата класификација, потребно е Министерството за образование да подготви листа од сите факултети кои би биле подведени под определено научно поле од оваа класификација. Дополнително е потребно прецизно да се регулира кој вид на образование одговара на секое од работните места, за да нема целосна дискреција на институциите при утврдување на видот на образование, односно за определени работни места да се предвидува образование кое воопшто не одговара за тие работни места.
- Да се дефинира поимот извршител, со што ќе се избегне било какво мешање на овој поим со поимот работно место, кој пак е дефиниран во Законот за административни службеници, но не и во Законот за вработените во јавниот сектор.

ГЛАВА IV ЕВИДЕНЦИЈА НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Опис на проблемот: Заради единствено и квалитетно управување со човечките ресурси на ниво на институција, односно на ниво на јавен сектор, се воспоставува Регистар на вработените во јавниот сектор, кој преку информациона систем за управување со човечки ресурси го воспоставува и во електронска форма го води Министерството за информатичко општество и администрација. Законот за вработените во јавниот сектор го уредува начинот на водење на Регистарот, податоците кои ги содржи како и извештајот кој треба да произлегуваат од регистарот. Во овој дел, нема никакви забелешки во

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

однос на законските одредби, но е забележана потреба од надградба на Електронскиот систем за управување со човечките ресурси. Имено системот не дозволува бришење на лицата кои еднаш се внесени во системот (во случај на пензионирање, отказ, смрт и други случаи кога определено лице не е повеќе вработено во институција на јавниот сектор). Исто така и во модулот за извештаи, не може да се добијат сите податоци, кои му се потребни на Министерството за информатичко општество и администрација.

Можно решение: За надминување на овие проблеми потребно е да се изврши надградба и понатамошен развој на Електронскиот систем за управување со човечките ресурси.

ГЛАВА VI-а ВРАБОТУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Опис на проблемот: Членот 20-а од законот, ги регулира годишните планови за вработување во јавниот сектор. Законските одредби во однос на содржината на годишните планови за вработување се кратки и јасни, со тоа што формата и содржината на годишните планови за вработување е разработена во Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување. Во рамките на оваа Методологија објавени се два прилози и тоа Прилог 1- Годишен план за вработување и Прилог 2 – Извештај за реализација на годишниот план за вработување. Прилогот 1 – Годишен план за вработување е премногу сложен, односно содржи премногу податоци, поради кои институциите имаат потешкотии при подготовка на плановите. Законот пропишува обврска за планирање само на новите вработувања, при што годишните планови се менуваат само доколку се надмине бројот на планирани вработувања, но образецот на годишниот план содржи податоци и за тоа кои работни места треба да се пополнат, податоци за евентуални унапредувања, податоци за евентуални празнења на работни места. Проблеми се прават кога институциите наместо планираните работни места имаат потреба да пополнат некои други слободни работни места, поради што има потешкотии при објавување на огласите. Истот така проблем претставува фактот што Агенцијата за администрација воопшто не е вклучена во постапката на донесување и промена на годишните планови, иако истата ги објавува сите јавни огласи за вработување на административни службеници. Исто така во методологијата не е пропишано дека задолжителен елемент на извадокот од балансерот се потписот и печатот, со што се остава можност за евентуални злоупотреби.

Можно решение: Во овој дел нема потреба од измена на законската одредба, но потребно е да се измени и дополни Методологијата, со тоа што ќе се поедностави образецот на годишниот план, односно сите непотребни податоци

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

би биле изоставени, а дополнително треба да се допрецизира како ќе се постапува во случај да има потреба да се изврши ново вработување на работно место кое не е дел од годишниот план. Во овој дел законот јасно пропишува дека нема потреба од промена на годишниот план, затоа што во спротивно ќе се случи и годишните планови исто како и систематизациите сега, да се менуваат повеќе пати во годината, и тоа непотребно со оглед на фактот што методологијата е алатка за да се распределат вработувањата по припадност на заедници, а не да се предвидат точно работните места кои треба да се дополнат. Сепак има простор сето ова да биде прецизно регулирано. Исто така во методологијата треба јасно да се пропише дека е потребно да има потпис и печат и на извадокот од балансерот за да се спречат било какви можни злоупотреби.

Опис на проблемот: Членот 20-б од законот, ја регулира постапката за донесување на годишните планови за вработување. Согласно законот, функционерот кој раководи со институцијата е должен, најдоцна до 31 март, да го изготви и да го достави планот на согласност до органот надлежен за буџетот на институцијата, односно до:

- Министерството за финансии, за институциите буџетски корисници од прва линија кои се финансираат од Буџетот на Република Македонија и за јавните претпријатија основани од Република Македонија,
- Надлежното министерство, за институциите кои вршат дејности од областа на образованието и науката, здравството, културата, социјалната заштита и заштитата на детето, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон,
- Советот на општината за единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија и установи основани од единиците на локалната самоуправа и
- Друг орган доколку е утврден со закон.

Како што може да се види повеќе институции се вклучени во постапката за донесување на годишните планови. При тоа во постапката за донесување на годишните планови се јавуваат два позначајни проблеми и тоа:

- Со оглед на фактот што во државата има поголем број на органи кои се формирани со посебни закони, надвор од Законот за организација и работа на органите на државната управа, проблем претставува фактот што определени институции, кои се класични органи на државна управа, а не се опфатени со Законот за организација и работа на органите на државната управа, ги донесуваат годишните планови, без да ги достават и да добијат мислење од Секретаријатот за спроведување на рамконвиот договор.

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

- Вториот проблем е што надлежните министерства, за институциите кои вршат дејности од областа на образованието и науката, здравството, културата, социјалната заштита и заштитата на детето, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, немаат доволно познавања на постапката за донесување на годишните планови, немаат доволно капацитети или не посветуваат доволно внимание на годишните планови на институциите кои се во рамките на нивната надлежност, поради што голем број на институции не можат да донесат годишни планови, а со тоа се не можат ниту да вработат лица иако имаат итна потреба за тоа.

Можно решение: За надминување на првиот проблем, потребно е од страна на Министерството за информатичко општество и администрација, врз основа на дефинициите во Законот за организација и работа на органите на државната управа и надлежностите на самите институции, да биде утврдена целосна листа на органи на државна управа, за чии што годишни планови задолжително ќе се прибавува мислење од Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор.

За надминување на вториот проблем потребно е од страна на Владата на Република Македонија да се задолжат ресорните министерства да обезбедат соодветен број на административни службеници кои ќе работат на давање на мислење на годишните планови на институциите кои се во нивна надлежност, а Министерството за информатичко општество и администрација да спроведе соодветна обука за овие лица, со цел да се овозможи институциите на јавниот сектор непречено да ги донесуваат годишните планови, за да можат да спроведат нови вработувања.

ГЛАВА V ВИДОВИ НА ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Опис на проблемот: Во членот 22 од законот се регулирани вработувањата на определено време. При тоа во законот таксативно се наведени случаите во кои може определено лице да се вработи на определено време, како и за колкав период може тоа лице да биде вработено. Меѓутоа недостасува одредба со која ќе се утврдат надлежностите на лицата вработени на определено време. Имено не е јасно, особено во случај на вработување на определено време на работно место на административен службеник, дали вработениот може да ги има истите надлежности како и административните службеници. Ова затоа што статусот на службеник се стекнува со полагање на испитот и со вработување на неопределено време. Од друга страна пак посебните закони најчесто го користат терминот службено лице, за вработените кои може да преземаат дејствија и да носат управни акти. Со оглед на фактот дека вработените на определено време немаат стекнато статус на службеници, се доведува во прашање и законитоста на дејствијата кои тие би ги преземале (Дали вработен на определено време може да биде раководител на организациска единица, да врши оценување на

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

вработените, да им дели работни задачи, или пак дали вработен на определено време може да биде инспектор, или раководител на организациска единица во инспекциска служба, и да поптишува инспекциски акти)

Во ставот 11 од овој член се регулира бројот на посебни советници во кабинетите на определени функционери. Она што останува правна празнина се работните обврски кои овие посебни советници ќе ги извршуваат, па заради тоа во пракса работните обврски и задачи на посебните советници се преклопуваат со работните обврски и задачи на државните советници, кои се највисокото ниво на административни службеници.

Можно решение: Да се дополни членот 22 од законот, со став со кој ќе се утврди кои надлежности може да ги презема и да ги врши вработениот на определено време, особено на работно место административен службеник.

Во ставот 11 да се утврдат кои ќе бидат работните обврски и задачи на посебните советници.

Опис на проблемот: Во членот 23 од законот се регулирани вработувањата на неполно работно време. При тоа согласно ставот 3 од овој член, раководното лице на институцијата, на барање на вработениот или по потреба на институцијата, може да донесе решение за неполно работно време заради: привремено намален обем на работа, грижа за прво дете до неговата двегодишна возраст, грижа за второ дете до неговата две и пол годишна возраст, грижа за трето дете до неговата тригодишна возраст, грижа за дете со развојни проблеми и посебни образовни потреби и намалена работна способност, согласно со прописите за пензиско и инвалидско осигурување, прописите за здравствено осигурување или други прописи. Како што може да се види, таксативно се наведени случаите во кои вработениот може да бара да работи со скратено работно време, меѓутоа не е дадена можност, без никакви дополнителни услови, вработениот да може да побара да работи со скратено работно време.

Можно решение: Да се дополни членот 23 став 3 од законот со дополнителна алинеја, согласно која вработениот ќе може да побара да работи со скратено работно време, доколку истиот тоа го сака, без да бидат исполнети никакви претходни услови.

ГЛАВА VII МОБИЛНОСТ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Опис на проблемот: Согласно членот 42 од законот, мобилноста е хоризонтално движење на вработен од едно на друго работно место во рамките на истата група на работни места, утврдена со овој закон. Мобилноста се врши преку распоредување, односно преземање на вработениот на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое вработениот ги исполнува општите

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

и посебните услови утврдени во актот на систематизација на работни места во институцијата во која се распоредува или се презема. Ваквото законско дефинирање на мобилноста е недоволно јасно, односно не е јасно дали распоредувањето може да биде и на друго ниво, различно од она на кое вработениот е распореден во моментот на преземањето (законот пропишува преземањето да биде на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое вработениот ги исполнува општите и посебните услови утврдени во актот на систематизација на работни места во институцијата во која се распоредува или се презема). Дополнителен проблем претставува фактот што во определени групи, исти работни места, во посебните закони се определени како работни места на различни нивоа (на пример педагози имаат едни нивоа во образование, а други нивоа во социјалните установи), што создава потешкотии во преземањето. Законот исто така не дозволува мобилност на вработениот на пониско ниво, дури ако истиот се согласи за таквото распоредување и преземање (со оглед на тоа што во различни институции платите се различни, вработениот дури може да се согласи да биде преземен во друга институција на пониско работно место, заради тоа што би имал повисока плата, но законот не дозволува вакво преземање. Или доколку има слободно работно место во местото на живеење на вработениот на кое може да биде преземен, но е од пониско ниво од постојното, законот повторно не дозволува мобилност).

Можно решение: За надминување на овие проблеми потребно е да се измени членот 42 од законот, со тоа што прецизно ќе се дефинира кога вработени би можел да биде преземен на работно место на различно ниво, доколку се работи за потполно идентично работно место (на пример педагог во училиште да биде преземен како педагог во социјална установа и сл). Дополнително треба да се разгледа можноста да се дозволи, со согласност на вработениот истиот да биде преземен и на работно место на пониско ниво, со тоа што во овој случај треба да се внимава да не се овозможи злоупотреба на оваа можност, преку притисоци на вработените да се врши уназадување.

Опис на проблемот: Членот 43 ставови 2, 3 и 4 од законот, ја регулира мобилноста на вработените, преку нивно времено распоредување од една во друга институција. Согласно сегашното законско решение, вработениот во јавниот сектор, на барање на друга институција, заради времено зголемен обем на работа, може да биде времено распореден на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација на другата институција, при што за ваквото распоредување е потребна писмена согласност од вработениот. Распоредувањето може да биде од еден месец до една година, а работното место на кое се распоредува не треба да биде оддалечено повеќе од 50 километри од работното место на кое истиот бил вработен пред распоредувањето. Сепак законот не регулира на кој начин и

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

во која институција вработениот ќе ги остварува правата од работен однос, во периодот додека е упатен во друга институција. Со оглед на фактот што вработениот само со решение на претпоставениот е упатен во друга институција, што значи дека истиот сеуште се води како вработен во институцијата од која се упатува, тоа значи дека во таа институција тој ќе ги остварува сите свои права и ќе ги исполнува обврските. Ваквото решение не одговара на реалните потреби, затоа што институцијата во која вработениот ќе работи ниту може да води евиденција на работното време, ниту му дава плата, ниту може да му одобри одмор, ниту може да му поведе и води дисциплинска постапка или да решава за било какви права и обврски на вработените. Поради тоа е отежната имплементацијата на ваквите упатувања.

Во овој дел треба да се наведе и дека законот не содржи одредби за времено распоредување на кабинетските службеници. Имено согласно членот 28 став 2 од Законот за административни службеници, посебните работни места во кабинетите можат да се пополнат со административни службеници од истата или од друга институција преку постапка на мобилност. Меѓутоа кабинетските службеници правата и обврските од работниот однос ги остваруваат во институцијата во која се преземени да работат, а поради неуреденост на ова прашање во одредбите кои се однесуваат на мобилноста, сега кабинетските службеници трајно се преземаат од една во друга институција, што е спротивно на основната идеја поради која се воспоставени овој вид на службеници. Имено идејата на пополнувањето на работните места на кабинетските службеници, исто како и работните места на посебни советници е да не се вработуваат луѓе само заради работа во кабинет, а по заминување на функционерот истите да останат во институцијата, иако реално нема потреба за тоа. Од тие причини овие вработени треба да дојдат во институцијата со функционерот, а по истекот на мандатот да се вратат на работните места на кои биле претходно. Сепак поради правната празнина, овие службеници сега трајно се преземаат од една во друга институција.

Можно решение: За надминување на овие проблеми потребно е да се дополни членот 43 од законот, со одредби со кои ќе се регулира дека за време на временото распоредување, сите права и обврски од работниот однос, вработениот ќе ги остварува во институцијата во која е распореден да извршува работни задачи. Со ваквото дополнување на членот 43 ќе се надмине и проблемот со кабинетските службеници, односно и тие ќе може времено да бидат распоредени во институцијата, до истекот на мандатот на функционерот во чиј кабинет се назначени за кабинетски службеници, со тоа што во овој дел ќе треба да се продолжи и рокот на прераспоредување од една на четири години, односно до истекот на мандатот на функционерот.

Опис на проблемот: Членот 44 од законот го регулира трајното преземање на вработен од една во друга институција. Имено согласно сегашното решение

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

вработениот во јавниот сектор, на негово барање, по потреба на институцијата во која е вработен или по потреба на друга институција, може да биде трајно преземен на работно место на исто ниво, односно на работно место за кое ги исполнува општите и посебните услови пропишани во актот за систематизација на другата институција, ако за тоа се согласат вработениот и раководните лица на двете институции, а по претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација и органот надлежен за давање на согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот. Заради потребите за мобилност на вработените во јавниот сектор, Министерството за информатичко општество и администрација подготвува и води трансфер - листи на можни преземања. Институција која се укинува, трансформира или чија надлежност се намалува е должна да поднесе листа на вработени чии работни места се укинуваат, а кои Министерството за информатичко општество и администрација ги внесува во трансфер листата. Проблемот кој се јавува е во случај на укинување на институција, не е регулирано кој ќе врши исплата на плати на вработените, до нивното преземање, како и колкав период овие лица може да бидат на трансфер листата, затоа што повеќе месечно држење на лицата на трансфер листата е нерационално. Дополнителен проблем, во случај на укинување на работното место е статусот на овие лица, односно дали истите треба да одат на работа и што ќе работат доколку одат на работа, со оглед на фактот дека вработениот нема работно место и опис на работни задачи.

Можно решение: За надминување на овие проблеми околу трансфер листата потребно е да се дополни членот 44 од законот, со одредби со кои ќе се регулираат случаите кога се укинува некоја институција, како и на кој начин вработените ќе можат да ги остварат своите права до нивното преземање во друга институција, како и што истите би работеле доколку заради реорганизација им се укине работното место, како и колкав период овие лица може да бидат на трансфер листата. Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за финансии се институциите во кои лицата чии институции се укинуваат би биле времено преземени се до нивното трајно преземање, со тоа што за истото треба да се даде соодветен законски основ.

ГЛАВА VIII НАДЗОР НАД СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Опис на проблемот: Надзорот над спроведување на Законот за вработените во јавниот сектор е регулиран во членот 45 од законот. Согласно постојното решение Надзор над спроведување на овој закон врши органот на управата надлежен за работите на државната управа. Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон, како и на прописите донесени врз основа на овој закон, за вработените во јавниот сектор кои имаат статус на

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

административни службеници врши Државниот управен инспекторат. Инспекциски надзор над спроведување на Главата IV-а (Вработување во јавниот сектор) од овој закон врши Државниот управен инспекторат, кој е должен еднаш годишно да изврши редовен инспекциски надзор во сите институции на јавниот сектор. Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон, како и на прописите донесени врз основа на овој закон, за вработените во јавниот сектор од групата на даватели на јавни услуги и помошно технички лица врши Државниот инспекторат за труд. Проблем претставува непрецизното разграничување на надлежностите за вршење на инспекциски надзор. Имено за административните службеници, како и за сите вработени во јавниот сектор во делот на годишните планови за вработување, извештаите и јавниот оглас надзор врши Државниот управен инспекторат. Од друга страна пак за вработените во јавниот сектор со статус на даватели на услуги и помошно технички лица, инспекциски надзор врши Државниот трудов инспекторат, освен во делот на годишните планови за вработување, извештаите и јавните огласи. Ако дополнително се земе во предвид дека во една институција вообичаено има две групи на вработени, а многу често и три групи на вработени, настанува тотална конфузија при вршењето на надзор, односно која инспекциска служба за кои дела од работите е надлежна, затоа што работите се обично поврзани, односно институциите имаат еден акт за систематизација, имаат идентични решенија за годишен одмор, и сл. На крај треба да се напомене дека овластените службени лица немаат никаква заштита од страна на инспекциските служби.

Можно решение: За надминување на овие проблеми потребно е да се измени членот 45 од законот, со тоа што прецизно ќе се дефинираат надлежностите на Државниот управен инспекторат и Државниот трудов инспекторат, со тоа што би се избегнале сите преклопувања на надлежности, но и надзорот да биде порационален, односно да нема потреба различни инспекциски служби да влегуваат во ист тип на институции. Ова би се направило со тоа што надлежноста на надзорот би се вршела по тип на институција а не по група на вработени.

ГЛАВА IX ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ

Опис на проблемот: Во членот 47 од Законот за вработените во јавниот сектор, се регулирани глобите, кои може да се изречат за непочитување на одредбите од законот. Во овој член недостасуваат глоби за непочитување на одредбите за мобилноста, односно за прераспоредувањето на вработените во рамките на самата институција, временото упатување на вработените од една во друга институција и трајното преземање на вработените од една во друга институција.

Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор

Можно решение: За надминување на овие проблеми потребно е да се дополни членот 47 став 1 од законот и со глоби кои би се изрекувале во случај на непочитување на одредбите за мобилност на вработените, со тоа што надлежноста за овие одредби би била на Државниот управен инспекторат.