

# ПРОЕКЦИЈА НА ИМПЛИКАЦИИТЕ ОД ПОСЛЕДНИТЕ ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА ПЛАТА И ДРУГИ НАДОМЕСТОЦИ НА ПРАТЕНИЦИТЕ И ДРУГИТЕ ИЗБРАНИ И ИМЕНУВАНИ ЛИЦА

Анализа на  
Центарот за управување со промени (ЦУП)

## ОСНОВНИ НАПОМЕНИ

Уставниот суд на Република Северна Македонија со одлука У.бр.113/2022-1 од 21.03.2023<sup>1</sup>, го укина членот 4<sup>2</sup> од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на пратениците и другите избрани и именуваани лица во Република Македонија (во текстот понатаму - Законот) („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) и членот 1<sup>3</sup> од Законот за изменување на Законот за плата и други надоместоци пратениците и други избрани и именуваани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.139/2014).

Оваа одлука на Уставниот суд за последица имаше зголемување на основицата за утврдување на платата на лицата опфатени со односниот Закон (што предизвика силни реакции кај сите чинители - синдикатите, граѓанските организации, медиумите, граѓаните). Центарот за управување со промени (ЦУП) ја направи оваа анализа со цел да утврди кои се реалните импликации на измените во односниот Закон.

Заради објективност поголема прецизност во проекциите на оваа анализа, ЦУП до Министерството за финансии (МФ) испрати Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, со кое беше побарано појаснувања на неколку диелми кои произлегоа во текот на самата анализа, а кои ќе бидат елаборирани во текстот што следи. На испартеното барање, ЦУП навремено доби одговор од МФ<sup>4</sup> и оваа анализа ќе се базира на податоците добиени од МФ, како официјални информации на надлежна државна институција.

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

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

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

<sup>4</sup> Решение за одобрување на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер со архивски број 03-6630/4 од 08.06.2023 година

## СУБЈЕКТИ НА ЗАКОНОТ

Овој закон не ги опфаќа сите институции од јавниот сектор во државата, туку само централните институции на сите три гранки на власт. Со тоа што, коефициентите за избраните и именуваните ица во судската власт и обвинителството се пропишани со посебни Закони<sup>5</sup>, чиј одредби уптавуваат на користење на основицата пропишана во Законот кој е предмет на оваа анализа.

Согласно одговорот на МФ, со овој Закон опфатени се 991 лица, кои се дел од сите три гранки на власт. Но, во одговорот не беа наведени Општините, односно платите на Градоначалниците на Општините, чиј коефициенти се пропишани во член 17-в од односниот Закон и истите се разликуваат од бројот на жители во Општината. Во државата има 81 Општина и за истите ЦУП ги утврди коефициентите согласно резултатите од последниот попис во државата објавени од страна на Државниот завод за статистика (ДЗС)<sup>6</sup>. Така, во оваа анализа ќе бидат опфатени 991 лица согласно одговорот на МФ на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер како и 81 Општина т.е. Градоначалник, што вкупно сочинува 1072 лица опфатени со односниот Закон. Во оваа анализа нема да бидат опфатени платите и надоместоците на Советниците во Општините (член 29-б), бидејќи истите не се засегнати од измените на Законот. Односно, одредбите кои се однесуваат на износот на нивните плати/надоместоци, јасно пропишуваат колкав процент од просечната месечна нето плата во Републиката исплатена за претходната година добиваат, согласно бројот на жители во Општината.

Во член 1 став 1 и 2 како носители на право на плата од овој Закон наведени се:

- Претседателот на Републиката
- Функционери избрани од редот на пратениците
- Функционери избрани и именувани од Собранието
- Функционери кои ги именува Претседателот на Републиката
- Функционери кои ги именува Владата
- Раководни работници кои ги назначува Претседателот на Републиката, Владата или Собранието
- Општините

Од член 12 до член 15 Законот како носители на право на плата од овој Закон и коефициенти за нивно утврдување наведени се:

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

Во член 16 Законот како носители на право на плата од овој Закон и коефициенти за нивно утврдување наведени се::

- Заменик министер
- Директор на републичка организација
- Раководител на Кабинетот на претседателот на Република Македонија,
- Советник на претседателот на Република Македонија
- Секретар на Кабинетот на претседателот на Република Македонија,
- Републички советник во Собранието,

<sup>5</sup> Закон за платите на судиите и Закон за платите на јавните обвинители

<sup>6</sup> <https://www.stat.gov.mk/pdf/2022/2.1.22.10Popis-mk-en.pdf>

- Заменик на гувернерот на Народната банка на Република Македонија
- Заменик на секретарот на Собранието,
- Заменик на народниот правобранител

Во овој член, Законот ги наведува условно сите лица кои ги нема спомнато во претходните одредби и им определува коефициент за пресметка на плата.

Но, сите институции првично се наведени и уредени во Законот за организација на работата на органите на државната управа (ЗОРОДУ), во кој воопшто не се спомнува категоријата „републичка организација“ како тип на орган во рамки на државната управа<sup>7</sup>. Оттука, логично се наметнува прашањето од аспект на принципот на легалитет- Дали доколку не постои законски пропишано ваков тип на институција (републичка организација) може воопшто нејзино избрано или именувано лице да користи право пропишано со овој Закон?

Во член 18 став 1 од законот се вели дека „*органите односно нивните надлежни тела од член 2 на овој закон со свој општ акт, во рамките на определените коефициенти го утврдуваат коефициентот за секоја функција*“. Дополнително, во член 18 став 2 се додава дека „*органите и нивните надлежни тела од член 2 на овој закон со свој акт определуваат и други функционери и раководни работници на кои се применуваат одредбите на овој закон и го утврдуваат коефициентот за секоја функција*„.

Иако во текстот на законот се наброени преку 12 типови на институции и апроксимативно 1072 лица на кои се однесуваат неговите одредби (без советниците во Општините), член 2 став 2 на овој Закон дава широки овластувања и дискреционо право на институциите да определуваат и дополнителни лица како и висина на нивните коефициенти, наместо Законот таксативно да ги наброи сите лица и нивни коефициенти и така да го ограничи просторот за маневар и потенцијални злоупотреби на дискреционото право.

---

<sup>7</sup> Ова е тип на институција која постоела во претходниот (федерален/југословенски) систем на уредување, пред осамостојувањето на РСМ и се мисли на управните организации, но без нивни јасно именување во специјалниот закон кој ја воспоставува организацијата на државната управа т.е. ЗОРОДУ и негова доследна термилошка/јазична примена, не може да се применува принцип на законска аналогија, бидејќи тоа поставува лош преседан кој лесно може да биде злоупотребуван и во други случаи.

## МЕТОД ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ПЛАТИТЕ

Платите на избраните и именуваните лице се утврдуваат на начин што основицата за пресметување на платите (просечната плата согласно членот 11) се множи со утврдениот коефициент и се зголемува за процентот за работното искуство. Во оваа анализа не се земено предвид зголемувањата на платите за процентот на работно искуство, бидејќи не може да ги знаеме процентуалните зголемувања на платите за секое избрано и именувано лице.

После одлуката на Уставниот суд, платите на избраните и именуваните лица се пресметуваат согласно член 11 од Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, според кој „основица за пресметување на платата е просечната исплатена месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика“. Согласно одговор на МФ, новата основица за пресметување на платите на лицата опфатени со Законот, изнесува 47,637 денари во бруто износ, согласно соопштението на ДЗС број 4.1.23.17 од 22.02.2023<sup>8</sup> година кое е цитирано во нивниот одговор. Тука е важно е да се потенцира дека за 2022 година според ДЗС сумата изнесува 31.859 денари во нето износ<sup>9</sup>.

Ова е важно бидејќи во јавноста во изминатиов период се зборуваше многу на оваа тема, но ретко се потенцираше дали се зборува за бруто или нето износи на плати, што може да предизвика низа недоразбирања. Со цел оваа анализа да биде јасна и недвосмислена, проекциите што следат ќе бидат пресметани и во бруто и во нето износи на просечна исплатена плата за 2022 година, согласно податоците/износите објавени од ДЗС, наведени во претходниот пасус погоре.

## ЗАКОНСКИТЕ ПРОМЕНИТЕ ВО БРОЈКИ

Како што веќе спомнавме, согласно одговорот на МФ, новата основица за пресметување на платите на овие лица изнесува 47.637 денари во бруто износ, додека нето износот е 31.859 денари. Претходната основица за пресметување на платите на овие лица изнесуваше 26.755 денари (во бруто износ), што значи дека сега основицата е за 20.882 денари односно 78% повисока.

Доколку се направи месечна проекција на порастот на основните бруто плати на 1072 лица кои се опфатени со член 11 од Законот, државата ќе треба на месечно ниво да одвојува апроксимативно дополнителни 91.218.497,00 денари, односно 1.485.643,27 евра (Табела 1).

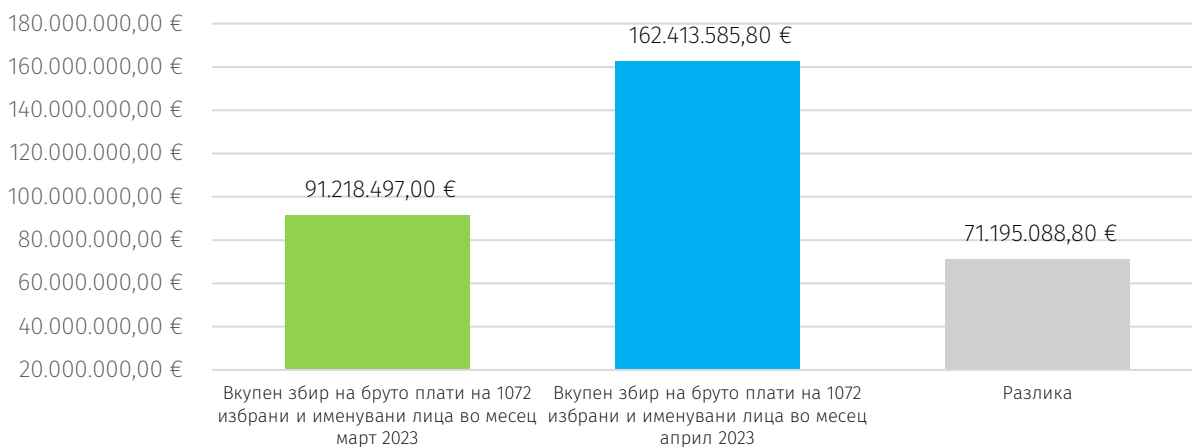
**Табела 1. Споредбен преглед на зголемувањето на основните бруто плати (во денари и евра) за 1072 избрани и именувани лица, согласно член 11 од Законот на месечна основа**

Вкупен збир на бруто плати на 1072 избрани и именувани лица во месец март 2023	Вкупен збир на бруто плати на 1072 избрани и именувани лица во месец април 2023	Разлика
91.218.497,00 ден.	162.413.587,80 ден.	71.195.090,80 ден.
1.485.643,27 €	2.645.172,44 €	1.159.529,17 €

<sup>8</sup> [https://www.stat.gov.mk/pdf/2023/4.1.23.17\\_mk.pdf](https://www.stat.gov.mk/pdf/2023/4.1.23.17_mk.pdf) стр. 2 Т-01

<sup>9</sup> [https://www.stat.gov.mk/pdf/2023/4.1.23.16\\_mk.pdf](https://www.stat.gov.mk/pdf/2023/4.1.23.16_mk.pdf) стр. 2 Т-01

**Графикон 1. Споредбен преглед на зголемувањето на основните бруто плати (во евра) за 1072 избрани и именувани лица, согласно член 11 од Законот на месечно ниво**



Социјалните импликации на ваквите промени во платите можат да се појават како внатре во јавниот сектор така и пошироко врз општеството во целина. Но, и во двата случаи се создава широка стратификација и трудовите јазови се зголемуваат и создаваат нееднаква положба на поединците, што не е треба да биде карактеристика за држава која се декларира за „социјална држава“ (член 1 Устав на РСМ од 1991 година).

Доколку ги споредиме новите плати на именуваните и избраните лица со просечната плата во државата, разликата во бројките не е скромна (табела 2). Платата на носителите на трите гранки на Власт е највисока, со коефициент од 4,5 а после нив следуваат платите на Министрите и Пратениците со коефициент од 3,7 и може да се каже дека како носители на највисоки функции, кои подразбираат големи одговорности и ризици, би требало да имаат повисоки примања. Но, тоа не е случајот со сите функции. На пример, платите на советниците и соработниците на Претседателот на Влада не би требало да имаат драстично поголеми плати од државните советници или раководителите на сектори во централните институции, бидејќи вториве се вработени лица кои остануваат во институцијата и после заминувањето на првите, па, така, треба да се има предвид нивната мотивација и стимул како лица кои активно работат на креирање и спроведување јавни политики, како познавачи на системот и носители на институционална меморија. Тоа влијае врз мотивацијата и стимулот на вработените, што ултимативно може да го намалува перформансот на институциите. Но, за жал, бројките го покажуваат спротивното. Па, така, разликата помеѓу нето платата на државниот советник во износ од 38.689 денари и нето платата на советник на Претседателот на Влада изнесува 101.948,80 денари, што значи тројно поголема плата со разлика од 63.259,8 денари повеќе за советникот на Претседателот на Владата на РСМ.

Споредба на платите може да се прави на сите ниво, со цел да се увиди јазот во примањата.

Пример 1.

Доколку ја споредиме новата просечна основната (нето) плата на Пратениците од 117.911 денари со просечната нето плата која според ДЗС во месец јануари 2023 година е 33.943 денари, разликата е 83.968 денари повеќе за Пратениците.

Пример 2.

Доколку ја споредиме новата просечна основната (нето) плата на директорите на централните институции од 95.577,00 денари со просечната нето плата која според ДЗС во месец јануари 2023 година изнесува 33.943,00 денари, разликата изнесува 61.638,00 денари повеќе за директорите.

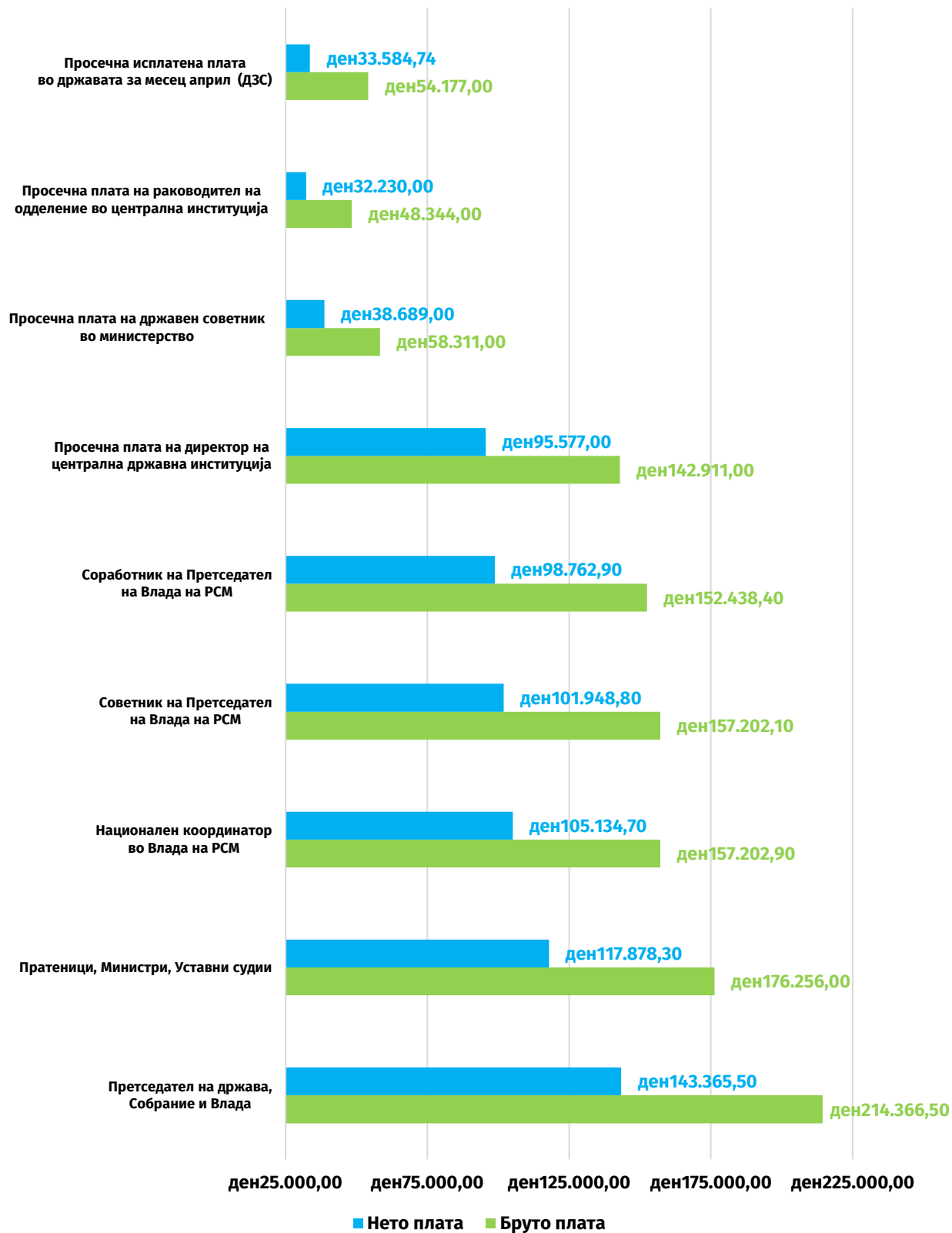
**Табела 2. Нови основни нето плати на дел од избраните и именуваните лица наспроти просечната месечна нето плата во државата**

Субјект	Коефициент	Бруто плата	Нето плата
Претседател на држава, Собрание и Влада	4,5	214.366,50 ден.	143.365,50 ден.
Пратеници, Министри, Уставни судии	3,7	176.256,90 ден.	117.878,30 ден.
Национален координатор во Влада на РСМ	3,3	157.202,10 ден.	105.134, 70 ден.
Советник на Претседател на Влада на РСМ	3,2	152.438,40 ден.	101.948.80 ден.
Соработник на Претседател на Влада на РСМ	3,1	147.674,70 ден.	98.762,90 ден.
Просечна плата на директор на централна државна институција	3,0	142.911,00 ден.	95.577,00 ден.
Просечна плата на државен советник во министерство (објавен оглас на МТСП <sup>10</sup> )	/	58.311,00 ден.	38.689,00 ден.
Просечна плата на раководител на одделение во централна институција (објавен оглас на МП <sup>11</sup> )	/	48.344,00 ден.	32.230,00 ден.
Просечна исплатена плата во државата за месец април (ДЗС)	/	54.177,00 ден.	33.585,74 ден.

<sup>10</sup> <https://www.fakulteti.mk/job/06042021/ministerstvo-za-finansii-vrabotuva-12-sluzhbenici>

<sup>11</sup> <https://kariera.mk/state-job/CjcWu7w4JU6r3KQkE4TVlg/rakovoditel-na-oddelenie-za-nadzor-nad-izvrshuvanje-na-probaciskite>

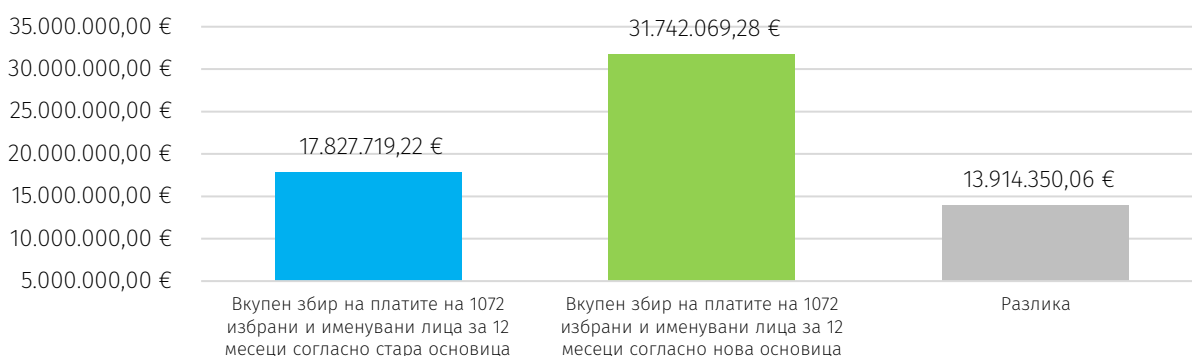
**Графикон 2. Визуелен приказ на споредбата помеѓу платите на избраните и именуваните лица и вработените во јавниот**



Доколку надлежните институции (Собрание и Влада) не преземат мерки за враќање во претходна состојба, секој изминат месец само за плати на избрани и именувани лица од државниот буџет (народните пари) ќе се трошат апроксимативно 1.485.643,27 евра што е за 2.645.172,44 евра повеќе од пред зголемувањето на износот на основицата (графикон бр. 1). На годишно ниво, државата ќе троши апроксимативно 31.742.069,28 евра, што е за 13.914.349,99 евра повеќе од пред промената/зголемувањето на износот на основицата (графикон бр. 3).

Доколку пак направиме микро анализа, само за советниците на Претседателот на Владата на РСМ (101.948,80 ден. \* 7 советници = 713.641,6 ден.) и соработниците на Претседателот на Владата на РСМ (98.762,90 ден. \* 21 соработник = 2.074.020,9 ден.), чиј плати се регулирани со односниот Закон, на месечно ниво ќе се троши 2.787.635,5 денари односно 45.401,2 евра секој месец. Доколку пак направиме годишна проекција само за овие функции, државата ќе троши апроксимативно 33.451.626 денари или 544.814,4 евра.

### **Графикон бр.3 Разлика на платите на именуваните и назначени лица на годишно ниво**





## ПОТЕНЦИЈАЛНИ РЕШЕНИЈА

Настанатата состојба е проблематична (како што елабориравме во текстот погоре) од два аспекта. Прво, се создава нерамноправна положба на платите на именуваните и избраните лица со останатите плати на раководните лица или лицата од среден менаџмент во јавниот сектор, но и генерално со висината на примањата на граѓаните во државата. Второ, проблематични се последиците по буџетот на државата, од кој треба да се издвојува 2.645.174,44 евра секој месец или 31.742.069,28 евра на годишно ниво, што неизбежно ќе влијае врз имплементацијата на јавните политики кои имаат финансиски импликации, паричните права од социјална заштита (како гарантираната минимална помош, паричните надоместоци, детски додатоци и др.) како и врз останати сродни политики на државата.

Согласно анализата, можни се неколку решенија за нормализирање на состојбата:

1. Промена на коефициентите за пресметување на платите или намалување на основицата за пресметување на платите

Со цел воспоставување на рамноправна положба (или враќање во претходна состојба) на платите на избраните и именуваните лица со просекот на плати во државата, потребно е промена во односниот Закон и промена на одлуката на Влада со која го определува коефициентот на функционерите кои ги избира.

Но, платите на избраните и именуваните лица не се целосно уредени само со еден акт. Односно, коефициентот на дел од избраните и именуваните лица<sup>12</sup> е утврден во самиот Закон, Владата дополнително носи одлука со која го определува коефициентот на функционерите кои таа ги назначува, додека за дел од лицата коефициентите се определени со посебни закони<sup>13</sup> а основицата ја влечат односниот Закон. Затоа, како најпрактична изгледа опцијата за измена т.е. намалување на основицата за пресметување на платите на именуваните и избраните лица, бидејќи таа е заедничка точка на врзување.

2. Подобрување на Законот во целина

Доколку било кој од носителите на правото на законодавна иницијатива (Владата или Собранието) одлучат да го покренат ова прашање, треба да обрнат внимание и на други недостатоци во Законот покрај износот на основицата за пресметување на платата или коефициентите.

Поточно, Законот не е доволно конзистентен и јасен, што ја отежнува и комплицира неговата примена а од друга страна дава одреден степен на дискреција и може да се доведе во прашање и уставноста на самиот Закон.

- Во член 2 став 2 наведено е дека Претседателот на републиката или телото што тој ќе го овласти ги утврдува платите на функционерите и раководните лица кои тој ќе ги назначи. Тука е проблематична формулацијата на одредбата. Поточно, како што кажавме претходно, платите на избраните и именуваните лица се состојат од (1) основица која се множи со одреден (2) коефициент, а имајќи предвид дека основицата ја одредува Законот Претседателот може да одреди само коефициент. Од друга страна, правото на Претседателот на републиката да ја делегира оваа негова надлежност на некое друго тело, без претходно да се уреди формирањето на ова тело, остава простор за сомнеж за потенцијална злоупотреба на ваквото право на делегација.

<sup>12</sup> пратениците, Претседателот на Републиката, Владата, Собранието, Уставниот суд, Министерите, Замениците на министрите, Гувернерот и неговите заменици, Народниот правобранител и неговите заменици и др.

<sup>13</sup> Закон за плати на судиите и Закон за плати на јавните обвинители

Во член 2 став 3 наведено е дека Владата ги утврдува платите на функционерите и раководните лица кои ги таа ги именува или назначува. Повторно, бидејќи основницата ја одредува Законот Владата може да одреди само коефициент.

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

- Членот 18 дава можност за уредување на платата надвор од закон или колективен договор, нешто што Уставниот суд не го отвори како прашање при разгледување на иницијативите за уставноста на одредбите од овој закон иако има таква надлежност (член 14 од Деловникот на Уставниот суд<sup>14</sup>).

Во членот 18 се наведува дека „органите и нивните надлежни тела од член 2 (Претседателот на републиката, Собранието и Владата како и тела овластени од нив), со свој акт определуваат и други функционери и раководни работници на кои се применуваат одредбите на овој закон и го утврдуваат коефициентот за секоја функција“. Тука е проблематично дискреционото овластување на именуваните органи да го прошират опсегот на овој Закон и на „други лица“ кои не се наведени во неговите одредби, без претходно да бидат определени конкретни критериуми за тие лица, ниту пак критериуми за формирање за телата кои тие можат да ги овластат да го направат тој избор во нивно име. Ова отвора сомнеж за сериозни потенцијални злоупотреби на ваквото широко дискреционо овластување.

- Во член 16 се наведуваат дел од носителите на правото на плата согласно односниот Закон, меѓу кои наведени се категориите директор на републичка организација и републички советник во Собранието. Тука е проблематично што овие две категории не се пропишани во одредбите на основниот/матичниот закон за организација на администрацијата т.е. Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРДУ), така што тие правно не постојат. Оттука, логично се наметнува прашањето од аспект на принципот на легалитет- Дали доколку не постои законски пропишано ваков тип на институција (републичка организација) може воопшто нејзино избрано или именувано лице да користи право пропишано со овој Закон? Логично би било соодветно да се изменат овие термини со соодветните имиња на институциите кои се правни наследници на републичките организации кои пак се карактеристични за федералниот систем на државно уредување.

### 3. Донесување на Закон за систем на плати во јавниот сектор

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

Потребно е јасно и прецизно да бидат наведени носителите на права како избрани и именувани лица, без да се остава простор за отворени одредби кои се однесуваат на „други“ лица (носители на право) кои би биле именувани од страна на некои од органите на управата.

---

<sup>14</sup> <https://ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Delovnik.pdf>

### Споредбени искуства

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

Пример, во Словенија<sup>15</sup> платите во јавниот сектор се поделени во 11 групи (од А до К), каде првата група А се однесува на функционерите распределени во 5 под-групи (од А1 до А5), додека основната плата е распределена на 65 нивоа.

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

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

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

<sup>15</sup> Системот на плати во јавниот сектор во Австрија, Словенија и Шведска, ЦУП, 2020 Скопје, стр. 23-27  
<https://cup.org.mk/publication/public-sector-payroll-systems-in-austria-slovenia-and-sweden?lang=mk>

<sup>16</sup> 54,2% од 5,419 евра изнесува 2,937 евра. Кога 2,937 евра ќе ги одземеме од 5,519 евра резултатот е 2.482 евра.