

# POLICY BRIEF



## Преглед на новодонесениот Закон за јавни службеници во Македонија

- ... Вовед
- ... **Анализа на законот**
- ... Препораки

### Вовед

Анализирајќи го процесот на реформи во јавната администрација во Македонија присутна е перцепцијата дека тоа е еден комплексен процес без завршеток. Сите досегашни влади никогаш не изразиле дилема или умор кога се работи за реформата. Сепак, желбата за реформи не секогаш беше поврзана со правилни акции и стратегии кои би ја „воскреснале„ идеата за идеален систем на јавна администрација во земјата. Истотака и борбата за превласт помеѓу политичките партии на повеќе наврати го поткопувала јавниот интерес која била и причина за критиките на меѓународната заедница кон развојот на реформите во јавната администрација.

Вољата на владата да ја стави како приоритет европската агенда е најчесто изразена преку изготвување на закони кои се компатабилни со европското законодавство Aquis Communautaire. Еден од законите од оваа агенда е веќе донесениот Закон за јавни службеници, на предлог на Министерството за правда. Самите почетоци на создавањето на овој закон имаа спротивставени реакции помеѓу експертската јавност, од пофалби до строги критики за неговата содржина.

## Вовед <sup>1</sup>

Анализирајќи го процесот на реформи во јавната администрација во Македонија присутна е перцепцијата дека тоа е еден комплексен процес без завршеток. Сите досегашни влади никогаш не изразиле дилема или умор кога се работи за реформата. Сепак, желбата за реформи не секогаш беше поврзана со правилни акции и стратегии кои би ја „воскреснале„ идеата за идеален систем на јавна администрација во земјата. Истотака и борбата за превласт помеѓу политичките партии на повеќе наврати го поткопувала јавниот интерес која била и причина за критиките на меѓународната заедница кон развојот на реформите во јавната администрација.

Вољата на владата да ја стави како приоритет европската агенда е најчесто изразена преку изготвување на закони кои се компатабилни со европското законодавство *Aquis Communautaire*. Еден од законите од оваа агенда е веќе донесениот Закон за јавни службеници, на предлог на Министерството за правда. Самите почетоци на создавањето на овој закон имаа спротивставени реакции помеѓу експертската јавност, од пофалби до строги критики за неговата содржина.

Експертите и членови на опозицијата, изказаа серија на негативни критики кон целокупната процедура на донесување на законот.

„Законот треба итно да се укине. Комплетно нова верзија треба да биде изготвена. Треба да се обезбеди процес на широк консензус со сите заинтересирани страни. Всушност најголемиот недостаток во предходниот процес на донесување на законот е недостатокот на консултации со Сојузот на синдикати. Ако овој закон е усвоен истиот ќе функционира паралелно со Законот за државни службеници што пак не е пракса во ниту една земја. Законот не ги уредува платите на јавните службеници и не опфаќа други одредби кои би ја регулирале оваа проблематика.,“<sup>2</sup>

Коментирајќи на предложениот нацрт-закон Пеце Грујоски од Сојузот на синдикати тврдеше дека „за разлика од случајот со Македонија подготовките за донесување на словенскиот Закон за јавни службеници траеа скоро 4 години. Истите беа во координација со Владата и Сојузот на синдикати. Како дополнување никој од

---

<sup>1</sup> Овој краток извештај е подготвен во соработка со г-ѓа Дијана Мијовиќ, правник и поранешен Заменик јавен обвинител на Република Македонија.

<sup>2</sup> Ана Павлова Данева, „Законот за јавни службеници итно да се повлече од Собранието,“, *Утрински Весник*, бр. 3226, 06.03.2010, достапен на:

<http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=FDC35E6984409449B482B05688EB5A82>

вработените во јавниот сектор нема информација за законот и кои промени ќе бидат воведени со него во однос на нивните работни места,<sup>3</sup>

Друга реакција испратена од Сојузот на синдикати се однесуваше на надоместокот од само 30% кога јавнит службеник е суспендиран, како и за можноста јавниот службеник да биде отпуштен после четири месеци после две „незадоволителни“ евалуации за неговата/нејзината работа и перформанс. Јавниот службеник може да биде преместен на ново работно место без географски и временски ограничувања. Правото да одлучува за трансферот на јавниот службеник е во рацете на неговиот претпоставен, што во пракса ќе може доста да се злоупотребува.

### Анализа на законот

Законот за јавни службеници е несомнено исчекор во реформите на јавната администрација во Македонија. Неговото значење лежи во фактот што е насочен кон решавање на статусот на илјадници вработени во јавната администрација кои не се вклучени во групата на државни службеници. Предвидено е законот да го регулира статусот на луѓето вработени во секторите здравство, образование, култура, социјална заштита и на тие кои работат во јавните претпријатија. Поради големиот број на вработени кои се опфатени со овој закон македонските властите требаше да ја подготват основата за донесување на истиот почнувајќи неколку години наназад. Експресно брзото време за кое овој закон беше изгласан е во насока на верувањето дека не сите актери и вработени во јавниот сектор биле консултирани и добро информирани за ваквата иницијатива. Авторите на законот открија дека словенскиот закон бил земен како пример и често пати рефериран при пишувањето на македонскиот закон.

Исто така вреди да се напомене дека во процесот на пишување на законот, коментарите и сигналите кои стигнуваа од страна на Сојузот на синдикати, домашните експерти и во одредена мера и опозицијата, не беа земени во предвид. Како потврда на горенаведеното може да се наведат бројните амандмани на законот поднесени од опозицијата, а кои беа одбиени.<sup>4</sup> Воедно тоа доведе и до бојкот на гласањето за законот во парламентот од страна на опозицијата, така што на крајот законот беше изгласан и одобрен само од страна на пратениците на владеачката коалиција, без поширок консензус. Овој закон ќе стапи во сила една година после

---

<sup>3</sup> Пеце Грујоски, Ибид

<sup>4</sup> За време на второто читање на законот во Комисијата за политички систем и меѓу етнички односи, беа доставени 38 амандмани од кои 31 не беа прифатени.

<http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=36eb8aba-44f0-49f7-b102-51dc2611d319>

денот на неговото објавување во Службен Весник. Затоа, ефектите што ќе произлегуваат од овој закон допрва ќе следуваат.

Кои се работи треба да бидат анализирани за подобрување на одредбите во законот:

### 1. Постапката на вработување во јавниот сектор

Законот предвидува дека слободните места ќе бидат пополнети преку:

- надворешен оглас;
- внатрешен оглас;
- назначување на јавните службеници на друго работно место во истата институција;
- трансфер на јавните службеници од една во друга институција.<sup>5</sup>

Како што може да се забележи овие законски одредби се доста нејасни и нема јасно дефинирани критериуми врз основа на кои би се донела одлуката за вработување. Изборот помеѓу повеќе опции за вработување несомнено му дава на претпоставениот голема дискрециона моќ и остава простор за политичка манипулација. Дополнително, со оглед на тоа што според Правилниците за систематизација на работните места напредувањето е една од опците за вработување, вклучувањето на внатрешен оглас како начин за вработување според новиот закон станува непотребно.

### 2. Големината на јавниот сектор

За разлика од Законот за државни службеници во кој е дадена конкретната бројка на луѓе на кои се однесува истиот, новиот Закон за јавни службеници не дава никаква информација за бројот на луѓето за кои ќе важи овој закон. Според некои гласини оваа бројка е помеѓу 90.000 и 150.000 вработени во јавниот сектор. Таканаречените „привремени вработувања“, кои се појавија во голема мера последните години истотака придонесуваат кон загрозување на точните бројки на службеници.

### 3. Државен испит

Законот не дефинира детали поврзани со државниот испит и професионалниот испит. Спротивно на ова, словенскиот закон е добар пример на правен акт во кој е даден детален опис на испитот и неговата содржина. (Табела 1)

<sup>5</sup> Закон за јавни службеници, *Службен Весник на РМ*, бр.52, 16.04.2010

Табела 1. Содржина на професионалниот испит

1. уставен поредок и институциите на Европската Унија и нејзиниот правен систем;
2. легислативниот, извршниот и судскиот систем и односот меѓу нив;
3. локалната само-управа;
4. системот на јавни финансии;
5. функционирањето на државните органи и органите на единиците на локална само-управа;
6. системот на управно право, управните процедури и управните спорови;
7. процедурата на донесување на закони/легислативната процедура;
8. правилата за работа, вклучувајќи го електронскиот систем, правилата за заштита на лични и други податоци, како и правилата за печатење на други материјали.

#### 4. Програми за отпуштање на вработените

Во Законот за јавни службеници не е дадена одредба за начинот на отпуштање на работници, што би претставувало солидна основа за реорганизација на органите на јавната администрација во услови на преголем број на вработени во еден орган.

#### 5. Одредување на некомпетитивност

Во законот не се дадени критериуми врз основа на кои службениците можат да бидат прогласени за неспособни за нивното работно место. Спротивно, во словенскиот закон оваа проблематика е регулирана во Член 141 од законот, според кој: „Службените лица ќе бидат прогласени за некомпетентни за нивното работно место ако: 1) Органот или единицата раководена од службеното лице не ги оствари очекуваните резултати кои ќе гарантираат квалитетно и ефикасно функционирање на тој орган или единица, во согласност со програмата за работа; 2) Се појават континуирани грешки или сериозен недостаток во работата на

органот или единица кои се раководени од страна на соодветното службено лице.,<sup>6</sup>

#### 6. Посебни закони

На крајот од повеќе членови кои регулираат одредени прашања стои дека истите ќе се регулираат со посебен закон. Ова во секој случај ќе ја комплицира имплементацијата на Законот за јавни службеници, бидејќи при решавање на некој проблем освен овој закон и голем број на други посебни закони ќе треба да бидат консултирани.

#### 7. Терминолошка непрецизност

Во Член 44 на законот има непрецизност на некои од термините кои се употребени таму. Ако се земе во предвид дека се работи за така сериозна работа (престанок на вработувањето), сметаме дека терминот "настапиле штетни последици за институцијата" е премногу широк за толкување. Би било подобро доколку се наведе попрецизно на што точно се мисли, односно на каква штета и задолжително до која висина, кога се наведува дека тоа е основ за престанок на вработувањето.

#### 8. Договори за вработување

Непостоењето на законски одредби кои ја регулираат материјата поврзана со договорите за работа е уште елемент кој недостасува во законот, а што не е случај со словенскиот закон. Во словенскиот закон е даден детален опис на изгледот на договорите за работа. <sup>7</sup> (Табела 2)

*Табела 2. Договор за вработување, елементи одредени во словенскиот закон за јавни службеници*

---

1. имињата на договорните страни;

2. органите во кои јавните службеници ќе работат;

3. времетраењето на работниот однос;

---

<sup>6</sup> Закон за државни службеници на Словенија,  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf>

<sup>7</sup> Ибид

4. видот на работното место или позицијата на јавниот службеник, или податоци за карактерот на работата со кратко опис на работни задачи;

5. датумот на започнувањето на работата;

6. местото на работа;

7. клаузула за полно работно време и пола работно време;

8. останати податоци кои се одредени во овој правен акт или во друг закон кој се однесува на статусот на државните службеници во администрацијата;

9. клаузула за основна плата и можни покачувања на истата а поврзани со работното место;

10. клаузула за годишен одмор;

11. клаузула за работното време;

12. клаузула за доставувањето на отказно барање;

13. исказ дека работодавачот има право да промени некои од одредбите во договорот во согласност со законот.

---

## Препораки

Врз основа на анализата на Аналитика, повеќе конкретни препораки за подобрување на текстот на Законот за јавни службеници се презентирани подолу.

- 1) Можноста за големи дискрециони права за претпоставениот (како во Член 14) треба да биде сведена на минимум.
- 2) Точниот број на јавни службеници треба да биде објавен и транспарентен.
- 3) Со оглед на тоа што јавната администрација треба да биде реформирана во целост и рационализирана, воведувањето на конкретни програми за оптуштање на вработените во законската рамка е важен императив.
- 4) Методите според кои се утврдува некомпетентност треба да бидат прецизно наведени во законот (словенскиот закон би можел да служи како добар пример).
- 5) Отстранувањето на клаузулата за посебните закони (која се сретнува во неколку членови) е добар начин за поедноставување на процесот на имплементација на законот.
- 6) Недефинираната терминологија, како во Член 44, треба да биде заменета со точни зборови и објаснување. На овој начин ќе бидат отстранети постоечките недоречености и нема да има простор за погрешно толкување на законот.





# POLICY BRIEF

## Програма за јавна администрација

“Преглед на новодонесениот Закон за јавни Службеници во  
Македонија”

Агим Селами, *Истражувач*  
[aselami@analyticamk.org](mailto:aselami@analyticamk.org)

### Contact

**Adress:**

*Dame Gruev  
No: 7-8/3  
1000 Skopje, Macedonia*

**Tel:** 00389 (0)2 3121 948

**Fax:** 00389 (0)2 3121 948

**E-mail:** [info@analyticamk.org](mailto:info@analyticamk.org)